



INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN
Edición N° 32
Agosto 2020



**Construcción en el 2020:
Desafíos y oportunidades
para reactivarla**



INFORME ECONÓMICO DE LA CONSTRUCCIÓN N° 32



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

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

Puede acceder al IEC en www.capeco.org/iec

COMITÉ EDITORIAL

Ing. Humberto Martínez Díaz

Arq. Enrique Espinosa Becerra

Ing. Luis Isasi Cayo

Ing. Jorge Zapata Ríos

Ing. Alberto Aramayo Pinazo

Ing. Adolfo Paredes Acosta

ASOCIACIONES REGIONALES CAPECO

Arequipa: Ing. Julio Cáceres Arce

Cusco: Ing. Jorge Callo Marin

Lambayeque: Ing. Germán Mori Tuesta

Loreto: Arq. Tito Reátegui del Castillo

Piura: Ing. Rosa Pérez Gutiérrez

EDITOR GENERAL

Ing. Guido Valdivia Rodríguez

COORDINADOR DE EDICIÓN

MBA CEFA Edgardo Montero Sarmiento

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Ing. Guido Valdivia Rodríguez

MBA.CEFA Edgardo Montero Sarmiento

Eco. Jordan Valer Flores

Sr. Luis Alberto Aranibar

Mg. Alonso León Siu

Sr. Jorge Scotto Arredondo

COLABORARON EN ESTA EDICIÓN

Arq. Félix Romero Ventocilla (Sección Desarrollo Urbano)

Dr. Richard Chang Lobatón (Sección Desarrollo Urbano)

Arq. Cecilia Lecaros Vértiz (Sección Inmobiliaria)

Arq. Sandra Ganoza Soto (Sección Inmobiliaria)

Arq. Juan Carlos Campana Holguín (Sección Inmobiliaria)

EDITOR GRÁFICO

Luis De los Ríos Joya

FECHA DE PUBLICACIÓN

Agosto 2020

Índice

Presentación	4
Indicadores	7
Construcción se contrajo 42% en primer semestre de 2020 y se dificulta la reactivación en lo que queda del año	7
Producción Sectorial	7
Precios de Construcción	11
Inversión Pública y Privada	13
Vivienda	17
Empleo	27
Conclusiones	30
Tendencias	39
Operaciones de empresas de la construcción se reducirían 26% en el 2020	39
Nivel de operación en las empresas de construcción	39
Indicadores del subsector infraestructura	44
Indicadores de desarrollo inmobiliario	45
Indicadores sobre provisión de materiales y servicios de construcción	49
Desarrollo Urbano	55
Reglamento especial para vivienda social prevalece sobre ordenanzas municipales	55
Introducción	55
Desarrollo de los periodos bajo análisis	57
Opiniones vinculantes del MVCS	60
Conclusiones	62
Inmobiliaria	65
Estrategia para impulsar la vivienda formal en hogares de bajos ingresos	65
Evolución y situación actual del programa Techo Propio	66
Análisis de la Demanda habitacional	70
Oferta formal de vivienda social	72
El impacto de la informalidad en el mercado de vivienda social	73
Desafíos de corto plazo en el programa Techo Propio - AVN	77
Los desafíos de mediano plazo para la vivienda	82
Infraestructura	87
Obra pública sólo alcanza 15% de ejecución en primer semestre del 2020	87
Contexto General	87
Nuevas propuestas de inversión pública	88
Avance en la ejecución de obra pública	91
Conclusiones	93

Presentación

El sector construcción experimentó una caída de -44.6% en junio del 2020, acumulando una retracción de 42.1% en el primer semestre del año. El consumo de cemento presentó un retroceso de 32.8% en junio, superando el resultado alcanzado en abril, donde el sector cayó 98,6% de acuerdo con el INEI. Se espera que esta mejora haya continuado en julio, para el cual CAPECO ha estimado que la contracción bordee -14%.

La ejecución de obra pública, en cambio, continuó retrayéndose en junio (-84.5%), acumulando cinco meses consecutivos de caída, reflejando las dificultades que tiene el sector estatal para recuperar un ritmo razonable de avance. Sin embargo, este no es un problema que haya surgido a raíz de la pandemia. Se debe recordar que, hasta febrero de 2020, mientras que el consumo de cemento solo había tenido tres meses de resultados negativos leves (entre -0.3% y -0.9%) en dieciocho meses, la obra pública había presentado retrocesos en diez ocasiones durante dicho periodo (Ver IEC # 28 y anteriores).

Como señalaba el reporte especial del IEC#31, del mes de julio la sostenibilidad de la industria constructora y de nuestra economía en general sigue amenazada, debido primero al shock de oferta por la paralización total de las obras durante los primeros 60 días del estado de emergencia decretado por el Gobierno para combatir el contagio del coronavirus y ahora por un shock de demanda, especialmente por las demoras en el proceso de reanudación de las obras de construcción, las cuales aún no han sido totalmente superadas luego de más de 60 días de haberse reiniciado oficialmente. Esto tendrá efectos negativos a nivel

de obras públicas y proyectos privados, ocasionando postergaciones, reclamos, arbitrajes, judicializaciones y por consecuencia paralización de las obras, y la quiebra financiera o cierre de empresas del sector que dan empleo a formal a más de 500 mil cabezas de familias. La derivada más probable de este escenario se reflejaría en la tardía recuperación del empleo y los ingresos y ello podría tener un impacto directo en el sistema financiero, al dejarse de pagar las obligaciones de las empresa y familias, sumiendo a nuestro país en una honda y compleja recesión económica.

Las evidencias muestran que el MEF y el BCRP han hecho correctamente su tarea de proporcionar liquidez y bajas tasas de interés, pero falta lo que J.M. Keynes le solicitó priorizar al presidente de los Estados Unidos F.D. Roosevelt, en carta escrita el 22 de diciembre 1933 (1), en medio de la "GRAN DEPRESION" en ese país:

"... un gran volumen de gasto con cargo a deuda bajo los auspicios del gobierno..."

"... ¿No puede ponerse la energía y el entusiasmo [...], detrás de una campaña para acelerar los gastos de capital? Al menos, puede estar seguro [señor presidente] de que el país se enriquecerá mejor con este tipo de proyectos que con la involuntaria inactividad de millones de personas..."

Ochenta y siete años después, todo el Perú se hace una pregunta similar, entre los que destacan ex ministros y vice ministros de Economía, Vivienda y Construcción, autoridades del BCRP, Académicos y representantes gremiales del sector laboral y

empresarial. Claro, las condiciones actuales son diferentes, en el contexto de la pandemia del COVID-19, que desnudó las deficiencias de carreteras, colegios, y hospitales que llevan décadas sin ser construidos, reparados, adecuadamente equipados o mantenidos. En descargo se puede decir que obviamente los protocolos para el aseguramiento de las condiciones de salud es lo primero y la preservación de la vida humana es fundamental, pero a diferencia de 1933, en el presente siglo la tecnología está avanzando más rápidamente por mitigar la pandemia del COVID-19, y en términos de ingeniería, finanzas y control, se dispone de métodos como el BIM, Lean Construction, Project Management Officers, Contratos NEC, Ingeniería y Gestión Financiera, Control Concurrente, Auditorías basadas en riesgos, entre otros, para que la inversión pública se cristalice y como destacaba J.M. Keynes, "... [fuera posible] evitar su desperdicio, ineficiencia y corrupción".

Entre dichas medidas, implementar un programa de financiamiento de 600 millones de soles para asegurar la continuidad de los proyectos de vivienda social; aprobar un incremento adicional de los subsidios del programa Mivivienda; modificar reglamento de contratación de obras de mantenimiento vial a ejecutar por los gobiernos locales en el marco de Arranca Perú para evitar que éstas se adjudiquen por sorteo y al precio mínimo; y evitar, a través de norma nacional, que municipalidades restrinjan el reinicio de obras o impidan el otorgamiento de licencias de proyectos de vivienda.

Esta edición del IEC#32, en orden de desarrollo temático, como ya es habitual recoge las tendencias del sector en términos de actividad, inversiones, precios, entre otras variables, todo ello extraído de fuentes primarias a través de las encuestas sobre lo acontecido en las empresas del gremio y sus expectativas para lo resta del año. Aquí se destaca, el optimismo y real compromiso del sector empresarial en salir adelante a pesar de las trabas y limitaciones de la reactivación económica, pues en promedio se espera que la actividad solo decrezca -26% este año 2020.

En el bloque de indicadores hay un despliegue muy completo de todas las variables económica que afectan la actividad del sector de la construcción y sus efectos también en aspectos de materia-

les de construcción, inversiones, financiamiento, vivienda social, y empleo entre otros.

Luego se ha dado alcance a dos análisis relacionados con el tema de la vivienda, el primero orientado a la gobernanza. Gracias a la colaboración del Arq. Félix Romero y Dr. Richard Chang, se aborda un completo análisis y sustento para asegurar que el Reglamento especial para vivienda social deba prevalecer sobre las ordenanzas municipales. Lamentablemente, la discrecionalidad de algunas autoridades y funcionarios municipales está ocasionando demoras y contramarchas en obras que incluso ya contaba con licencias y están en proceso de ejecución. El segundo tema, del bloque de vivienda, es un exhaustivo análisis y propuestas de estrategia para impulsar la vivienda formal en hogares de bajos ingresos,

Finalmente, en el bloque de infraestructura, se destaca el análisis que pone en evidencia la poca capacidad de gestión del sector público para afrontar los proyectos de inversión que se encuentran en cartera desde antes de la pandemia del Covid-19. Esta crisis de salud pública, ha servido, a un alto costo de vidas humanas, para desnudar esta debilidad producto del "...desperdicio, ineficiencia y corrupción..." desde hace muchos años incluso pre-republicanos. Ad portas de celebrar el bicentenario como estado independiente, se evidencia que la obra pública sólo alcanza 15% de ejecución en primer semestre del 2020, y que lamentablemente los programas priorizados de Arranca Perú, Reconstrucción con Cambios y los megaproyectos GtoG (que se ejecutarán bajo acuerdos de gobierno a gobierno), que bordean los 28 000 millones de soles, todavía no tendrán impacto en 2020.

En este reporte del IEC, como lo podrán descubrir a través de su lectura, nunca se dejará de proponer iniciativas para generar confianza en el mercado inmobiliario, especialmente en el segmento de la vivienda social y para incrementar los niveles de ejecución de la inversión pública, propuestas inspiradas en los principios de la construcción responsable que forman parte de la visión institucional de CAPECO.

MBA. CEFA Edgardo Montero Sarmiento
Coordinador General del IEC

(1) Publicada originalmente en el New York Times, el 22 de diciembre de 1933, a pedido del diario. Traducción de Google con supervisión de Iván Carrino. Versión original en inglés, disponible aquí: <http://www.la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368KeynesOpenLetFDRtable.pdf>



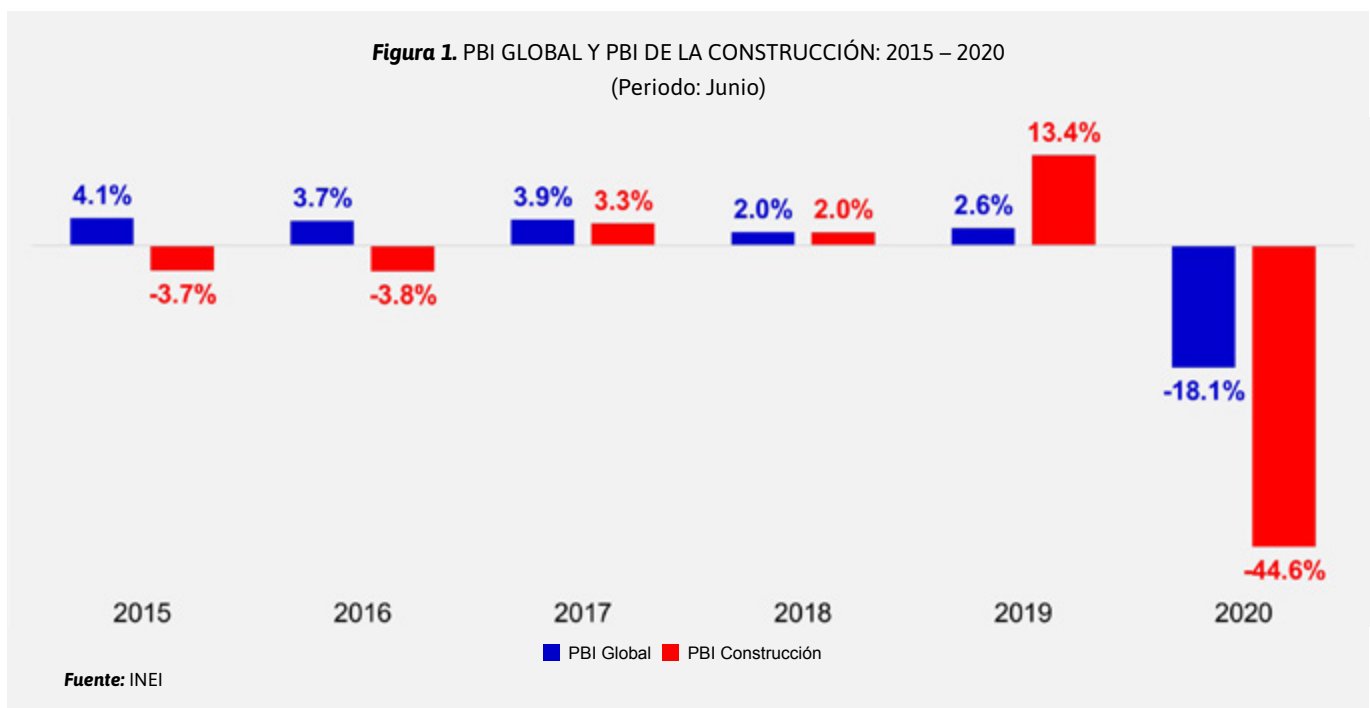
Ejecución de obra pública tuvo retroceso récord de 85% en junio

Construcción se contrajo 42% en primer semestre de 2020 y se dificulta la reactivación en lo que queda del año

1. Producción Sectorial

De acuerdo con la información que mensualmente publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, la actividad constructora registró una caída de 44.6% en junio de 2020 respecto al mismo mes del año anterior (**Figura 1**). En el sexto

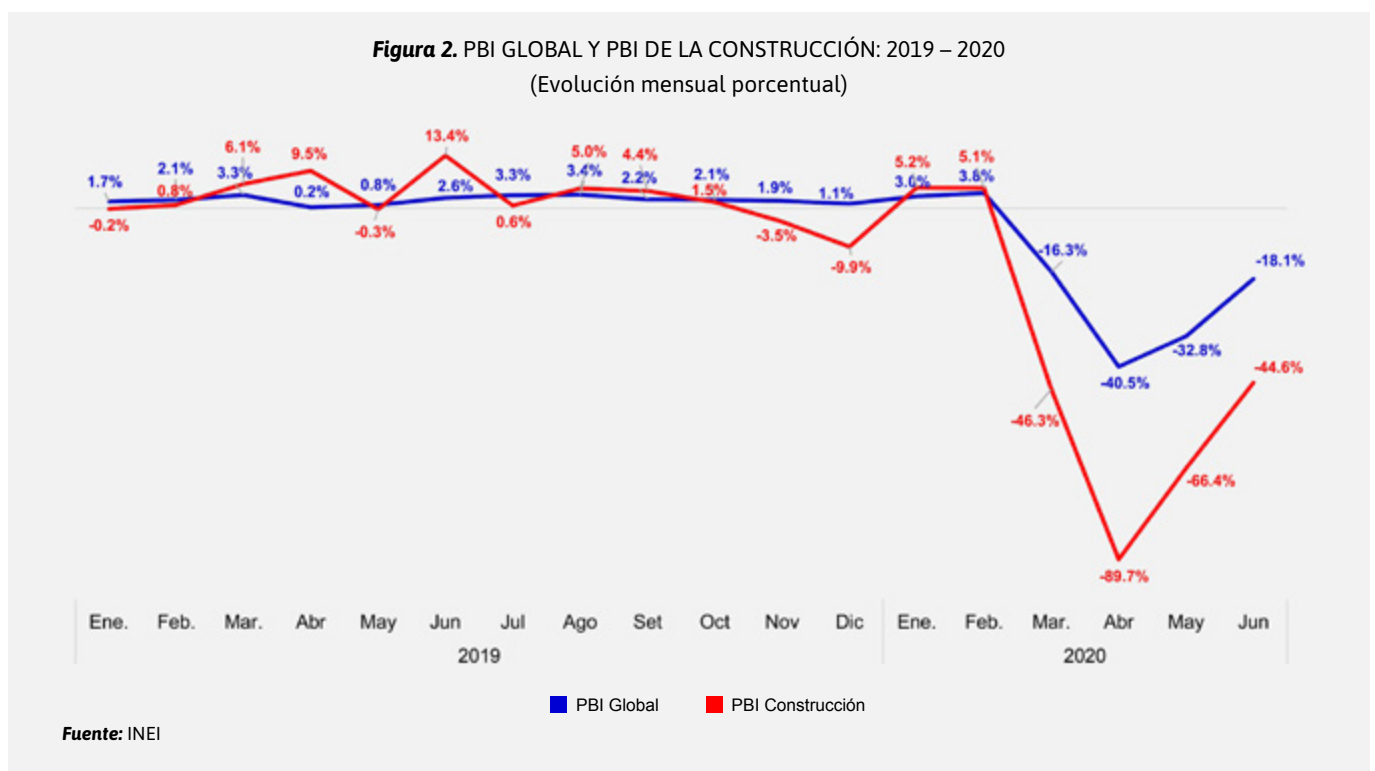
mes del presente año, el PBI de la construcción registró el menor decrecimiento desde el inicio de la paralización de actividades por la pandemia del COVID-19, que alcanzó una tasa promedio en los tres meses anteriores de 67.5%.



Igualmente, en junio se alcanzó el decrecimiento mensual más alto en el último quinquenio siendo la tercera vez en este mismo periodo en que se produce una contracción. Debe destacarse como una peculiaridad que después de una recuperación en el 2017, el sector mostró un crecimiento importante el año pasado para el mes de junio.

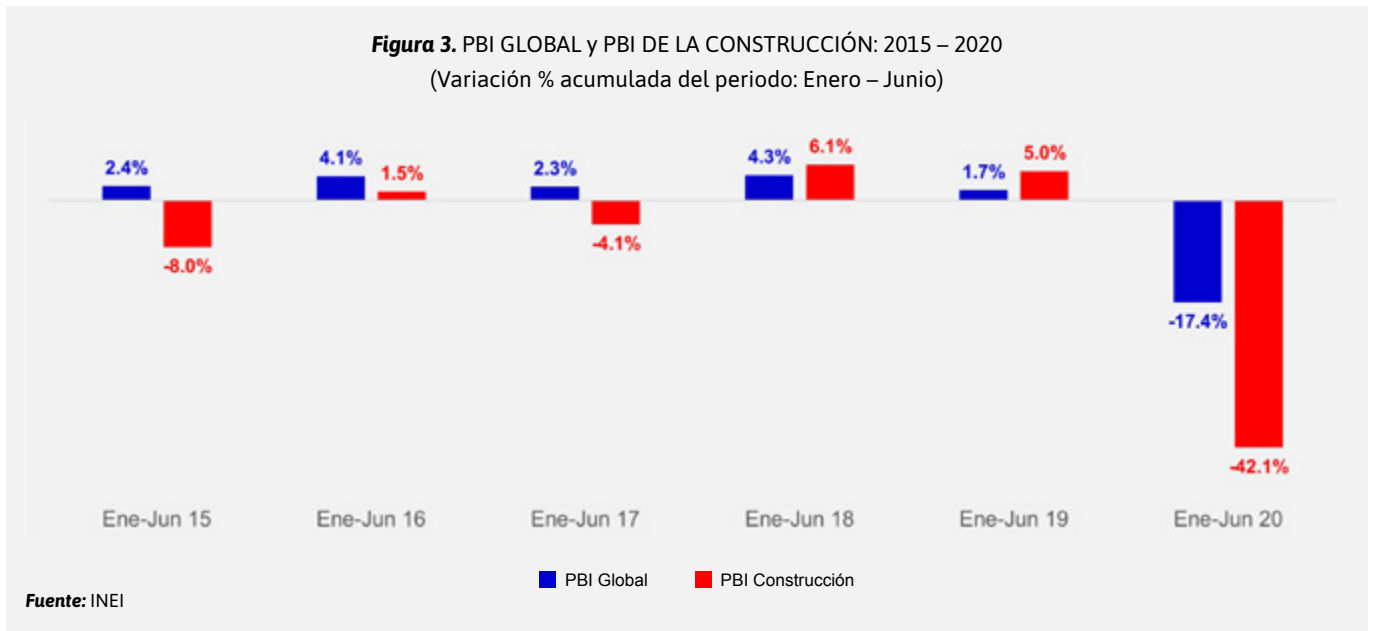
Durante el 2019, la actividad constructora presentó una significativa volatilidad, alternando meses de importante crecien-

to con otros de abrupta caída. Para inicios del 2020 hubo una recuperación después del decrecimiento obtenido en diciembre (-9.88%) como se puede observar en la **Figura 2**, para luego caer abruptamente, que a pesar de la recuperación relativa de mayo y junio, registra cuatro meses consecutivos de baja continua sin precedentes.



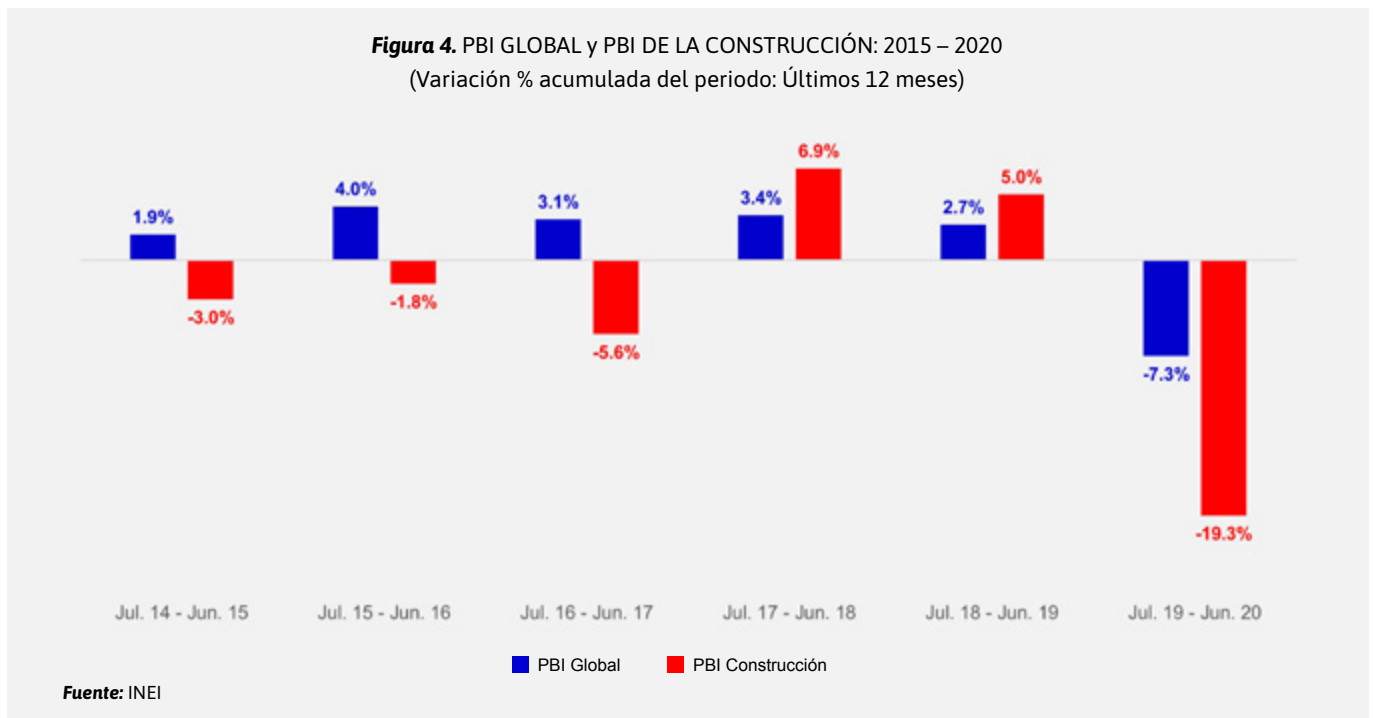
Por su parte, el PBI global tuvo un desempeño mucho menos irregular en todo el 2019, con cambios en el comportamiento mucho más atenuados. El resultado de febrero 2020 (+3.8%) completó una evolución positiva de 127 meses de crecimiento continuo, que terminaron con los 4 meses (marzo a junio) de retracción, aunque mucho menos dramática que en construcción y que parece haber tocado fondo en abril.

En el periodo enero-junio 2020, la actividad constructora alcanzó una tasa de decrecimiento de 42.1% (**Figura 3**), ello representa el tercer año de caída en el último quinquenio. Se destaca el hecho de que el decremento del PBI construcción es más del doble que el del PBI global.



En la **Figura 4** se observa que los últimos doce meses (julio 2019 – junio 2020), el PBI de la construcción alcanzó un decrecimiento de 19.3%, después del importante aumento del 2018 en similar período (6.9%). Debe reseñarse, además que ésta es la cuarta

oportunidad en los últimos cinco años en que la actividad constructora anualizada logra una performance negativa, contraria a la tendencia de la economía global en el país.



En cuanto a los principales componentes del producto bruto sectorial, ambos siguen en terreno negativo durante cinco meses consecutivos (**Figura 5**). Sin embargo, el consumo de cemento presentó su punto más bajo en abril (-98.6%), habiendo tenido dos meses consecutivos de caídas sucesivamente menores, llegando a -32.8% en junio. Con información de fuentes privadas, CAPECO estima que el consumo de cemento puede llegar a -14.0% en julio, lo que implica que estaría disminuyendo ligeramente el ritmo de la recuperación que venía presentándose en mayo y junio.

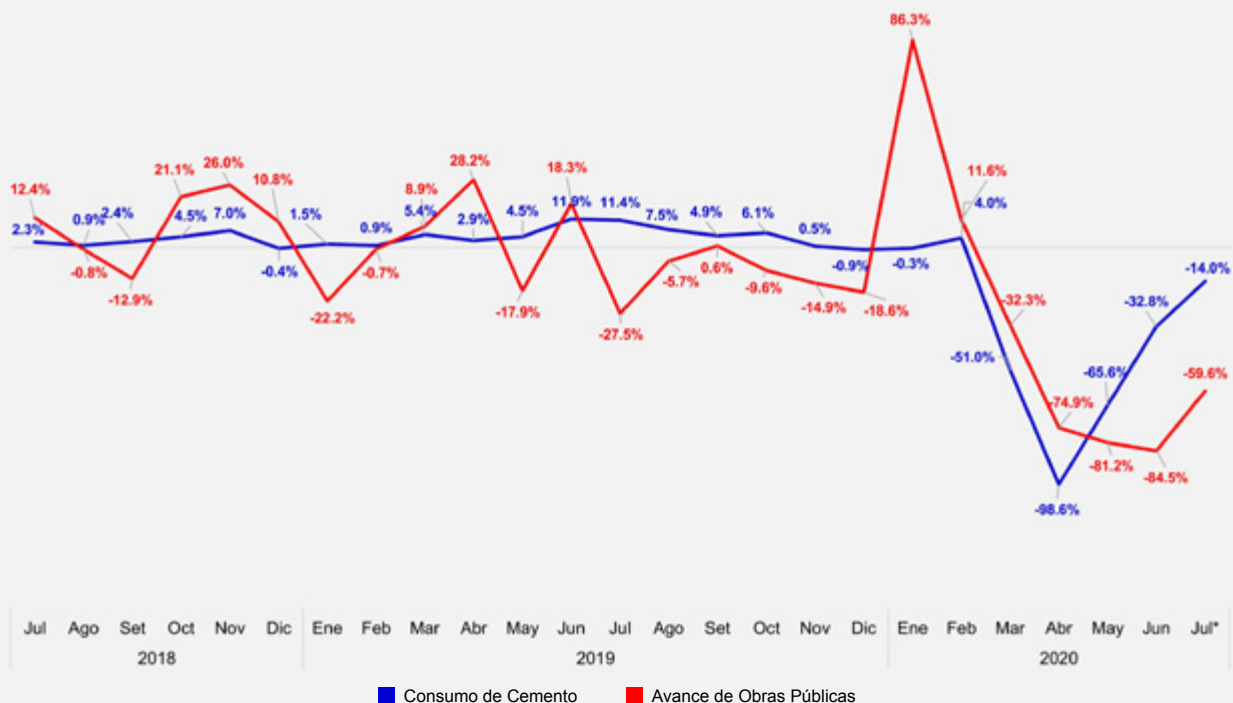
La ejecución de obra pública, en cambio, continuó retrayéndose en junio (-84.5%), acumulando cinco meses consecutivos de caída, reflejando las dificultades que tiene el sector estatal para recuperar un ritmo razonable de avance. Sin embargo, este no es un problema que haya surgido a raíz de la pandemia: hasta febrero de 2020, mientras que el consumo de cemento solo había tenido tres meses de resultados negativos leves (entre -0.3% y

-0.9%) en dieciocho meses, la obra pública había presentado retrocesos en diez ocasiones durante dicho periodo.

De otro lado, las deficiencias en la ejecución de la inversión pública son persistentes en los tres niveles de gobierno. De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía, en el primer semestre del 2020, la ejecución de proyectos de inversión se redujo en 39.3% con relación a igual periodo del 2019 (7 mil 100 millones de soles vs. 11 mil 700 millones). Los gobiernos locales ejecutaron 2 mil 600 millones (-44.3%), el gobierno nacional llegó a 3 mil 100 millones (-36.7%) y los gobiernos regionales alcanzaron mil 400 millones, un tercio menos que lo ejecutado entre enero y junio del año pasado.

Ello no obstante, en base a datos preliminares recogidos de fuentes públicas y privadas, CAPECO estima que el resultado de avance de obra pública en el mes de junio es el punto de inflexión, previéndose que en julio este indicador llegaría a -59.6%.

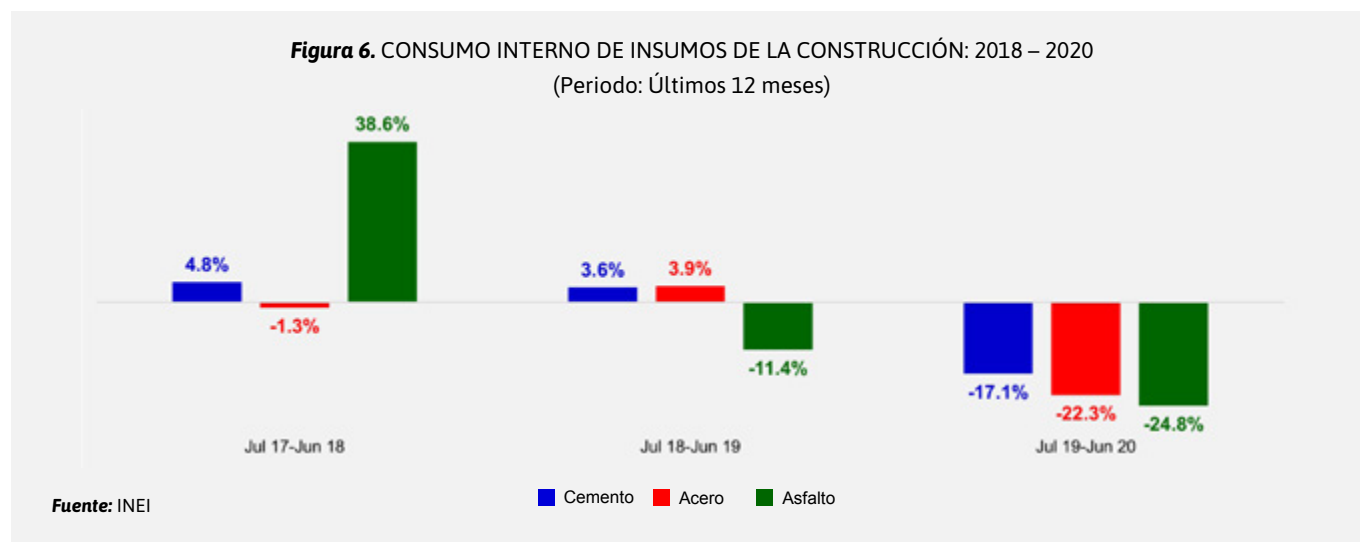
Figura 5. VARIACION % MENSUAL DE PRINCIPALES COMPONENTES DEL PBI CONSTRUCCIÓN
2018 – 2020



Fuente: INEI / * Estimación CAPECO

El consumo de cemento, acero y asfalto de los últimos doce meses (julio 2019-junio 2020) ha presentado un comportamiento negativo aunque con algunas diferencias (**Figura 6**). Así, mientras el cemento ha mostrado una disminución de 17.1% consolidando

el resultado negativo de los 4 meses anteriores, el acero cayó en 22.3% y el asfalto en 24.8%. Estos resultados, van en consonancia al decrecimiento sectorial de los últimos meses.



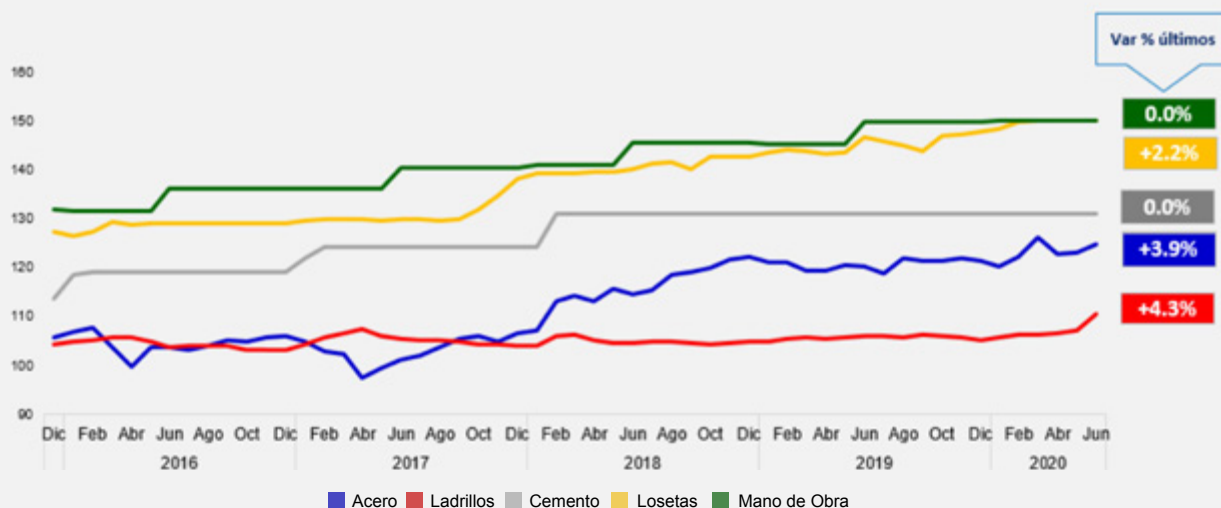
2. Precios de Construcción

Los precios de los principales insumos de la construcción no se han reducido tan drásticamente como algunos preveían en un contexto tan negativo para el sector. Por el contrario, se han mantenido relativamente estables en los 12 meses (Figura 7). En el caso de la mano de obra de construcción, es importante precisar que en junio 2020 no se observa mayor variación de su costo, el que se había incrementado 2.9% en junio del 2019. Recordemos que, gracias a las negociaciones colectivas, los salarios que se acuerden en el 2020 se mantendrán inalterables desde cuando entre en vigencia el nuevo convenio colectivo sindical a ser suscrito entre la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú y CAPECO. Si se compara con el mes base (diciembre 2009), el alza en los salarios, a junio 2020, es de 50.0%, constituyéndose en uno de los dos rubros de construcción que más subió su valor desde esa fecha.

Por su parte, el precio del cemento no presentó variación alguna en los últimos veintinueve meses. En relación con diciembre de 2009 (periodo base), este material de construcción mostró una inflación acumulada de 31.0% a diciembre 2019, ubicándose en el tercer lugar entre los insumos de la construcción que registra un mayor incremento desde entonces.

La loseta incrementó su precio en 0.4% en diciembre del 2019 respecto al mes anterior, manteniéndose estable desde entonces y acumulando un incremento de 2.2% en los últimos 12 meses. Comparado con el mes base (diciembre 2009), el precio de este producto creció 50.0%, siendo junto con los salarios de trabajadores de construcción, el insumo que registra un mayor crecimiento de precios.

Figura 7. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN
DICIEMBRE 2015 – JUNIO 2020 (Índice Base: Diciembre 2009 = 100)



Fuente: INEI

El precio del acero aumento en 1.4% en junio respecto al mes anterior, presentando un crecimiento de 3.9% respecto a enero 2020 e igual alza en los 12 últimos meses. En relación al año base, este material registra un crecimiento de 24.8% en su precio, siendo el segundo de los insumos que menos se ha incrementado entre todos los evaluados, a pesar de ser el que más volatilidad de precios ha presentado.

Por último, el ladrillo de arcilla ha registrado un incremento de precios (3.3%) en junio 2020 con respecto a mayo, en tanto que en los últimos doce meses aumentó 4.3%. Si se compara con el

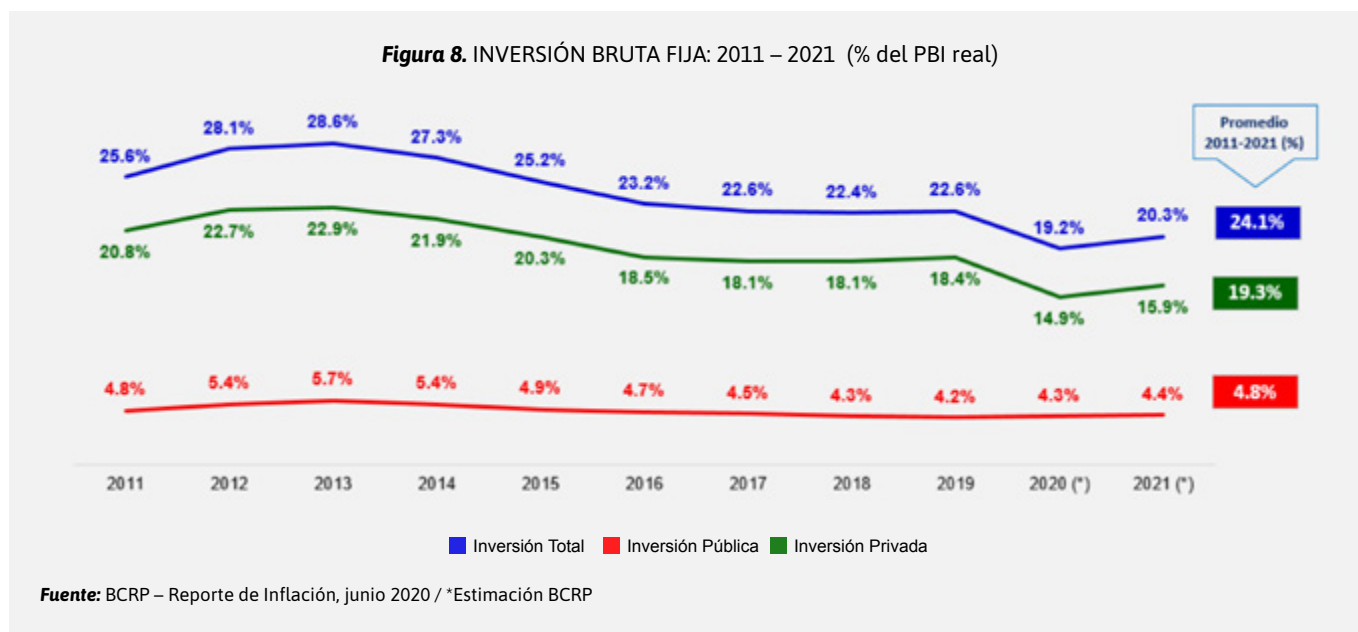
año base (2009), el precio del ladrillo subió 10.5%, lo que lo convierte en el insumo que menos ha incrementado su costo entre todos los evaluados pero el que más creció en los últimos doce meses. Lo sucedido en junio 2020 se explicaría porque el mercado formal de ladrillos es el que más rápido ha reaccionado a la reanudación de obras en razón de que ha habido un trasvase del mercado informal al mercado formal. Las empresas ladrilleras informales han tenido más dificultades en reabrir que las formales lo que significa que estas últimas están trabajando a un nivel importante de su capacidad, algunas incluso ya al 100% de su capacidad de producción.

3. Inversión Pública y Privada

En su más reciente Reporte de Inflación, el BCRP proyectó una contracción en los niveles de inversión para el cierre del presente año y una recuperación sustantiva para el 2021. De acuerdo con el instituto emisor, esta proyección estaría explicada fundamentalmente por el retroceso de la inversión privada producto de la paralización económica del segundo trimestre del 2020 y las previsiones conservadoras que se tendrían para el resto del año.

Con estas proyecciones, la inversión bruta fija alcanzaría el 19.2% del PBI en 2020, ratio menor que el alcanzado el 2019,

para luego ascender a 20.3% en el 2021 (**Figura 8**). Por su parte, el BCRP estima una sensible caída de la participación de la inversión privada para el 2020 (14.9% del PBI a junio vs 18.4% del PBI a diciembre 2019) y disminuye ligeramente su proyección sobre la participación de la inversión pública (4.5% diciembre 2019 y 4.3% junio 2020). El decremento como porcentaje del PBI se debe al decrecimiento marginal de ambos tipos de inversiones.



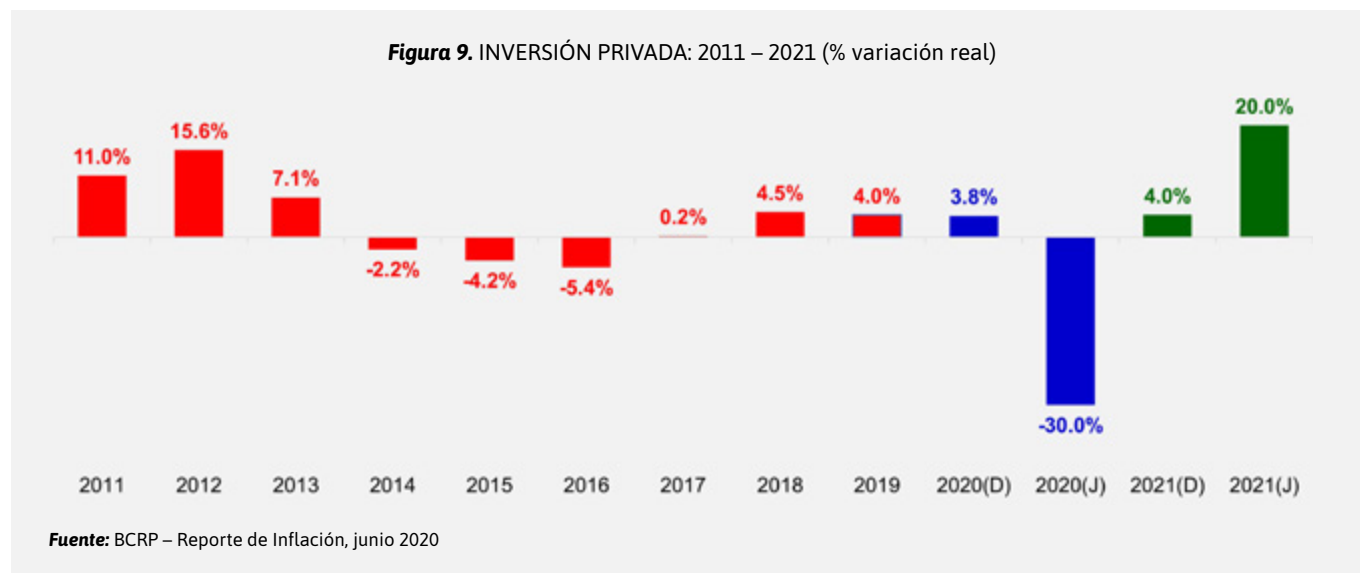
En tanto para 2021, el BCRP reduce su proyección de diciembre 2019 de 23.0% a 20.3%, disminuyendo ligeramente su estimación sobre la participación de la inversión pública (4.6% a 4.4%) y drásticamente la de la inversión privada de 18.4% a 15.9%. Esta importante disminución tanto de la inversión privada como pública explica la fuerte retracción de la construcción en el 2020. Así, para el BCRP, la inversión privada se reduciría en 30% para

el presente año. Para el 2021, este indicador presentaría una importante recuperación de 20%.

El BCRP tuvo que actualizar a la baja sus proyecciones de crecimiento de la inversión privada de 3.8% a -30.0% para el 2020, lo cual se fundamentó en la caída de las expectativas sobre la economía, que se refleja principalmente en una menor inversión

en el sector construcción. La nueva estimación incorpora una lenta recuperación de la confianza empresarial en el horizonte de proyección, lo que asume un entorno de inestabilidad políti-

ca y social, pese a lo cual la inversión privada podría presentar un incremento de 20.0% en el 2021, de acuerdo con el instituto emisor (**Figura 9**).



Según el mencionado Reporte de Inflación-BCRP de junio pasado, la caída de las expectativas de inversión, especialmente en la construcción “se da principalmente en el segundo trimestre por las medidas de confinamiento decretadas por el gobierno. Esta proyección incorpora un efecto positivo e importante de las medidas fiscales, monetarias y regulatorias dirigidas a sostener la cadena de pagos y a inyectar liquidez. Bajo estos supuestos, en el año 2021 se espera una recuperación de la inversión privada de 20 por ciento, con lo cual aún no alcanzaría los niveles del año 2019. Este crecimiento en el año 2021 se da en el contexto de elecciones generales, lo cual podría incrementar la incertidumbre sobre la economía en la primera parte del año.

En el sector minero, la proyección considera que el reinicio de actividades en el sector minero se daría en la fase 1, y con ello se retomarían las inversiones en proyectos como Quellaveco (US\$ 5.3 mil millones de inversión total), Mina Justa (US\$ 1.6 mil millones) y Ampliación de Toromocho (US\$1.3 mil millones), que impulsarían el sector en los próximos años. Adicionalmente, se espera que proyectos como Corani (US\$ 0.6 mil millones de inversión), Integración Coroccohuayco (US\$ 0.6 mil millones) y San Gabriel (US\$ 0.4 mil millones) inicien su construcción en el horizonte de proyección.

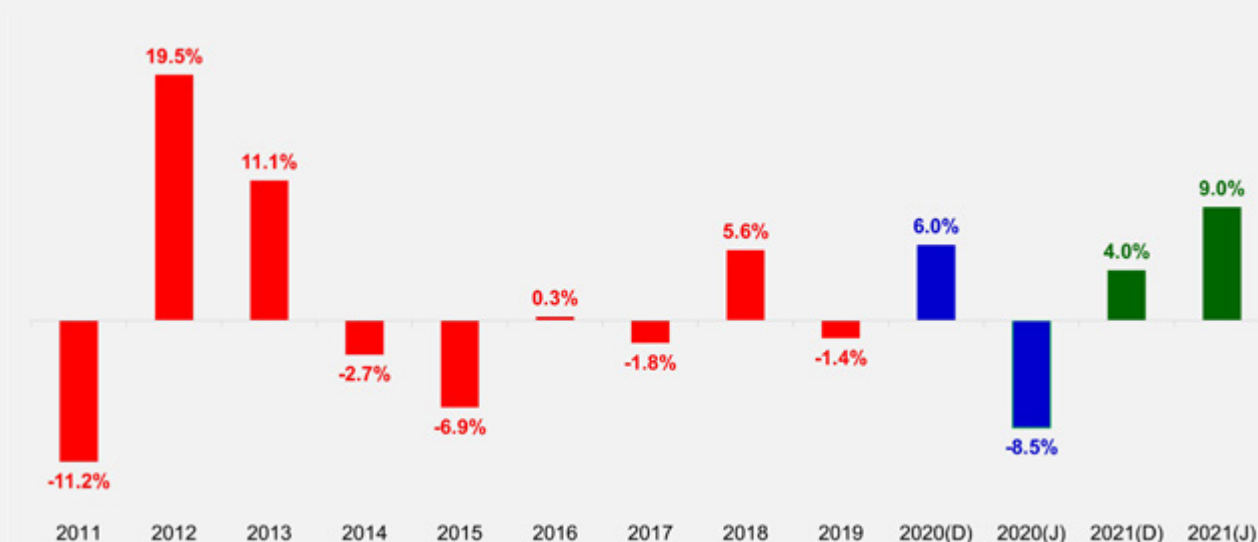
En infraestructura, con el reinicio paulatino de las actividades del sector construcción se espera retomar la inversión en diferentes proyectos, destacando la Línea 2 del Metro de Lima que, según OSITRAN al mes de abril presenta un avance del 31.3 por ciento. En relación a la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobó el plan para reanudar obras. Respecto a la ampliación del Muelle Sur del Callao, en febrero se aprobó la adenda para incrementar el monto de inversión a US\$ 300 millones. En cuanto a la construcción del Terminal Portuario San Martín, se tiene previsto que finalice en 2020. En cuanto a la modernización del Muelle Norte del Callao, esta continuaría y se espera que culmine en 2022 con una capacidad de 2.9 millones de contenedores y 9,9 millones de toneladas de carga anual. Por último, a inicios de 2020 se iniciaron las obras de modernización del Puerto de Salaverry, proyecto que contempla una inversión de US\$ 270 millones. Para el período 2020-2021, Proinversión reporta una cartera de US\$ 8,7 mil millones entre los que se encuentran: Anillo Vial Periférico (US\$ 2 000 millones), Obras de Cabecera y Conducción para el Abastecimiento de Agua Potable para Lima (US\$ 720 millones), Nuevo Terminal Portuario San Juan De Marcona (US\$ 540 millones), Parque Industrial de Ancón (US\$ 500 millones) y Autopista del Sur: Ica desvío Quilca (US\$ 472 millones)”. Sin embargo, varios

de estos proyectos no se encuentran en un nivel de desarrollo suficiente como para suponer que reportarán importantes montos de inversión en los próximos dos años.

El BCRP igualmente ha revisado la proyección del crecimiento de la inversión pública de 6.0% a -8.5% para el 2020 debido al casi nulo avance en la ejecución de obras durante el estado de emergencia (**Figura 10**). El resultado negativo que se espera para el 2020 se sustenta principalmente por la menor ejecución de la inversión pública que venía incluso antes de la pa-

ralización de actividades y cuyo resultado no se podrá revertir con la recuperación que se espera en la segunda mitad del año. Para el 2021 se estima un resultado positivo de 9.0% (500 pb más que en la proyección de diciembre 2019). Para el instituto emisor, este mejor resultado estimado para el próximo año se debería sobre todo a la continuación de proyectos como la Línea 2 del Metro del Lima y a los proyectos en el marco de la Reconstrucción con Cambios, así como en la ejecución de inversiones de proyectos de importancia local y regional a cargo de los gobiernos subnacionales.

Figura 10. INVERSIÓN PÚBLICA: 2010 – 2021 (% variación real)



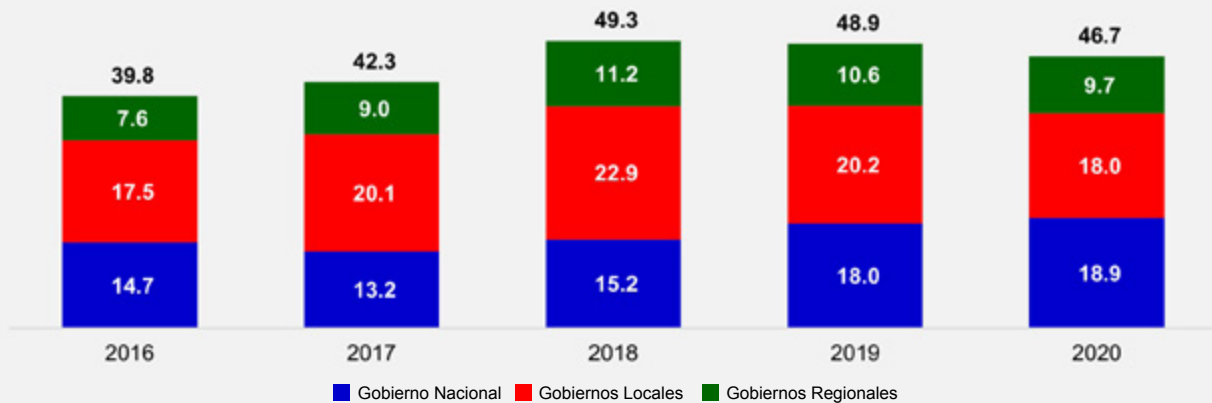
Fuente: BCRP – Reporte de Inflación, junio 2020

Teniendo en cuenta que la ejecución de inversiones públicas en el primer semestre del presente año sufrió una drástica reducción de 39% respecto a igual periodo del 2019, para que la inversión estatal se contraiga en el 2020 solo el -8.5% como estima BCRP, la ejecución en el segundo semestre de este año, debería llegar a 22 000 millones de soles, es decir un incremento de 208% respecto a los primeros seis meses del año.

En todos sus niveles de gobierno, el presupuesto para proyectos de inversión en el 2020 se ha visto disminuido en 2 189 millones, que representan un 4.4% por debajo del año 2019. Asimismo, se

distingue un comportamiento similar con respecto al 2018 en los niveles de gobierno regional y local, atribuible a la poca capacidad de gasto en el periodo debido al cambio de autoridades regionales y municipales, a diferencia que, en gobierno nacional, es decir, a nivel de los ministerios y sus principales programas presupuestales, el presupuesto de inversión ha ido en aumento. De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la asignación de presupuestos para proyectos de inversión en los últimos 5 años, tal como se aprecia en la **Figura 11**, el presupuesto en este periodo ha tenido de un crecimiento paulatino de un 4% en promedio.

**Figura 11. ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTAL ANUAL DE INVERSIÓN EN 2016 – 2020
POR NIVELES DE GOBIERNO – PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO**
(miles de millones de soles)



Fuente: Módulo de Consulta Amigable del MEF

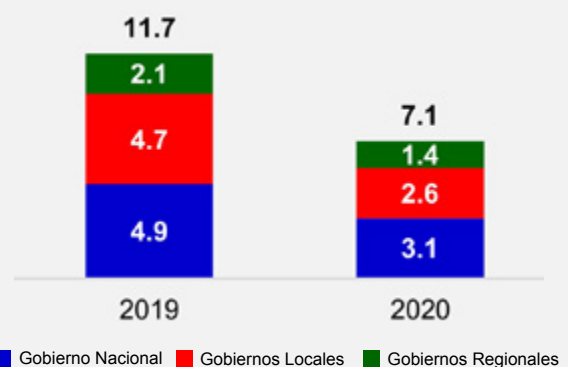
Pese a esta mayor asignación de recursos, los niveles de ejecución presupuestal han ido disminuyendo sucesivamente en los últimos cinco años, especialmente en los gobiernos regionales y locales que concentraron un 60% de los recursos de inversión en el último año, lo que pone en cuestión la eficiencia del actual modelo de descentralización, dado que no existe diferencia significativa en las competencias de los gobiernos sub-nacionales en función de su mayor población o actividad económica. El resultado es la dispersión de la inversión pública y la ineficiencia de la administración general del Estado.

En lo que va de este año, esta situación se ha agravado. Comparando la ejecución del presupuesto de inversión pública durante el primer semestre de los años 2019 y 2020, se verifica una fuerte disminución (-39.0%), pese a que ya desde el año pasado se reconocía una retracción respecto al 2018 que se atribuía al cambio de autoridades, a la falta de programación de inversiones por el sinceramiento en la ejecución de los programas y proyectos de las gestiones anteriores, y a la alta rotación de personal técnico y administrativo responsable de la gestión de proyectos en los niveles regional y local.

Sin embargo, los resultados de los primeros meses del 2020 demuestran que esta insuficiente ejecución se debe a la baja capacidad de ejecución, a pesar del gran volumen de transferencias de recursos del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales; a la cual se suman las dificultades para la programación y priorización del gasto debido a las restricciones operativas impuestas por la declaración de la emergencia nacional para controlar la expan-

sión de la pandemia del COVID-19. Como se aprecia en la **Figura 12**, la ejecución real del presupuesto total para proyectos de inversión representa un 15.3% en el primer semestre del año, muy por debajo del 23.9% alcanzado en el mismo periodo del año anterior. **(El análisis de la ejecución de inversión pública se desarrolla con mayor profundidad en el artículo de la Sección Infraestructura que se encuentra entre las páginas 87 y 93 del presente informe.)**

Figura 12. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN PROYECTOS DE INVERSIÓN, POR NIVELES DE GOBIERNO EN EL PRIMER SEMESTRE 2019 – 2020
(miles de millones de soles)



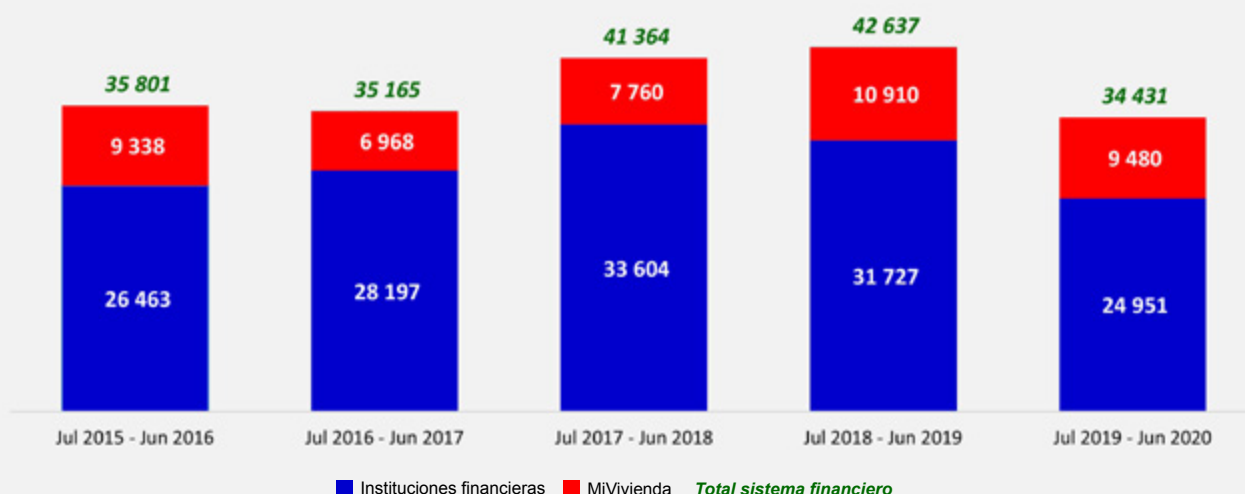
Fuente: Módulo de Consulta Amigable del MEF

4. Vivienda

En los últimos doce meses – julio 2019 a junio 2020 – se colocaron 34 431 créditos hipotecarios para adquisición de vivienda a través de instituciones del sistema financiero, lo que implica un retroceso de 19.2% en relación con los doce meses precedentes. Se ha producido una contracción del ritmo de colocación, si se tiene en cuenta que, en los dos periodos anteriores, las colocaciones crecieron 17.6% y 3.1% respecto a los doce meses precedentes, llegando a superar la barrera de los 40 mil créditos durante dos años consecutivos (**Figura 13**).

Por un lado, los créditos otorgados a través del Fondo Mivivienda presentaron una retracción de 13.1% en estos últimos doce meses, debido a que en el primer semestre del presente año se colocaron sólo 3 mil operaciones, es decir un 54.2% menos que el semestre anterior. Para este mismo periodo, entre el año 2017 y 2018, las colocaciones de Mivivienda habían crecido al ritmo de dos dígitos. Este resultado marca un cambio de tendencia en este segmento del mercado hipotecario, pues en el IEC- 29/30 se mostraba que el otorgamiento de créditos del Fondo Mivivienda crecieron 6.5% en el periodo mayo 2019-junio 2020.

Figura 13. COLOCACIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA: JULIO 2015–JUNIO 2020
(Número de créditos)

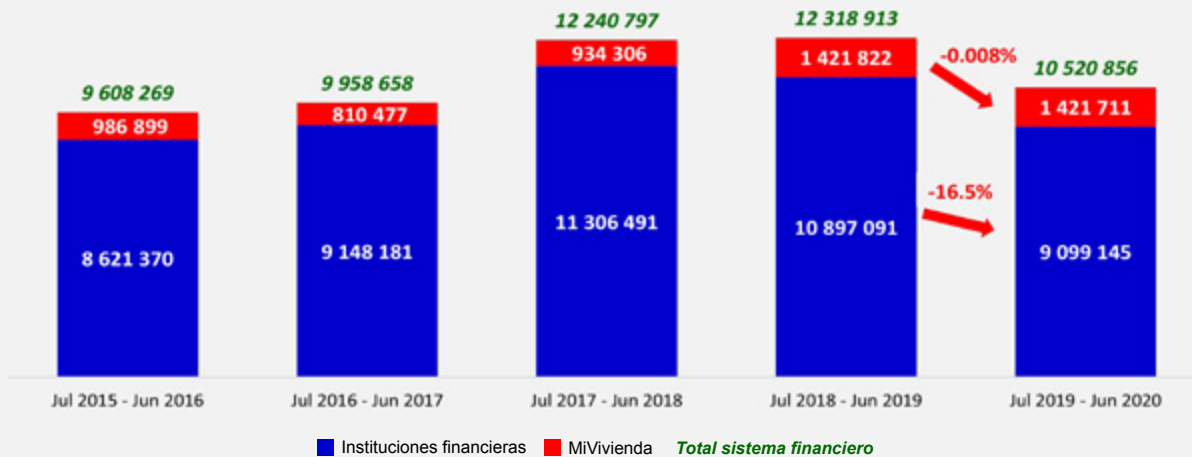


Fuente: Fondo Mivivienda

Por otra parte, el número de créditos otorgados por las instituciones financieras fuera del crédito Mivivienda descendió en 21.4%, continuando una caída que se inició el año pasado. En el IEC 28 de marzo 2020, se registró que estos préstamos se redujeron en 8.5% entre enero y diciembre del 2019. Con estos resultados, los créditos Mivivienda explican el 27.5% del total de colocaciones, la mayor participación de los últimos cinco años. La reducción del número de créditos hipotecarios colocados fuera del marco de Mivivienda ha motivado que el monto total colocado disminuya en 5.7% alcanzando 10 mil 521 millones de soles en el periodo julio 2019 – junio 2020 (**Figura 14**).

Esta caída se produce luego de dos años en que este indicador presentó un importante desempeño que llevó esta cifra desde los 9 mil 608 millones alcanzado en julio 2015 – junio 2016 a los 12 mil 318 millones de soles en el mismo periodo 2018-2019, lo que implica índices de crecimiento interanual de 3.6% y 0.6%, respectivamente. Esta disminución se produce a pesar de la casi nula reducción del monto de los créditos Mivivienda colocados en los últimos doce meses, que llegó a mil 422 millones de soles.

Figura 14. COLOCACIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA: JULIO 2015 – JUNIO 2020
(En Soles)

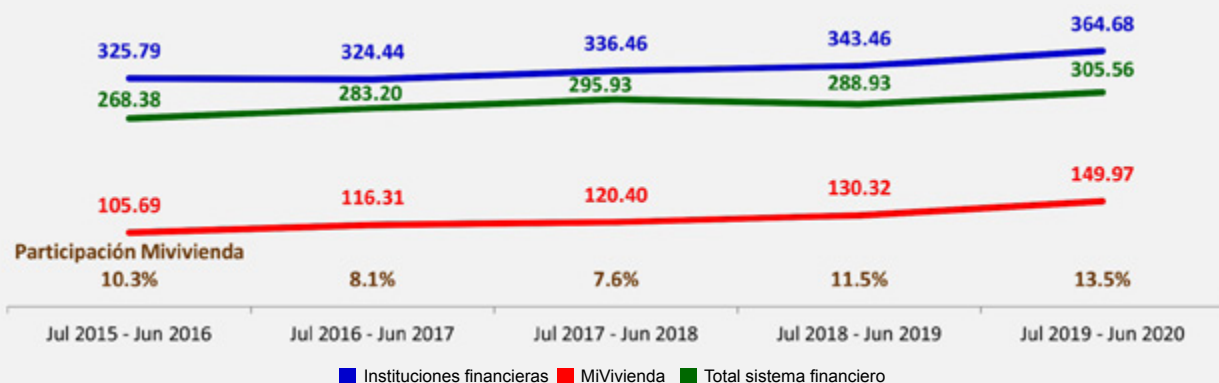


Fuente: Fondo Mivivienda

El monto promedio desembolsado por operación de crédito hipotecario fuera del marco de Mivivienda, se incrementó en 6.2% alcanzando 364 mil 680 soles en el periodo julio 2019 - junio 2020 (**Figura 15**). Esto implica una disminución del ritmo de crecimiento que se produce luego de que en igual periodo del año anterior se registrara un crecimiento de 2.1%. Este indicador presentó un importante aumento que llevó esta cifra desde los 325 mil 790 soles en el periodo julio 2015 - junio 2016 a los casi 365 mil soles en este último periodo, es decir un aumento de 11.9% en el último quinquenio. El

alza del crédito hipotecario promedio total produce por el aumento de 15.1% anual del monto promedio de los créditos Mivivienda colocados en los últimos doce meses, que llegó a 149 mil 970 soles. Esta tendencia al alza del monto promedio por operación en ambos segmentos, explica que las colocaciones de créditos hipotecarios, en soles, no disminuyan tanto como el número de créditos desembolsados. Para el caso de Mivivienda, sin embargo, el aumento del monto por crédito reflejaría las dificultades de las inmobiliarias para generar oferta nueva dirigida a hogares de menores ingresos.

Figura 15. MONTO PROMEDIO POR OPERACIÓN DE CRÉDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA JULIO 2015 – JUNIO 2020
(en miles de soles)

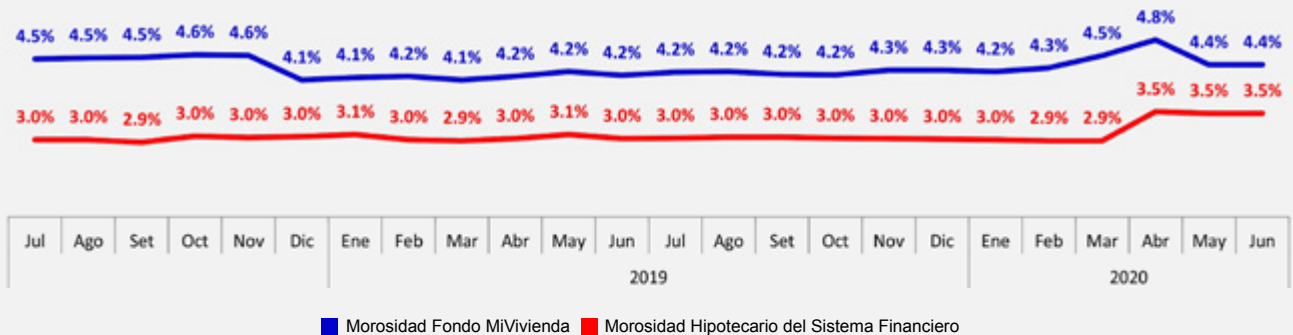


Fuente: Fondo Mivivienda

En cuanto a la morosidad de los préstamos hipotecarios, hay una estabilidad en la tasa de morosidad de préstamos hipotecarios en los últimos 2 años, sufriendo un ligero aumento en abril para luego estabilizarse en mayo y junio (**Figura 16**). En la estabilidad

del último bimestre tiene mucho que ver las acciones de refinanciamiento y reprogramación de deudas que han emprendido las instituciones financieras.

Figura 16. MOROSIDAD HIPOTECARIA: JULIO 2018 – JUNIO 2020 (%)

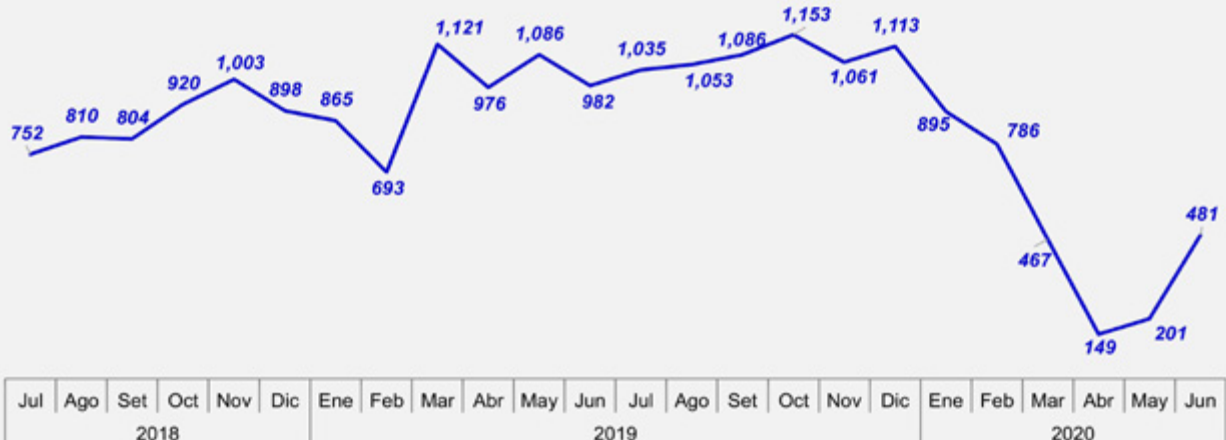


Fuente: Fondo Mivivienda

Debe destacarse que después de la recuperación de los desembolsos de créditos hipotecarios mi vivienda en diciembre 2019 (1 113 préstamos) logrando alcanzar el tercer mejor rendimiento del año, la caída ha sido sostenida hasta llegar al

mínimo conseguido en abril 2020 (**Figura 17**). Si bien se aprecia una recuperación en junio 2020 esta cantidad es apenas la mitad de lo desembolsado en junio del año pasado.

Figura 17. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS MIVIVIENDA: JULIO 2018 – JUNIO 2020 (Número de créditos por mes)

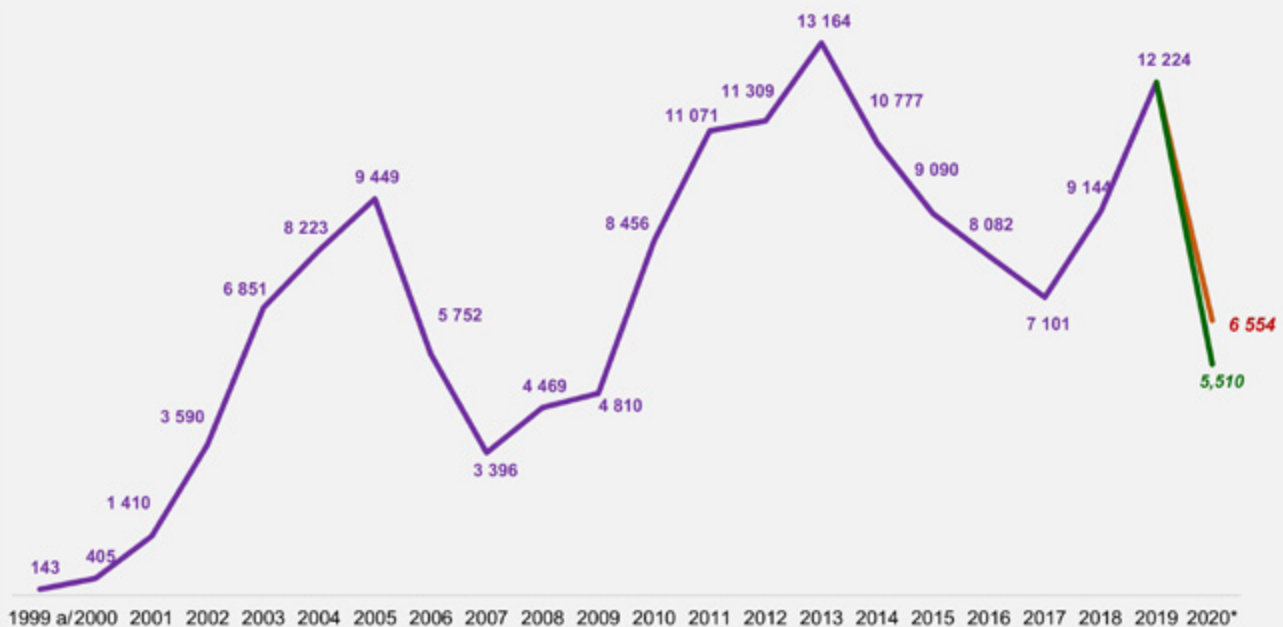


Fuente: Fondo Mivivienda

Haciendo el análisis por semestres se aprecia que en la primera mitad del 2020, el desembolso de créditos Mivivienda alcanzó apenas las 2 979 operaciones, lo que implica una reducción de 47.9% respecto al mismo periodo del año anterior y un retroceso de 54.2% con respecto al semestre anterior. Según los resultados de la Encuesta de Expectativas desarrollada por CAPECO en julio 2020 (ver Sección Tendencias entre las páginas 39 y 49 de la presente edición del IEC), las inmobiliarias estiman una caída de 26% que significaría concretar al término del año

un total de 9 046 desembolsos de créditos hipotecarios Mivivienda. Esta meta es 38% más alta que los 6 554 que estima CAPECO a partir de una evaluación de las tendencias que se han presentado en el primer semestre, lo que representaría una contracción de 46% respecto al 2019 (Figura 18). Estos resultados modestos deben entenderse considerando que el número total de créditos desembolsados en este segmento el año anterior es el segundo más alto desde 1999 en que comenzó a operar el Fondo Mivivienda.

Figura 18. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS MIVIVIENDA: 1999 – 2020
(Número de créditos)

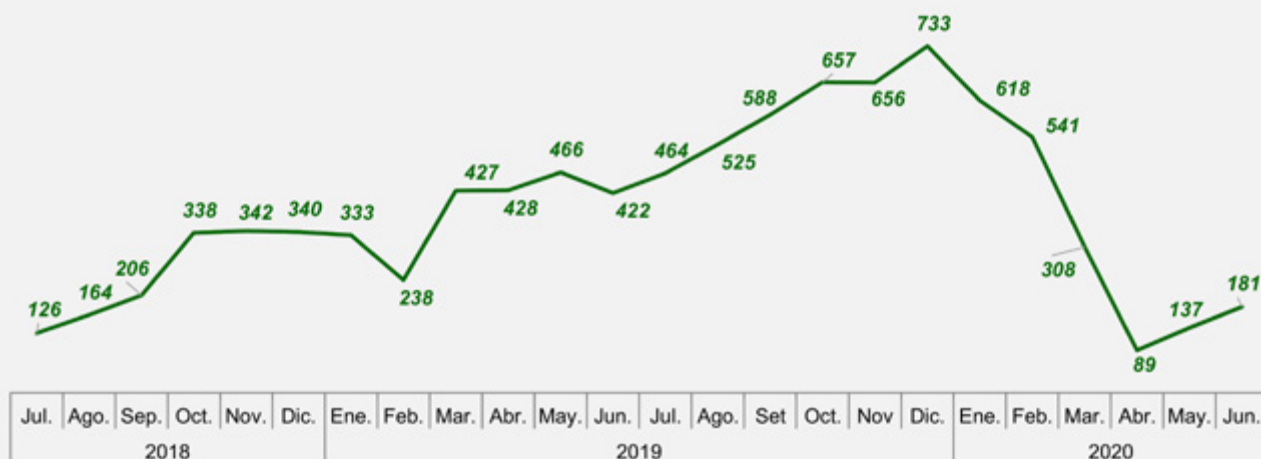


Fuente: Fondo Mivivienda / (*) Estimación CAPECO | (**) Expectativas empresas inmobiliarias – IEC 32

Mivivienda Verde alcanzó una colocación de 733 préstamos en diciembre del 2019, la más alta desde octubre de 2018, sumando 5 937 en los doce meses del 2019, cifra superior en 197% a la obtenida en similar periodo del 2018, lo que representó el 48.6% del total de operaciones desembolsadas del Crédito Mivivienda, un incremento significativo de participación respecto del año anterior, en que sólo representó el 21.9%. Desde que se inició la modalidad del crédito Mivivienda Verde, se han colocado 7 952 créditos. En la Figura 19 se consigna la evolución mensual de los préstamos otorgados bajo esta modalidad en la que se evidencia el importante desempeño alcanzado en un tiempo tan corto.

Sin embargo, desde marzo del presente año el crédito Mivivienda Verde ha presentado desempeños negativos, llegando a una colocación total de 1 874 préstamos en el primer semestre y sumando 9 832 desde que se inició la modalidad. La cifra alcanzada en la primera mitad del año significa una contracción de 19.0% con respecto al mismo periodo del año anterior y de 48.3% con respecto al semestre pasado, pero al mismo tiempo representó el 62.9% del total de operaciones desembolsadas del Crédito Mivivienda, 72 puntos porcentuales más que lo obtenido en el semestre anterior.

Figura 19. EVOLUCIÓN MENSUAL DEL DESEMBOLSO DE CRÉDITOS MIVIVIENDA VERDE (JULIO 2018 - JUNIO 2020)

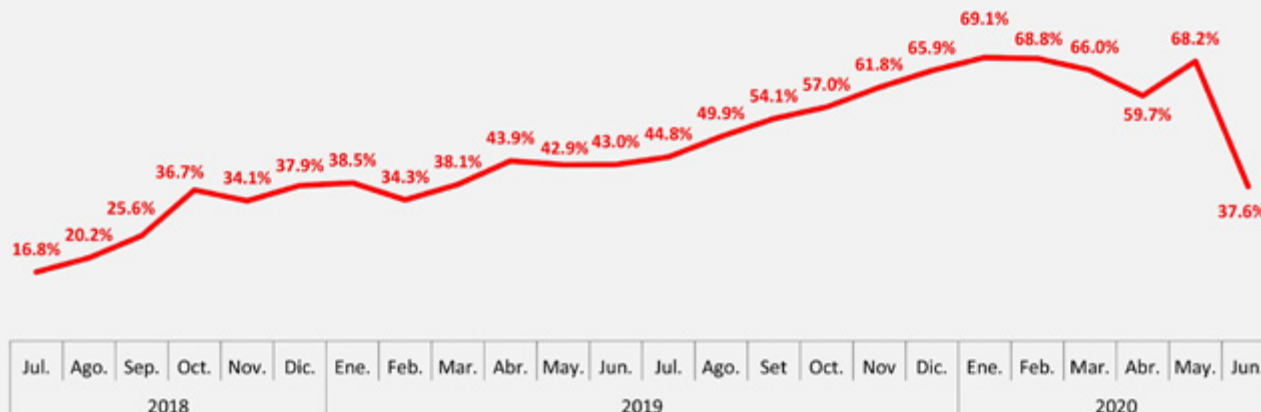


Fuente: Fondo Mivivienda

Cabe destacar el retroceso que ha tenido la participación del crédito Mivivienda Verde en el total de créditos Mivivienda, cayendo a 37.6%, la cifra más baja desde febrero 2018 y después de alcanzar un pico de 69.1% en enero del presente año (**Figura 20**). Esto es producto no solo de la paralización de actividades de construcción por la pandemia sino también por los conflictos existentes entre el Ministerio de Vivienda y un número creciente de municipalidades respecto a la aplicación del Reglamento de Construcción y Habilitación Urbana Especial, norma técnica

aplicable para la construcción de viviendas sociales, incluida la de proyectos Mivivienda Verde. Estas discrepancias, que han llegado incluso al extremo de disponer la anulación de licencias de obra otorgadas, no tienen asidero legal por cuanto la prevalencia de las normas nacionales en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones sobre las ordenanzas municipales ([ver informe publicado en la Sección Desarrollo Urbano, en las páginas 55 a 62 de esta edición del IEC](#)).

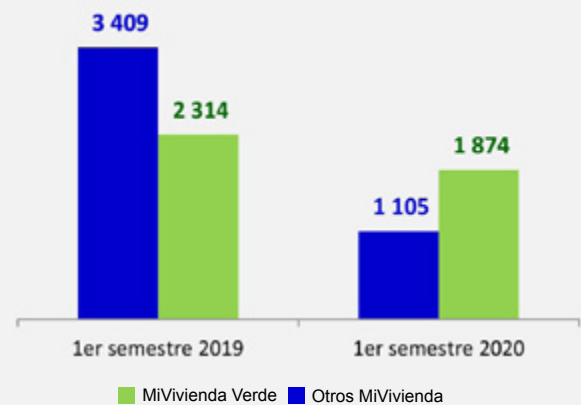
Figura 20. EVOLUCIÓN PARTICIPACIÓN CRÉDITOS MIVIVIENDA VERDE EN TOTAL MIVIVIENDA (JULIO 2018 - JUNIO 2020)



Fuente: Fondo Mivivienda

El análisis comparativo, en número de operaciones efectuadas por Mivivienda Verde Verde y por el resto de productos Mivivienda en el primer semestre 2020, puede observarse en la **Figura 21**, destacando la importante contribución de este producto al crecimiento de la oferta de vivienda social hasta el 2019 que contrasta con un participación muy disminuida en los últimos meses. Obsérvese que la colocación de otros productos de Mivivienda sufrió una retracción de 67.3% en los primeros seis meses del 2020 respecto al mismo periodo del año anterior, lo que explicaría el retroceso de colocaciones Mivivienda ocurrido en este lapso (-47.9%). El retroceso de operaciones Bono Verde resulta no ser tan drástico (-19%) gracias a las colocaciones producidas en los primeros meses del año.

Figura 21. DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS MIVIVIENDA, SEGÚN PRODUCTO ENERO-JUNIO 2019 – 2020 (EN NÚMERO DE CRÉDITOS)

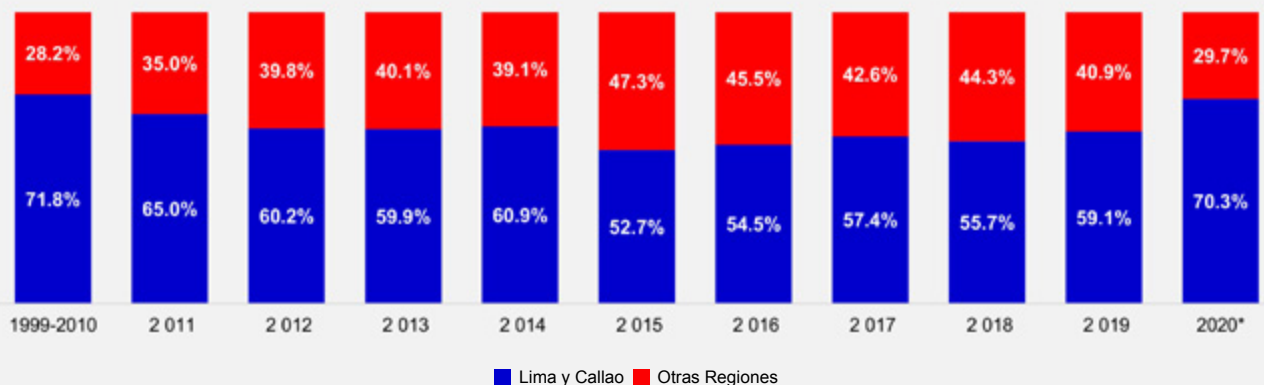


Fuente: Fondo Mivivienda

Lima Metropolitana concentra el 63.7% de los 151 895 créditos desembolsados por el Fondo Mivivienda desde que esta entidad inició sus operaciones hasta junio del 2020. Esta proporción se fue reduciendo paulatinamente pasando de un promedio de 71.8% en el periodo 1999-2010 a 52.7% en el 2015 (**Figura 22**). Sin embargo, en los últimos cinco años se aprecia una relativa tendencia al alza de la participación de Lima Metropolitana en el desembolso de

créditos, a tal punto que este año estaría alcanzando su mayor valor (70.3%) en los últimos diez años. La pandemia del COVID-19 habría incidido significativamente en este incremento de la participación de Lima Metropolitana, teniendo en cuenta las medidas de cuarentena focalizada en el interior del país, especialmente en las regiones donde hay un nuevo aumento de infectados como Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Ica y Arequipa.

Figura 22. DESEMBOLSOS DE PRODUCTOS MIVIVIENDA (%), SEGÚN REGIÓN (1999 - 2020)

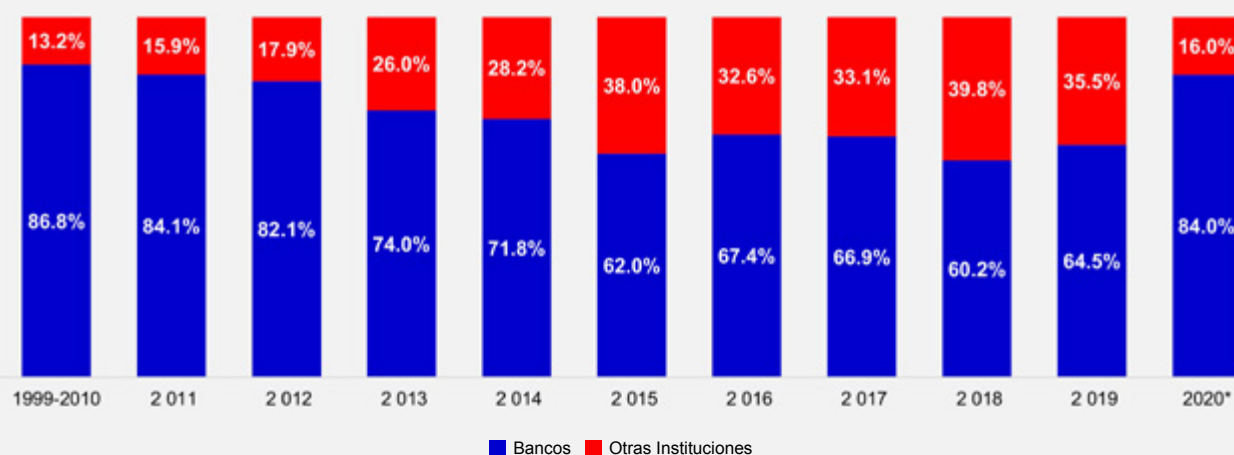


Fuente: Fondo Mivivienda / *Proyectado en base a datos al 30.06.2020

De otro lado, la participación de los bancos en el desembolso de créditos hipotecarios del Fondo Mivivienda se ha ido reduciendo de forma consistente en el tiempo. En los primeros doce años de operación del Fondo, el 86.8% de los préstamos fueron entregados por estas entidades. En el 2018, esta proporción alcanzó su mínimo histórico (60.2%), para el año 2019 llegó al 64.5% como

se aprecia en la **Figura 23**. Este año se espera que la participación de los bancos alcance el 84% producto de sus mejores condiciones que tienen estas entidades para afrontar la reprogramación y el refinanciamiento de deuda y la concentración de las ventas en Lima Metropolitana, donde estas entidades tienen una mayor presencia en el mercado financiero.

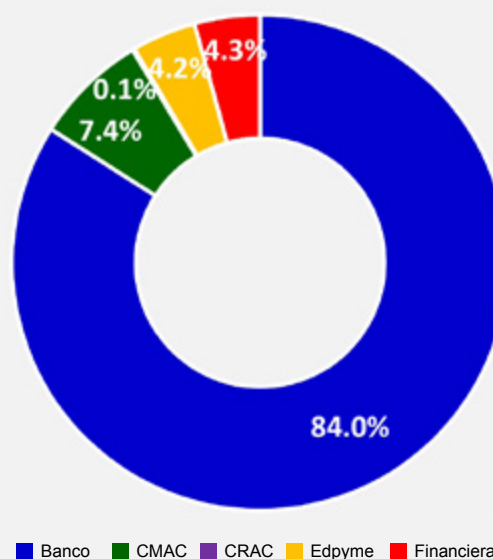
Figura 23. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS MIVIVIENDA POR TIPO DE IFI –TOTAL NACIONAL (1999-2020)



Fuente: Fondo Mivivienda / *Proyectado en base a datos al 30.06.2020

Como se aprecia en la **Figura 24**, en estos últimos seis meses, han sido los bancos y las financieras las entidades que mayor participación han alcanzado en la colocación de créditos del Fondo Mivivienda (84.0% y 4.3%), mientras que las Edpymes y las Cajas Municipales representaron el 4.2% y 7.4% de estas operaciones. Merece reseñarse la casi inexistente presencia de las Cajas Rurales (0.1%) en el mercado hipotecario de viviendas social actualmente, cuando hace cinco años llegaron a explicar casi el 11.7% de los desembolsos, lo cual es explicable por la falta de fuentes de financiamiento complementario para estas instituciones que calce con la duración (largo plazo) de los créditos hipotecarios.

Figura 24. PARTICIPACION DE IFI DE CRÉDITOS MIVIVIENDA - TOTAL NACIONAL (ENERO – JUNIO 2020)

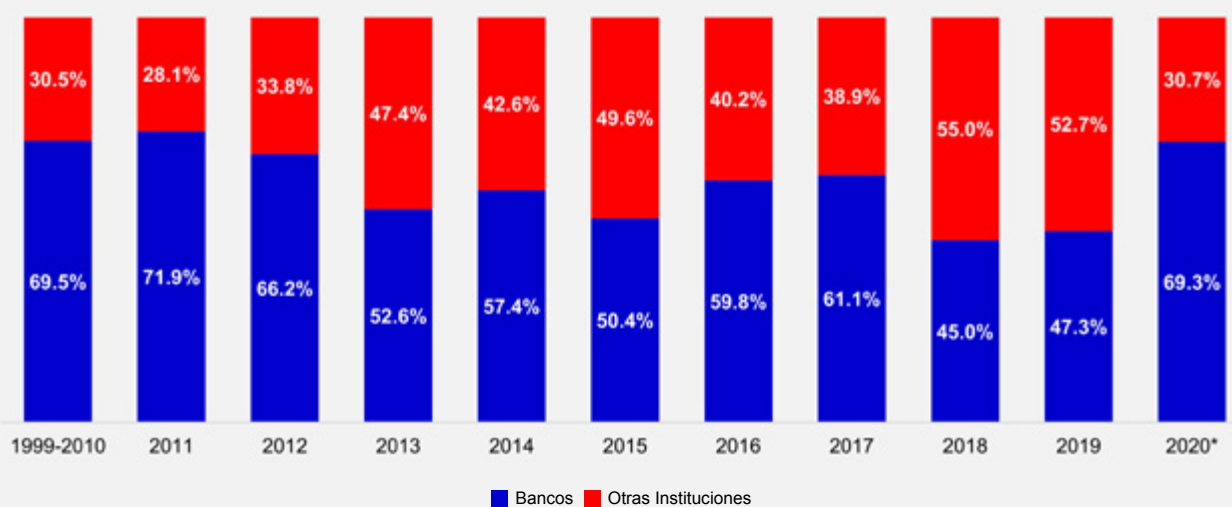


Fuente: Fondo Mivivienda

De otro lado, en el año 2019, las instituciones financieras no bancarias lideraron el desembolso de créditos Mivivienda en el interior del país (52.7%), consolidando la tendencia que empezó el año 2018 en que se registró un incremento significativo de dicho indicador (55.0%), proporción nunca antes alcanzada desde que se creó el Fondo Mivivienda (**Figura 25**). Sin embargo para el

presente año se estaría contrayendo fuertemente la participación de estas instituciones (30.7%) debido a que las condiciones adicionales exigidas por la Superintendencia de Banca y Seguros para la colocación de créditos, a raíz de la coyuntura del COVID-19, son más difíciles de cumplir.

Figura 25. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS MIVIENDA POR TIPO DE IFI – INTERIOR DEL PAÍS (1999-2020)



Fuente: Fondo Mivivienda

En cuanto al programa Techo Propio, cabe indicar que desde el año 2003 hasta junio del 2020 se entregó un total acumulado de 358 599 bonos familiares habitacionales (BFH), sin considerar aquellos que se asignan en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios. Al analizar la evolución anual (**Figura 26**) puede apreciarse que en el año 2015 se alcanzó un pico de 50,439 BFH otorgados mientras que en el trienio 2016-2018 se apreció una caída vertical (74.2%). En razón de ello, la ejecución del 2018 (25 467 bonos) fue similar a la alcanzada cuatro años antes.

En el 2019 se desembolsaron 53 256 BFH registrando un incremento de 109% respecto al año anterior y que significó una eje-

cutó 50.2% más en monto presupuestado y 5.6% adicional en bonos colocados que hace cuatro años.

En el primer semestre del 2020 se desembolsaron un total de 13 303 BFH que significó una caída de 36.0% con respecto al mismo periodo del 2020, luego del alcanzar el mayor número de desembolsos en el segundo semestre del 2019 (32 484). Igual que en el caso de los créditos Mivivienda, la contracción en las colocaciones de Techo Propio se explica por la coyuntura de la pandemia, pero en este programa los resultados fueron mucho más significativos al no lograr colocar bono alguno los meses de abril y mayo.

Figura 26. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS (2003-2020)



Fuente: Fondo Mivivienda / * Meta MVCS | ** Estimación CAPECO

En el marco del Plan Arranca Perú y del Decreto de Urgencia N° 070-2020, el gobierno central ha destinado S/ 535 millones al Ministerio de Vivienda con la finalidad de incrementar en 19 100 bonos la oferta del Bono Familiar Habitacional (BFH) bajo las modalidades de Construcción en Sitio Propio (15 500 bonos) y Adquisición de Vivienda Nueva (3 600 bonos).

La meta propuesta desde el Ministerio de Economía al de Vivienda, es de beneficiar a más de 57 680 familias. Para lograr este objetivo como aspiran fuentes oficiales, los desembolsos en el segundo semestre de este año, deberían llegar a 44 377 BFH, es decir un incremento de 233% respecto a los primeros seis meses del año que significaría superar el récord alcanzado el 2019, lo que sería muy difícil de alcanzar. Para CAPECO, se podría desembolsar unos 29 mil bonos al final del 2020, lo que significaría una contracción de 45% con respecto al año anterior que fue el de mayor colocación de BFH desde la creación del Fondo Mivivienda.

Al analizar la evolución histórica del otorgamiento de los BFH desde la creación del programa Techo Propio hasta junio del 2020, se desprende que la modalidad de construcción en sitio propio acumula el 79.7 % del total de bonos desembolsados, alcanzando un pico de 46,467 subsidios otorgados en el año 2015, luego de una apreciable expansión que se inició en el año 2011 (Figura 27). Por semestres, el análisis indica que se alcanzó la segunda colocación más alta en los últimos seis meses de 2019 con 25 955 subsidios. Para el primer semestre del presente año

se desembolsaron 11 452 bonos familiares habitacionales bajo la modalidad construcción en sitio propio lo que representa una caída de 32.2% con respecto al mismo periodo del año anterior y de 55.9% con respecto al semestre anterior inmediato. En la modalidad de adquisición de vivienda nueva se concentra el 17.5% de desembolsos de BFH desde el 2003, estableciendo un nuevo récord de bonos (6 326) en el 2do semestre del 2019 en esta modalidad, para luego caer en 71.1% en la primera mitad del 2020.

Para alcanzar la meta propuesta por el MEF, se tendría que alcanzar la segunda cifra más alta en bonos familiares habitacionales bajo la modalidad construcción en sitio propio (46 404) y lograr un récord de desembolsos en la modalidad de adquisición de vivienda nueva (10 927). CAPECO prevé más bien una contracción de 41.2% en la modalidad construcción en sitio propio y de 60.1% en la de adquisición de vivienda nueva. El nivel de actividad en esta última modalidad durante el 2020 se verá afectado por la reducción de la oferta de vivienda motivada por la paralización de 45 proyectos que suman más de 8 mil unidades que conforman la cartera de la Financiera TFC, entidad que se encuentra en un incierto proceso de intervención por la Superintendencia de Banca. Además, existen una serie de limitaciones en este segmento del mercado cuya superación exige la puesta en marcha de una estrategia integral con acciones de corto y mediano plazo, estando entre las más urgentes el incremento del tope del precio de venta de las viviendas que se comercialicen en el marco de Techo Propio y del valor del BFH (ver sección Inmobiliaria, en las páginas 65 al 82 del presente número del IEC).

Figura 27. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES POR MODALIDAD (2003-2020)

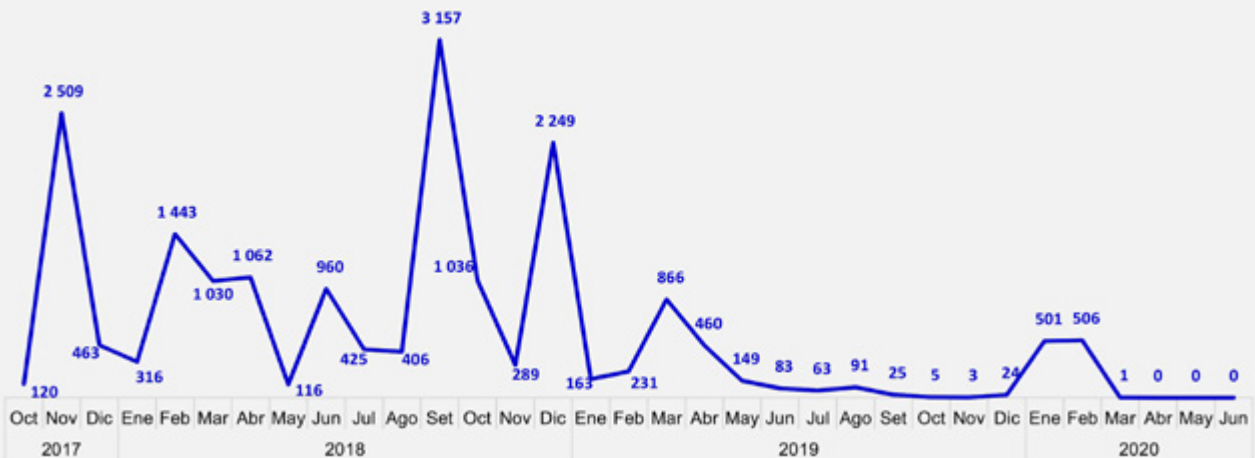


Fuente: Fondo Mivivienda / * Estimación según Meta MVCS | ** Estimación CAPECO

En cuanto al programa de reconstrucción de viviendas de la zona afectada por el Fenómeno El Niño Costero del 2017, al mes junio del 2020 se han desembolsado en total 18 752 subsidios, lo que es aproximadamente el 44% de la meta establecida en el Plan de Reconstrucción con Cambios. Entre octubre y diciembre del 2017 se desembolsaron 3 092 bonos, en el 2018 se alcanzaron los 12 489 y en el año 2019 se concretaron 2 163 subsidios. En el

año 2020 se han entregado apenas 1 008 subsidios, por lo que, a dos años y medio de la culminación del Plan de acuerdo con su ley de creación, ni siquiera se habría alcanzado la mitad de las viviendas que deben ser reconstruidas. Además, como se muestra en la **Figura 28**, el ritmo de desembolso mensual es sumamente errático, con altas y bajas pronunciadas. En los últimos cuatro meses el descenso casi absoluto, llegando a solo 1 subsidio.

Figura 28. BONOS DE RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DESEMBOLSADOS (OCTUBRE 2017 – JUNIO 2020)



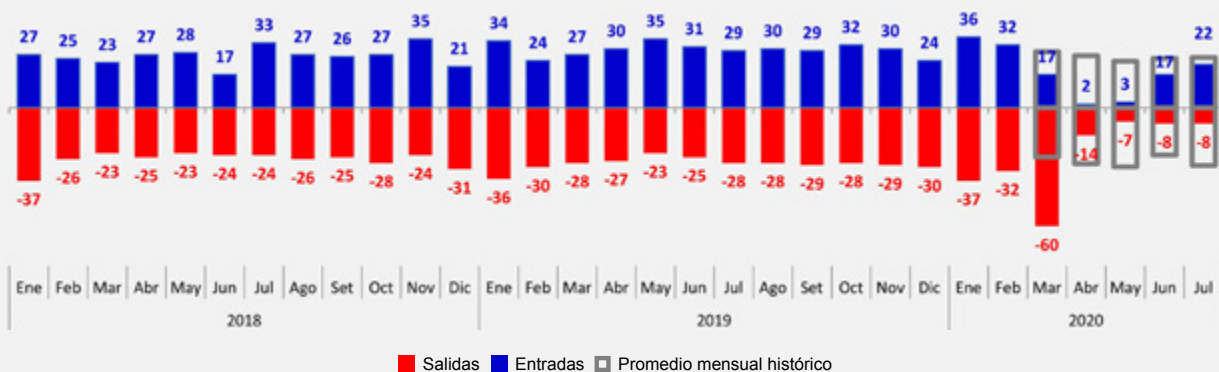
Fuente: Fondo Mivivienda

5. Empleo

De acuerdo a la información más reciente publicada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través de su informe Tablero de control de seguimiento del empleo en el sector formal privado, desde el 16 de marzo en que se dio inicio al estado de emergencia hasta fines de julio se ha producido la salida de 926 491 trabajadores del sector privado formal, a nivel nacional de los cuales 58 171 eran trabajadores del sector construcción. Al mismo tiempo se produjo la entrada de 733 659 trabajadores a nivel nacional siendo 44 085 de construcción. Esto significa la pérdida de empleo formal (salida neta de trabajadores) desde el 16 de marzo fue de un global de 192 832 empleos y de construcción 14 086.

Como se aprecia en la **Figura 29**, en el sector construcción la mayor salida de trabajadores del sector privado formal se dio en marzo siendo más del doble del promedio histórica para ese mes. Para los siguientes meses la salida ha sido menor al promedio. Las entradas de trabajadores ya desde marzo presentaban una contracción llegando a un mínimo en abril y recuperándose para julio pero alcanzando un ingreso de trabajadores al sector formal aún menor al promedio esperado para ese mes del año.

Figura 29. ENTRADAS Y SALIDAS MENSUALES DE TRABAJADORES EN EMPRESAS PRIVADAS FORMALES DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, ENERO 2018 - JULIO 2020 (miles de trabajadores)



Fuente: MTPE - Planillas electrónicas

De acuerdo con la información que mensualmente publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, la población empleada en Lima Metropolitana por el sector construcción registró una caída de 73.9% en el segundo trimestre del 2020 respecto al mismo trimestre del año anterior (**Figura 30**). Hasta el año pasa-

do, en más de una década la mayor caída del sector construcción fue en el tercer trimestre del 2009 (-11.1%). Así, la construcción se convirtió en la actividad productiva que más empleos perdió en Lima Metropolitana en dicho periodo, delante de la manufactura que tuvo una pérdida de 64.2% y de servicios que cayó 53.3%.

Figura 30. POBLACIÓN EMPLEADA TOTAL Y EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2015 – 2020
(LIMA METROPOLITANA PERIODO 2DO TRIMESTRE: ABR-MAY-JUN)

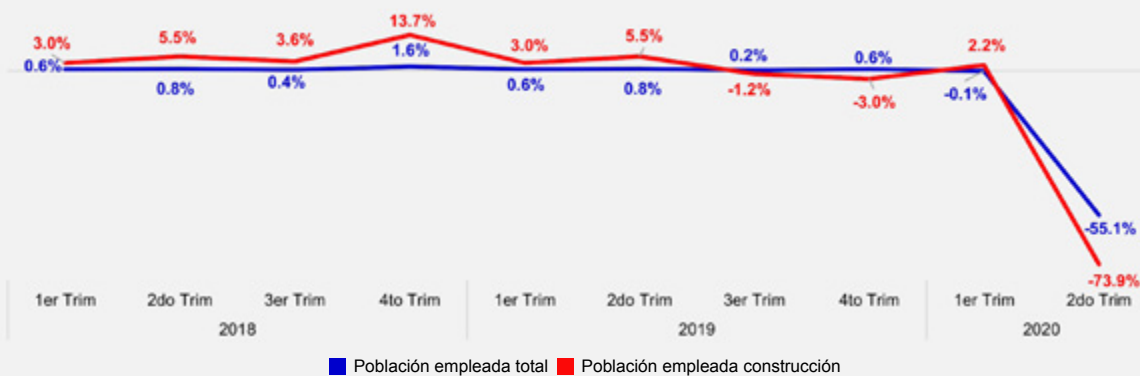


Fuente: INEI

Para el primer trimestre del 2020, el empleo en obras de construcción localizadas en Lima Metropolitana tuvo una recuperación después de retroceder en la segunda mitad del año anterior (**Figura 31**). La abrupta caída para el segundo trimestre del año en curso que presenta el empleo en construcción es consecuencia de la paralización total de la ejecución de obras de construcción dispuesta al inicio de la emergencia declarada por el gobierno nacional a partir del 16 de marzo de este año y cuya reanudación comenzó recién a fines de junio, a pesar de que a partir de la segunda semana de mayo, el gobierno central ordenó la reapertura

de un número importante de obras. Más aun, al 11 de julio, un 38% de empresas que ya contaban con autorización no habían podido reiniciar las obras, de acuerdo con los resultados de un sondeo efectuado por CAPECO en un Panel de Empresas Constructoras. En esta investigación también se ha detectado que el 33% de las empresas que no han podido retomar las obras señalan que ello se debe a que no se aprueba o ha sido denegada la ampliación de plazo de ejecución y del presupuesto de obras públicas, mientras que el 24% sostiene que “falta la autorización municipal” para el reinicio de obras privadas.

Figura 31. POBLACIÓN EMPLEADA TOTAL Y EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2018 – 2020
(LIMA METROPOLITANA EVOLUCIÓN TRIMESTRAL PORCENTUAL)

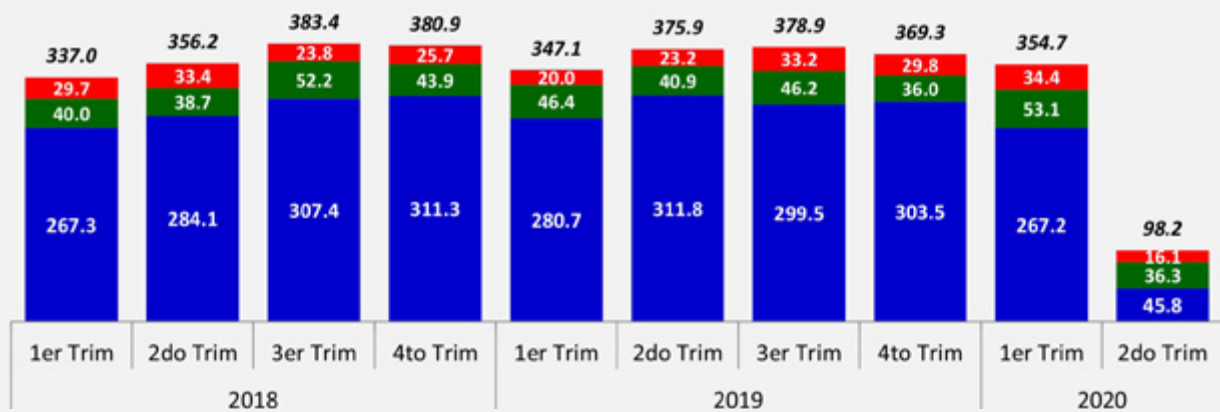


Fuente: INEI

Los resultados negativos que se han presentado en los niveles de empleo en el sector construcción durante el segundo trimestre del año en Lima Metropolitana, se explican en gran medida por la caída del empleo adecuado en el sector que retrocedió en 85.3% con respecto al mismo periodo del 2019 (**Figura 32**). El subempleo en construcción, si bien se redujo en el segundo trimestre en sus dos modalidades, las proporciones de caída son sensiblemente menores: -11.3% por insuficiencia de horas y -30.6% por menores ingresos. Esto revela muy claramente que la decisión de paralizar drás-

ticamente las obras de construcción formal durante la emergencia provoca que una parte significativa de quienes trabajaban en ellas migró hacia el empleo informal o eventual. De esta manera, el objetivo que se esperaba alcanzar con el cierre de actividades – reducir de manera importante la circulación de personas – no solo se cumplió muy parcialmente en las actividad constructora sino que una buena parte de trabajadores incrementó el riesgo de contagiarse al pasar de un ambiente controlado en las obras formales a uno vulnerable en las informales.

Figura 32. POBLACIÓN CON EMPLEO ADECUADO Y SUBEMPLEADA EN LA CONSTRUCCIÓN (LIMA METROPOLITANA MILES DE PERSONAS)



Fuente: INEI

■ Empleo adecuado ■ Subempleo por insuficiencia de horas ■ Subempleo por ingresos

La contracción del empleo en el sector en el segundo trimestre 2020 se refleja también en las menores horas trabajadas por semana, que tuvo una caída de 79.1% con respecto al mismo periodo del año anterior y de 77.0% en relación con el primer trimestre del

presente año (**Figura 33**). La reanudación de obras con las restricciones de aforo y de distancia social dispuestas por el gobierno nacional significará una merma en el número de horas que se trabajarán en las obras, lo que afectará el ritmo de ejecución.

Figura 33. NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS POR SEMANA SECTOR CONSTRUCCIÓN (LIMA METROPOLITANA MILLONES DE HORAS PERSONA TRABAJADAS)



Fuente: INEI

El estudio efectuado en el panel de constructoras refleja que el número de trabajadores que reiniciarían las obras sería, en promedio, inferior en 27% al que existía en el momento en que se declaró la pandemia. Entre los obreros, la proporción de la reducción sería de 30%. Teniendo en cuenta esta información, podría estimarse una pérdida de 64 mil empleos directos solamente en

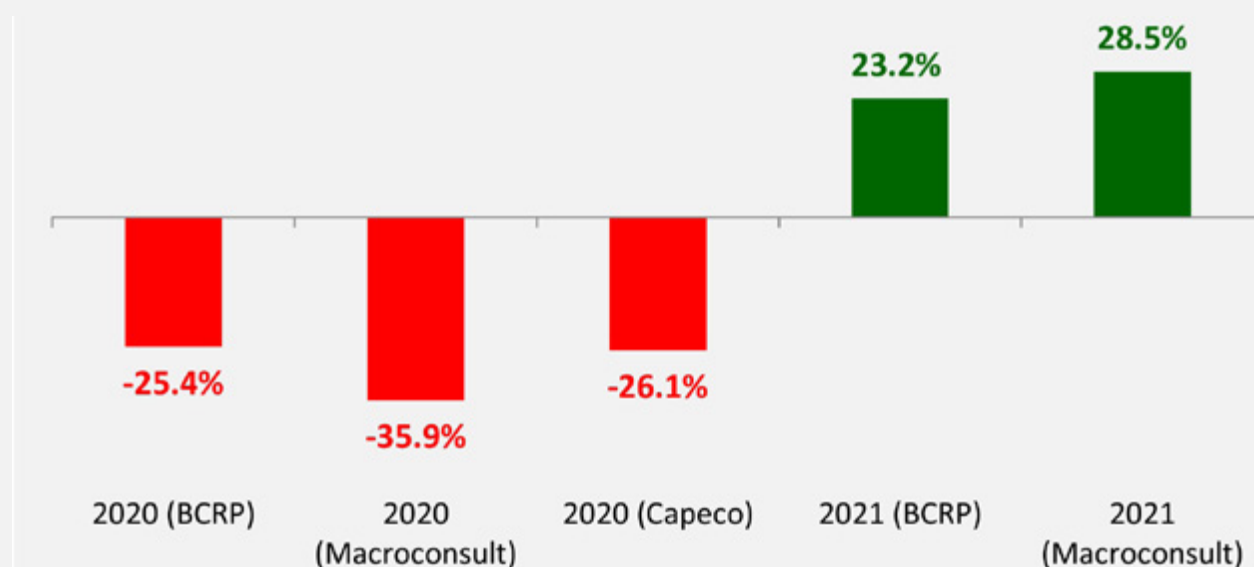
el segmento de edificaciones residenciales, situación que se prolongará por un plazo indeterminado teniendo en cuenta que la crisis sanitaria no ha sido completamente controlada todavía, lo que hace suponer que las restricciones para la ejecución de obra seguirán vigentes por varios meses más.

6. Conclusiones

Las previsiones más recientes efectuadas tanto por el Banco Central de Reserva como por el Banco Mundial y consultoras privadas, proyectan una caída el producto bruto interno peruano de entre 12% y 14% para el presente año y un “rebote” para el 2021 que iría entre el 7% y el 11.5%. El PBI nacional no ha presentado una caída en esa proporción desde el año 1989. De igual forma existe el consenso que la construcción sería el sector productivo más afectado en el 2020 después de los subsectores de Alojamiento y Restaurants, aunque se espera una fuerte reacción para

el año próximo. Sin embargo, hay discrepancias respecto a la magnitud de la recesión que afectará a la actividad constructora (**Figura 34**). Las expectativas de las empresas de la construcción sobre sus niveles de operación para el presente año – que fueron recogidas en el panel de empresas efectuado por CAPECO para esta edición del IEC – son coincidentes con la estimación efectuada por el BCRP en junio del 2020: una disminución de 26% en relación con los resultados sectoriales alcanzados en el 2019.

Figura 34. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL PBI CONSTRUCCIÓN 2020-2021

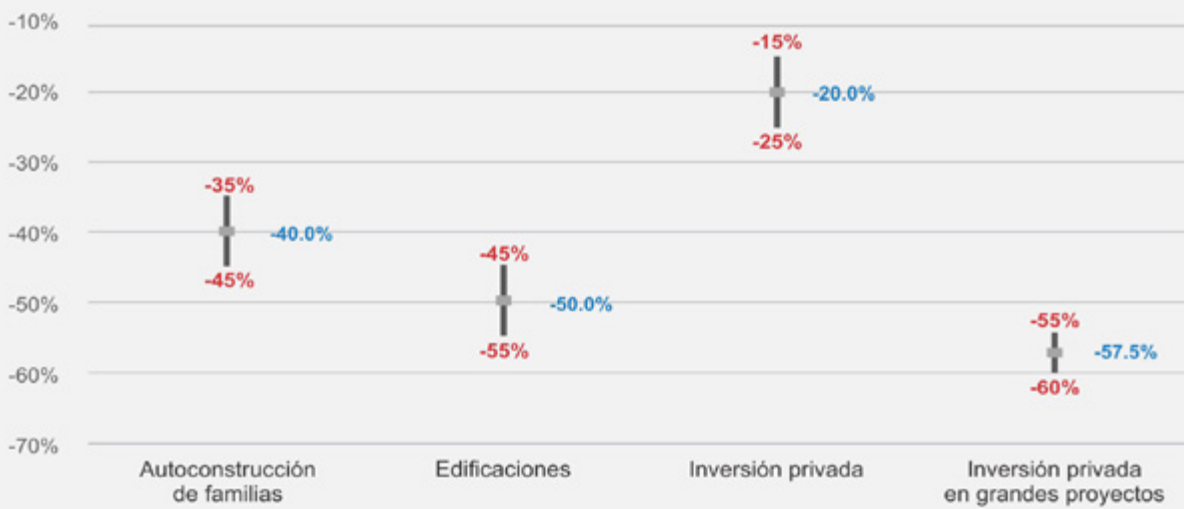


Fuente: BCRP – Reporte de inflación, Junio 2020 | Proyección Macroconsult julio 2020 | Encuesta de expectativas empresariales – IEC 32

Las previsiones de consultores privados, en cambio, son más pesimistas. Macroconsult prevé una disminución de 36% en el PBI construcción para el 2020, cálculo efectuado con data disponible a junio del 2020, lo que implica una ligera reducción de la perspectiva negativa respecto a este indicador que esta consultora estimó en mayo (-40%). Para el 2021, proyecta un fuerte “rebote” en la producción sectorial que, no obstante, no revertiría completamen-

te la fuerte caída que se tendría en el presente año. Para Apoyo en cambio, el sector construcción tendría una caída superior al 40% de acuerdo a una estimación efectuada en agosto (Figura 35). Para esta consultora, esta percepción fuertemente negativa se debe esencialmente a la postergación de planes de inversión privada tanto en familias como en empresas, mientras que la inversión pública tendría un comportamiento mucho menos malo.

Figura 35. DESEMPEÑO ESPERADO DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL 2020, SEGÚN COMPONENTES



Fuente: APOYO – SAE Agosto 2020

Sin embargo, los magros resultados sectoriales del primer semestre suponen un desafío formidable para que tanto la obra pública como la privada puedan alcanzar un repunte lo suficientemente alto en el segundo semestre. Entre enero y junio, el PBI

de la construcción se contrajo 42%, por una disminución de 40% en el consumo de cemento (Figura 36) y de 53% en la obra pública, de acuerdo con ASOCEM y el INEI, respectivamente.

Figura 36. CONSUMO NACIONAL DE CEMENTO (EN MILES DE TM)



Fuente: ASOCEM – Junio 2020

La estimación que hace CAPECO para julio es de una retracción de la producción sectorial de alrededor de 25%, considerando una caída de 14% del consumo de cemento y de 60% en el avance de obra pública. Se trata de una mejora importante en ambos indicadores, pero para cumplir con el estimado del BCRP sobre el PBI de la construcción en el 2020 (-25.4%), la producción sectorial debería incrementarse 87.7% respecto de la alcanzada en

el primer semestre de este año (**Figura 37**), lo que implicaría una disminución de 12% en relación con el segundo semestre del 2019. Si se piensa en una disminución de 40% en el PBI sectorial, como estima Apoyo, se requeriría incrementar en 31.4% el nivel de producción entre julio y diciembre respecto a lo alcanzado en los primeros seis meses de este año.

Figura 37. ESCENARIOS PARA EL PRODUCTO BRUTO INTERNO DE LA CONSTRUCCIÓN 2020
(índice base 2007 = 100)

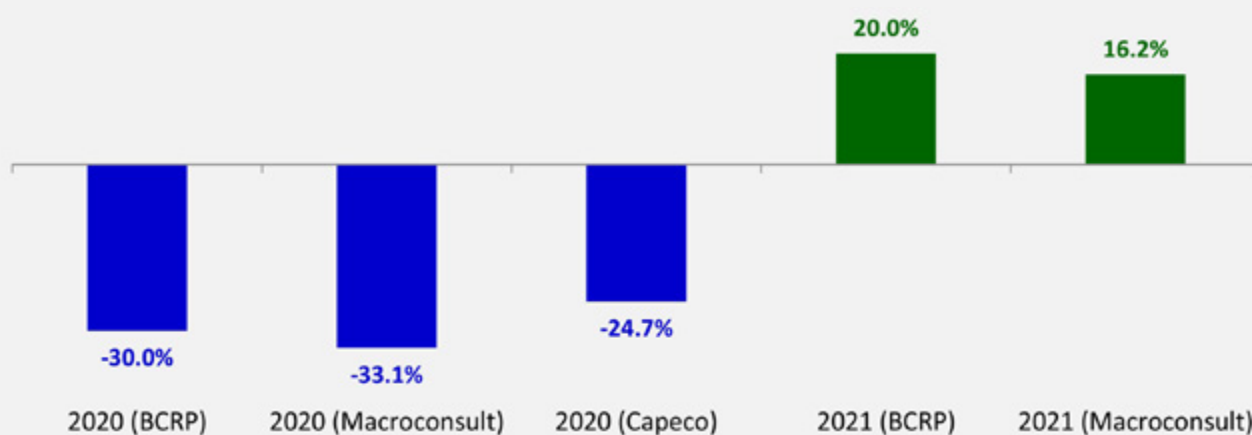
Periodo	2019	2020		Variación 2020 / 2019		Variación 2° Sem / 1° Sem	
		-25.4 %	-40.0 %	-25.4 %	-40.0 %	-25.4 %	-40.0 %
Enero - Junio	1 056.6	613.1	613.1	- 42.0 %	- 42.0 %	---	---
Julio - Diciembre	1 307.6	1 150.6	805.41	- 12.0 %	- 38.4 %	87.7 %	31.4 %
Total	2 3064.2	1 763.7	1 418.5	-25.4 %	-40.0 %		

Fuente: INEI – Junio 2020 / Estimación: CAPECO

Estos escenarios tan complicados para la construcción están relacionados con la caída de la inversión, tanto pública como privada. En el caso del desempeño de la inversión privada, el BCRP y Macroconsult coinciden en sus proyecciones: una fuerte retracción (entre - 30% y -33%) en el 2020 y una importante recupera-

ción en el 2021 (**Figura 38**). En cambio, como ya se ha visto, Apoyo tiene una perspectiva mucho más pesimista, pues estima que la inversión familiar, inmobiliaria y en grandes proyectos privados se reducirían en alrededor de 50%.

Figura 38. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA 2020-2021

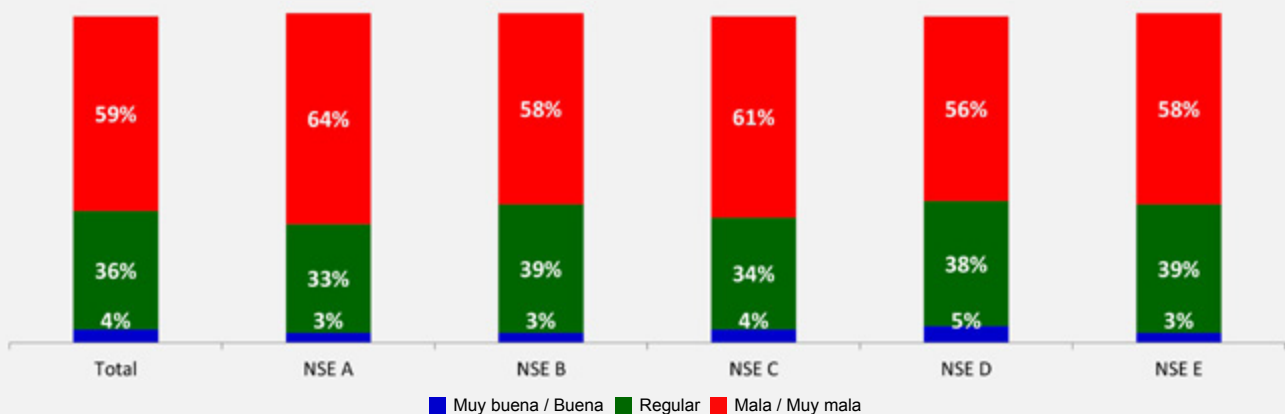


Fuente: BCRP – Reporte de inflación, Junio 2020 | Proyección Macroconsult junio 2020 |
*Estimado por CAPECO, a partir de Informe de SAE Apoyo – Agosto 2020

En cuanto a la inversión de las familias en construcción, cifras recientes de algunos indicadores claves como la menor afectación del empleo informal respecto del formal en construcción, así como la notoria recuperación de la venta al por menor en varios rubros como los ladrillos de arcilla y el cemento, reflejan un desempeño positivo de la llamada “autoconstrucción”

familiar. Sin embargo, las condiciones actuales de la economía familiar son bastantes precarias para una proporción importante de la población. Según un estudio reciente de IPSOS (Figura 39), el 59% de hogares se encuentra en una mala o muy mala situación económica, proporción que se eleva a 64% en el NSE A, según IPSOS.

Figura 39. PERCEPCION DE LAS FAMILIAS SOBRE LA SITUACION ECONOMICA ACTUAL

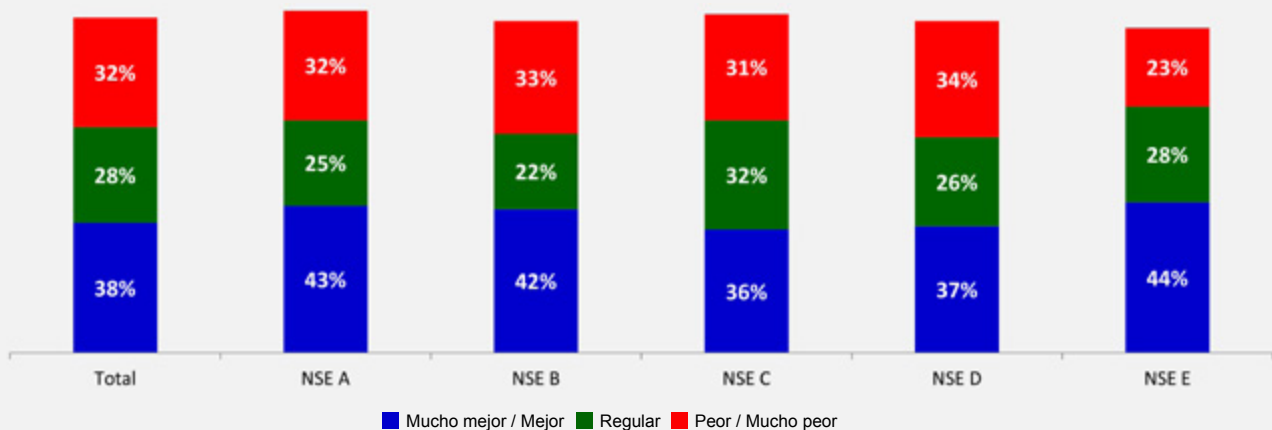


Fuente: IPSOS – Julio 2020

Esta misma investigación muestra un fuerte pesimismo en los hogares respecto a sus condiciones de vida en los próximos doce meses: el 60% de ellos espera un estancamiento o empeoramiento futuro de su situación económica (Figura 40). Si a las privaciones

actuales motivadas por falta o reducción de ingresos familiares, se suma la desconfianza sobre una evolución positiva de éstos al menos en el mediano plazo, el interés por efectuar inversiones en construir, comprar o mejorar viviendas o locales productivos.

Figura 40. EXPECTATIVAS SOBRE LA SITUACIÓN ECONOMICA FAMILIAR DENTRO DE DOCE MESES

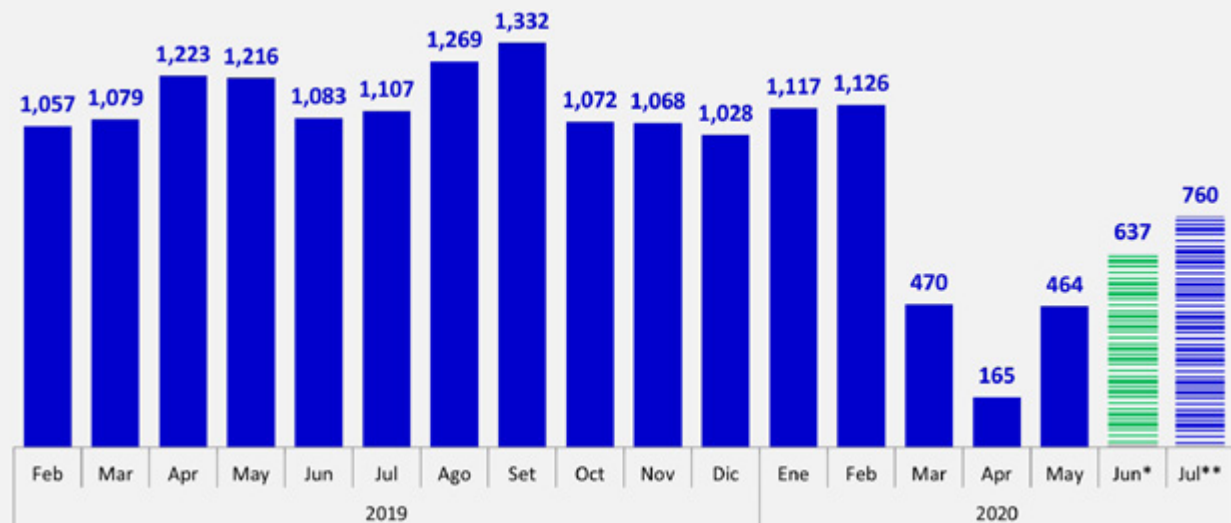


Fuente: IPSOS – Julio 2020

Por su parte, la inversión inmobiliaria también enfrenta numerosas dificultades para consolidar su recuperación. La venta de unidades de vivienda en Lima Metropolitana se habría incrementado 19% en julio respecto al mes anterior, sumando un trimestre de crecimiento consecutivo. Sin embargo, este volumen de ventas es todavía 31% inferior al obtenido en igual mes del 2019

(Figura 41). Las ventas en el interior del país se verían aún más dificultada por la continuación de la cuarentena en todo el territorio de seis regiones (Arequipa, Ica, Junín, Huánuco, San Martín y Madre de Dios) y en 36 provincias de otras siete regiones, entre las cuales se incluyen importantes ciudades como Cusco, Chimbote, Huaraz, Tacna, Ilo, Moquegua, Cerro de Pasco y Huamanga.

Figura 41. VENTA DE VIVIENDAS NUEVAS (EN UNIDADES) EN LIMA METROPOLITANA

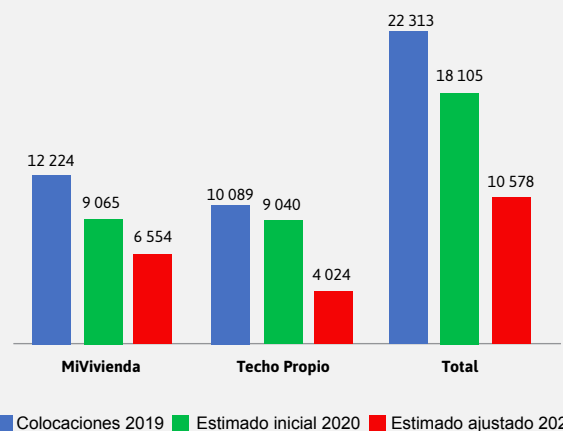


Fuente: ASEI / * Separaciones / ** Estimado con resultados de encuesta a Empresas IEC 32- CAPECO

La vivienda social había promovido 22 313 viviendas sociales nuevas en el 2019, un récord histórico. Lamentablemente, problemas para estimular a la demanda y sostener a la oferta pueden provocar una reducción significativa en las colocaciones de Mivivienda y Techo Propio en el año 2020. De acuerdo con el estudio de expectativas desarrollado para esta edición de IEC, las empresas promotoras estiman una reducción de 19% en la venta de viviendas sociales para este año, sumando poco más de 18 mil unidades colocadas.

Sin embargo, la reducción de la oferta Techo Propio debido a la incertidumbre sobre la liquidación de la financiera TFC que impide liberar una oferta de más de 8 000 viviendas; la persistencia de barreras para consolidar una oferta suficiente y oportuna en Mivivienda; y la insuficiencia de las medidas dispuestas por el gobierno para estimular la demanda de vivienda social puede reducir notablemente la dinámica de este segmento del mercado, estimándose una meta de aproximadamente 10 mil 600

Figura 42. PROYECCIÓN DE COLOCACIONES DE CRÉDITOS Y SUBSIDIOS DE VIVIENDA SOCIAL 2020



Fuente: Fondo Mivivienda. / Estimación: CAPECO

unidades para este año, es decir poco menos de la mitad de la alcanzada en el 2019 (**Figura 42**).

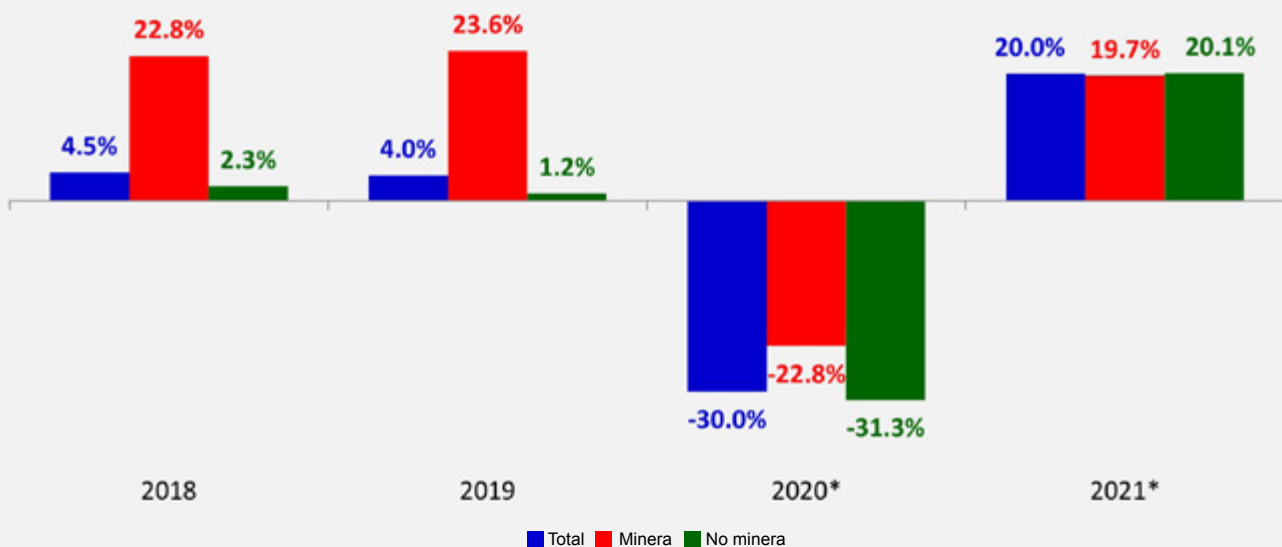
En cuanto al mercado corporativo, un reporte de Cushman & Wakefield, revela que la absorción neta de área de oficinas en Lima Metropolitana transcurrido el primer semestre del año (3 3 14 m²) fue 79% menor que la alcanzada en el mismo periodo del 2019. Según la consultora, en los submercados San Isidro Empresaria, Miraflores y Santiago de Surco tuvieron una

absorción negativa, es decir, fue mayor el área de oficinas que se desocupó que la que se tomó). Por su parte, el mercado retail moderno también se encuentra muy restringido: de acuerdo con cifras de Apoyo, las ventas de tiendas por departamentos y de mejoramiento del hogar en los primeros cinco meses de este año fueron casi la mitad de las obtenidas en igual periodo del 2019. Queda claro que los segmentos corporativo y comercial no tendrán una gran expectativa de inversión al menos en el corto plazo.

Por último, el sector minero no sería el gran disparador de la inversión privada en el bienio 2020-2021 como se esperaba. La estimación del BCRP de en este rubro sería de un decrecimiento de 23% para el 2020, previéndose una recuperación casi equivalente para el 2021 (**Figura 43**). Sin embargo, el repunte que se espera

para el próximo año puede verse dificultado por la recurrencia de conflictos sociales en las áreas de influencia de importantes proyectos mineros así como por el hecho de que en enero del próximo año comienza la campaña electoral presidencial y en julio se produce el cambio de administración gubernamental.

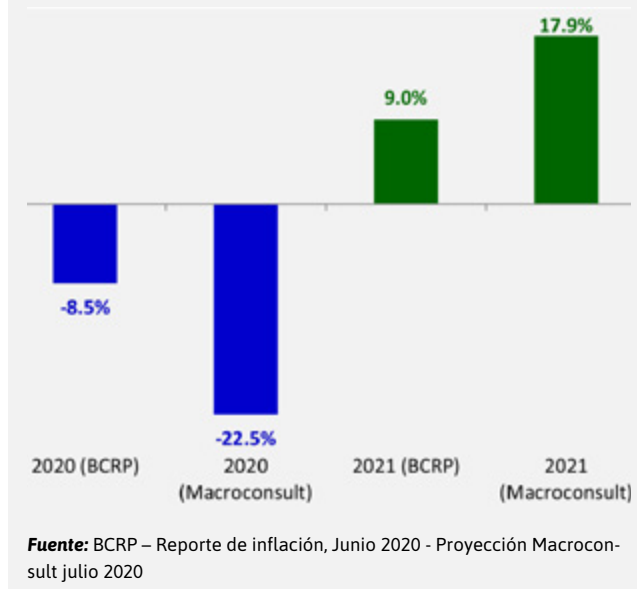
Figura 43. INVERSION PRIVADA MINERA Y NO MINERA 2018-2021 (variación % real anual)



Fuente: BCRP – Reporte de inflación, Junio 2020 / * Estimación BCRP

Contrariamente, los pronósticos para la inversión pública para este año y el próximo sí presentan una gran diferencia entre las proyecciones oficiales y las de las consultoras privadas. Mientras el BCRP considera que ésta se retraerá -8.5% en el 2020, Macroconsult y Apoyo prevén un retroceso de entre 20% y 23% (**Figura 44**). Para el 2021 en cambio, el BCRP y Macroconsult creen que la inversión pública logrará revertir la pérdida, sin embargo, se deben considerar cifras optimistas frente a un año electoral, con cambio de autoridades y la persistente incapacidad en la gestión de proyectos de inversión pública.

Figura 44. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2020-2021



La ejecución de inversiones públicas en el primer semestre del presente año sufrió una drástica reducción de 39% respecto a igual periodo del 2019. Esta disminución fue mucho más pronunciada en los gobiernos regionales y locales en los que apenas se invirtió 4 000 millones de soles, es decir 41% menos que el año pasado. Para que la inversión estatal se contraiga solo 8,5% como estima el instituto emisor, la ejecución en el segundo semestre debería incrementarse en 344% respecto a la de los primeros seis meses del año y 16% en relación con igual periodo del 2019 (**Figura 45**).

Para que la disminución de la ejecución de obra pública sea de 21.3% en promedio este año, como prevén Macroconsult y Apoyo, el avance de obra pública entre julio y diciembre del 2020 tendría que aumentar en 344% respecto al del primer semestre del año y reducirse en 4.1% en referencia a los últimos seis meses del 2019. Este análisis demuestra que será sumamente difícil que la ejecución de obras estatales alcance siquiera la más pesimista de estas dos proyecciones.

Figura 45. ESCENARIOS PARA EL AVANCE DE OBRAS PÚBLICA EN EL 2020
(índice base 2007 = 100)

Periodo	2019	2020		Variación 2020 / 2019		Variación 2º Sem / 1º Sem	
		-8.5 %	-21.3 %	-8.5 %	-21.3 %	-8.5 %	-21.3 %
Enero - Junio	885.5	420.7	420.7	- 52.5 %	- 52.5 %	---	---
Julio - Diciembre	1 616.4	1 868.5	1 549.5	- 15.6 %	- 4.1 %	344.2 %	268.3 %
Total	2 501.9	2 289.2	1 970.2	-8.5 %	-21.3 %		

Fuente: INEI – Junio 2020 / **Estimación:** CAPECO

Estas duras proyecciones se explican porque la gestión de infraestructuras y edificaciones estatales viene siendo afectada por una serie de problemas vinculados, en primer lugar, a la reanudación de las obras luego de la paralización dispuesta por el gobierno central en razón de la emergencia sanitaria y, en segundo término, por deficiencias estructurales de un modelo ineficiente, obsoleto y permeable con la corrupción. A estas carencias se suman las difíciles condiciones en que se vienen de-

sarrollando las obras privadas, especialmente las del segmento de vivienda social, lo que configura un escenario muy desafiante para la actividad constructora cuyo abordaje exige, bajo la perspectiva de CAPECO, la adopción de medidas de corto y mediano plazo, **que se describen en el artículo de la sección Tendencias que se publica entre las páginas 39 y 49 de la presente edición del IEC.**



Los precios de las viviendas caerían 4% y los de materiales de construcción 1.3%

Operaciones de empresas de la construcción se reducirían 26% en el 2020

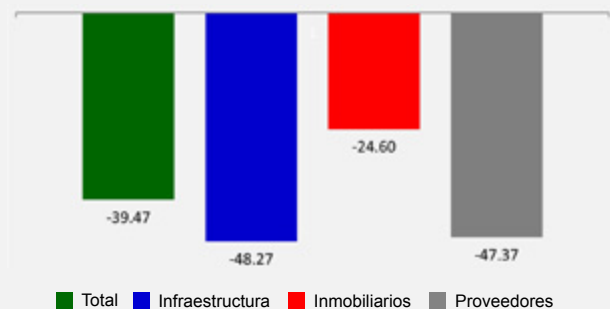
El presente informe resume los principales hallazgos de la Encuesta de Expectativas que efectúa bimestralmente CAPECO a un panel de promotoras inmobiliarias, constructoras de infraestructura y proveedores de materiales y servicios de construcción. El estudio desarrollado para esta edición del IEC

registra los cambios en las perspectivas de los empresarios de la construcción debido a la paralización de las actividades productivas durante más de 60 días por la declaratoria de emergencia dispuesta por el Gobierno Nacional para evitar la expansión de la pandemia del COVID-19.

1. Nivel de operación en las empresas de construcción

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Expectativas, el nivel de operaciones de las empresas que trabajan en la construcción se redujo drásticamente en casi 40% en el tercer bimestre del 2020, respecto al mismo periodo del 2019 (**Figura 1**). Los constructores de infraestructura manifestaron que sus operaciones decrecieron poco más de 48%, los proveedores de bienes y servicios sufrieron una caída de algo más de 47% en sus operaciones; mientras tanto, los promotores inmobiliarios tuvieron una disminución de casi 25%. Es evidente que la mayor magnitud en la reducción del nivel de operaciones en el segmento de construcción de infraestructura tiene que ver con las crecientes dificultades que se presentan para la reanudación de obras públicas, en comparación con las que se presentan en el segmento inmobiliario.

Figura 1 SITUACIÓN REAL SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Tercer bimestre 2020 vs. Tercer bimestre 2019 - %)

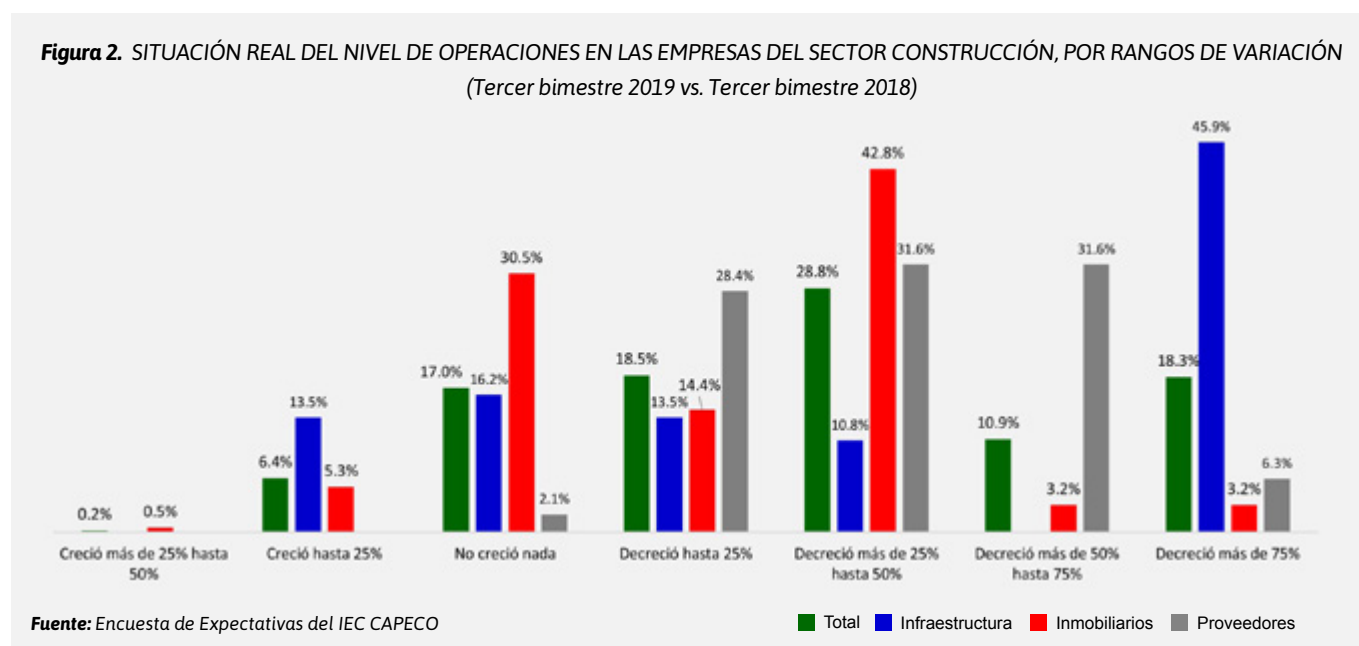


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Cuando se analiza más profundamente la variación del ritmo de actividad de las empresas en el tercer bimestre del presente año, se observa en general que existe una marcada concentración de resultados negativos. Así, el 46% de los constructores de infraestructura señalaron que sus operaciones se redujeron en más de 75%, y el 24% declaró que disminuyeron hasta un 50%. Mientras tanto, un 16% de este segmento declaró que sus actividades no sufrieron variación y un 14% indicó que se incrementaron, en todos los casos comparados con el

tercer bimestre del 2019 (Figura 2). Entre los promotores inmobiliarios, un 43% afirmó que sus operaciones decrecieron hasta un 50%, un 31% señaló que no presentaron variación y sólo un 5% manifestó que crecieron. En el segmento de proveedores, un 32% disminuyó su nivel de operaciones entre un 50% y 75%. Igual proporción de entrevistados comentó que sus actividades decrecieron entre 25% y 50%. Asimismo, sólo un 2% mantuvo el nivel de operaciones, mientras que ninguna empresa proveedora adujo que creció.

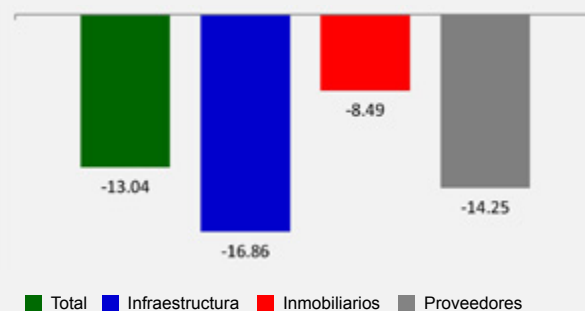
Figura 2. SITUACIÓN REAL DEL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Tercer bimestre 2019 vs. Tercer bimestre 2018)



Para el cuarto bimestre del 2020, las empresas del sector en general, las empresas que conforman los tres segmentos esperan tener un desempeño mucho menos comprometido, aunque siempre en un espacio negativo. En promedio, se proyectaba una caída de 13%, es decir una retracción menos pronunciada en comparación con la que se presentó en mayo-junio equivalente a 26 puntos porcentuales (Figura 3). Las contratistas de obras siguen siendo los más pesimistas para el bimestre julio-agosto, pues prevén una baja de casi 17%, pero esta proyección es 31 puntos porcentuales menos grave que el desempeño obtenido en el tercer bimestre. Los proveedores de materiales pronostican que sus operaciones se reducirían en algo más de 14% (33 puntos porcentuales menos negativos que en el bimestre anterior), mientras que los inmobiliarios tendrían el resultado menos desfavorable: - 8% y 16 puntos porcentuales.

Figura 3 PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN

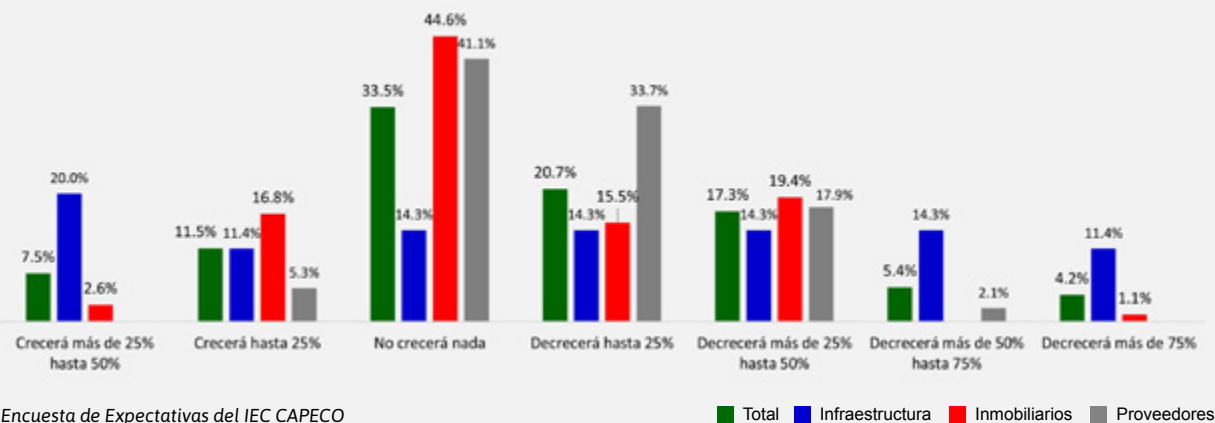
(Cuarto bimestre 2020 vs. Cuarto bimestre 2019 - %)



El 48% de las empresas considera que sus operaciones se reducirán en el cuarto bimestre de este año respecto a igual periodo del 2019 (el 38% considera que disminuirán hasta un 50%); un 34% cree que no variarán y el 18% estima que crecerán (**Figura 4**). Entre los constructores de infraestructura, el 54% prevé una disminución en sus ventas (26% de los cuales considera que la caída será mayor a un 50%), el 31% espera una mejora, mientras que un 14% proyecta que se mantengan. Al igual que las empresas

del segmento de infraestructura, el 54% de los proveedores de materiales y servicios espera una reducción del nivel de actividades (el 34% proyecta que tal reducción será hasta de un 25%), en tanto que un 41% afirma que no crecerá ni decrecerá, y sólo un 5% piensa que sus operaciones aumentarán. Por otro lado, 45% de los promotores inmobiliarios mantendrían el nivel de sus ventas, el 36% indica que disminuirían, mientras que un 19% cree que aumentarían.

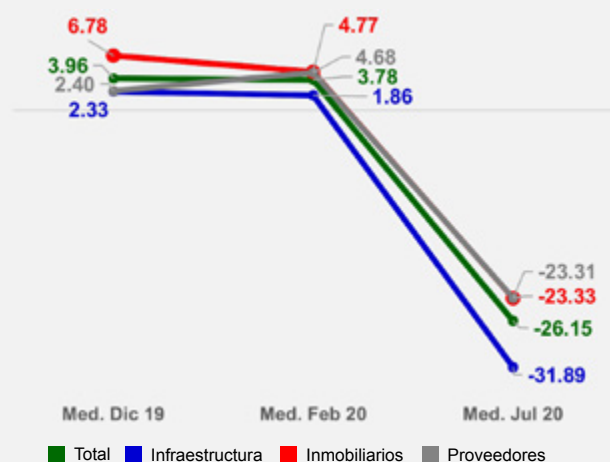
Figura 4. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, POR RANGOS DE VARIACIÓN
(Cuarto bimestre 2020 vs. Cuarto bimestre 2019 - %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Las empresas encuestadas estiman un fuerte desplome de poco más de 26% su nivel de operaciones para el 2020 en relación al año anterior (**Figura 5**), resultado muy inferior al casi +4% que se preveía en la medición previa al inicio de la pandemia. Los tres segmentos del sector cuentan con la misma tendencia de desempeño: los constructores de infraestructura creen que sus actividades disminuirían en cerca de 32%, 33 puntos porcentuales menos que lo alcanzado en el segundo bimestre del 2020; mientras que los promotores inmobiliarios consideran que se reducirían en más de 23% (casi +5% era la previsión en la encuesta IEC de febrero 2020). Por su parte, los proveedores de materiales y servicios proyectan una caída de sus operaciones de algo más de 23%.

Figura 5. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE OPERACIONES DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2020, RESPECTO AL 2019 (en %)

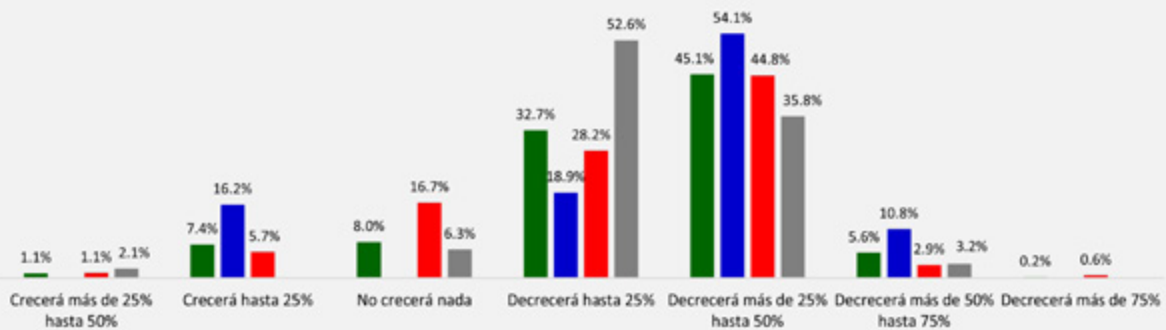


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El 84% de las empresas que conforman el panel piensa que sus operaciones caerán para el año 2020, en relación con el año anterior, pero más de la mitad de ellas estima que tal decrecimiento será entre 25% y 50%; mientras que un 8% en cada caso, cree que no sufrirían variación o estima que se reducirían (Figura 6). Por su parte, el 84% de los ejecutores de obras de infraestructura coincidieron en que sus actividades disminuirían en el presente año (el 54% cree que el desplome sería desde 25% hasta 50%),

en tanto que el 16% afirma que facturaría más que en el 2019. El 76% de las promotoras inmobiliarias espera que sus ventas decrezcan, un 17% estima que no sufran variación y un 7% considera que se elevarían. Por último, el 92% de proveedores señala que su nivel de actividad en el 2020 estaría por debajo que el año previo (58% de ellos estiman que dicha reducción sería de hasta un 25%), un 6% indicó que no variaría, mientras que el 2% restante declaró que crecería.

Figura 6. PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN PARA EL AÑO 2020, RESPECTO AL 2019, POR RANGOS DE VARIACIÓN (en %)



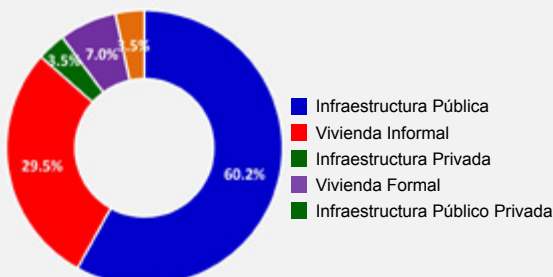
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el año 2020, el 60% de las empresas entrevistadas considera que la infraestructura pública será el rubro de la construcción que presentará un mayor dinamismo, subiendo dos posiciones respecto a la medición anterior. Luego, la vivienda informal fue señalada por el 30% de encuestados como la actividad que tendrá un mejor desempeño, lo que implicó una disminución de quince puntos porcentuales en comparación al estudio de febrero del presente año (Figura 7). La vivienda formal aparece en el tercer lugar con una elección del 7% de empresas, dejando la última posición que ocupó en la medición efec-

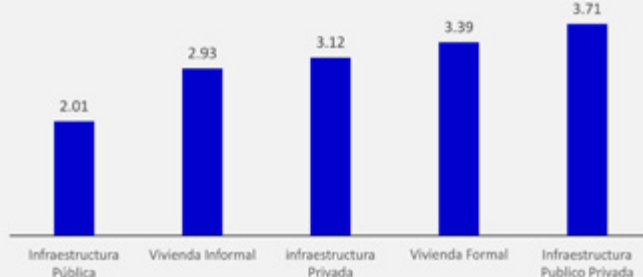
tuada para el IEC N°28 publicado en febrero pasado. De otro lado, utilizando una escala del 1 al 6, en la que 1 es el mayor nivel y 6 es un menor nivel, el desempeño más positivo para el presente año se presentaría en torno a las obras de infraestructura pública, alcanzando un puntaje de 2.01 (2.75 en la medición precedente y ubicado en la segunda posición), seguido inmediatamente por la vivienda informal con una calificación promedio de 2.93, menor a la obtenida en el IEC N°28 (2.65). La infraestructura privada (puntaje de 3.12) subió al tercer puesto respecto al estudio de febrero del 2020.

Figura 7 PERSPECTIVAS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONSTRUCCIÓN EN EL 2020, RESPECTO AL 2019

- primera mención -



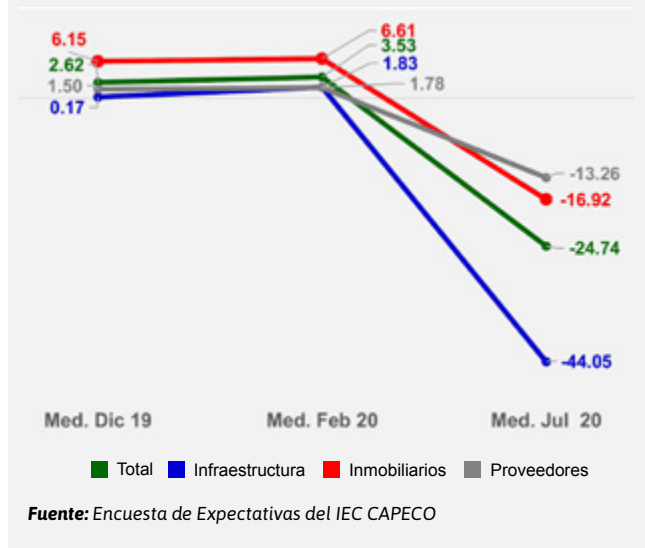
- orden promedio -



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Por otro lado, las empresas entrevistadas indicaron que la inversión en nuevos proyectos durante el presente año decrecería en forma importante (-25%) respecto al 2019, cifra muy inferior a la estimada en las mediciones anteriores. Como se aprecia en la **Figura 8**, esta caída se presentó en los tres sub-sectores en que se divide la actividad constructora. En el caso de las empresas constructoras de infraestructura, el nivel de inversión presentaría un decrecimiento de 44%, el resultado más bajo de todas las encuestas realizadas. Por su parte, los promotores inmobiliarios también consideran que sufrirían un desplome de 17%; mientras que los proveedores de materiales y servicios mencionaron que su nivel de inversión en nuevos proyectos disminuiría en algo más de 13%.

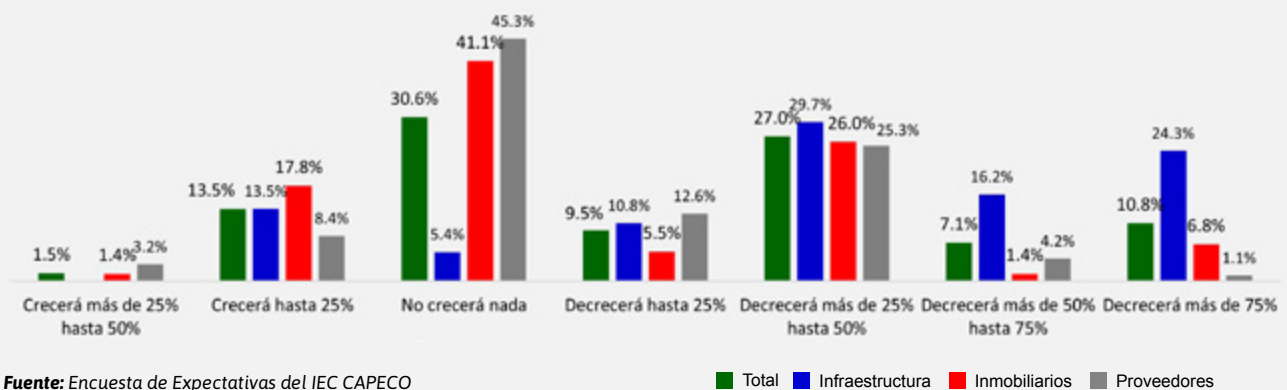
Figura 8 EXPECTATIVAS DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL 2020, RESPECTO AL 2019 (en %)



Un 54% de empresas encuestadas manifestó que sus niveles de inversión en nuevos proyectos se reducirían en el 2020 en relación con el año anterior, detectándose que una de cada dos de ellas considera que el decrecimiento sería entre 25% y 50%. El 31% de entrevistados cree que se mantendrían el ritmo de inversiones y un 15% afirma que se elevarían (**Figura 9**). El seg-

mento de obras de infraestructura es el que presenta la mayor proporción de empresas que prevén una caída (81%), en tanto que el 41% estima que ésta será hasta un 50%. De otro lado, la perspectiva de disminución de la inversión en nuevos proyectos involucra al 43% de los proveedores de materiales y servicios y al 40% de los edificadores.

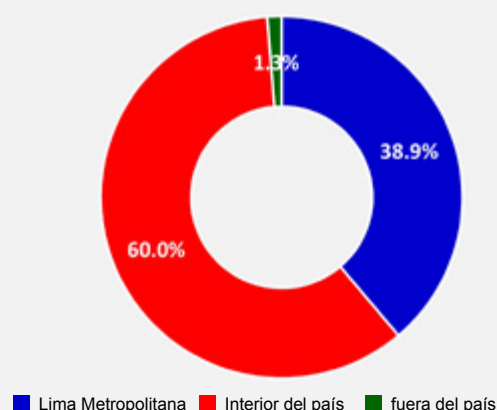
Figura 9 EXPECTATIVA DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SOBRE EL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL 2020 RESPECTO AL 2019, POR RANGOS DE VARIACIÓN (%)



2. Indicadores del subsector infraestructura

De acuerdo con lo manifestado por las empresas constructoras de infraestructura, seis de cada diez soles que esperan percibir en el 2020, procederían de obras localizadas en el interior del país (**Figura 11**), mientras que los ingresos restantes corresponderían a proyectos situados en Lima Metropolitana (39%) y fuera del país (1%). En este contexto, el nivel de operación de estas empresas se podría ver afectada por el hecho de que en muchas regiones y provincias se mantienen tanto la cuarentena como la restricción de actividades productivas, debido a los altos niveles de contagio que vienen padeciendo y a las mayores debilidades del sistema de atención sanitaria, si se les compara con los que se presentan en Lima Metropolitana.

Figura 11 DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CONSTRUCTORAS DE INFRAESTRUCTURA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, EN EL 2020 (en %)

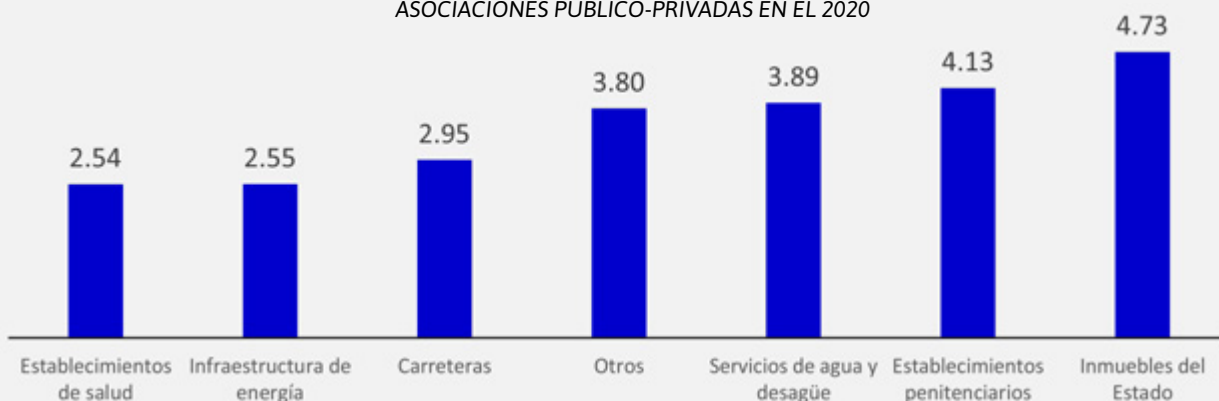


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Consultados sobre el tipo de proyectos que tendría una mayor ejecución a través de asociaciones público-privadas en el 2020, como se aprecia en la **Figura 12**, los establecimientos de salud lideran el ranking (calificación promedio: 2.54), al escalar cinco posiciones respecto a la medición anterior. Luego, aparecen la infraestructura energética (2.55) y las carreteras (2.95), que ambos descendieron

una posición en comparación a lo esperado en la encuesta realizada en febrero del 2020. Esta percepción de que la construcción y operación de infraestructura hospitalaria pueden ser más atractivos para la inversión privada, estaría sustentada en las notorias debilidades que tiene el Estado para gestionarlas directamente, como ha quedado evidenciado en la presente crisis sanitaria.

Figura 12 TIPOS DE PROYECTOS MÁS SUSCEPTIBLES DE SER DESARROLLADOS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL 2020



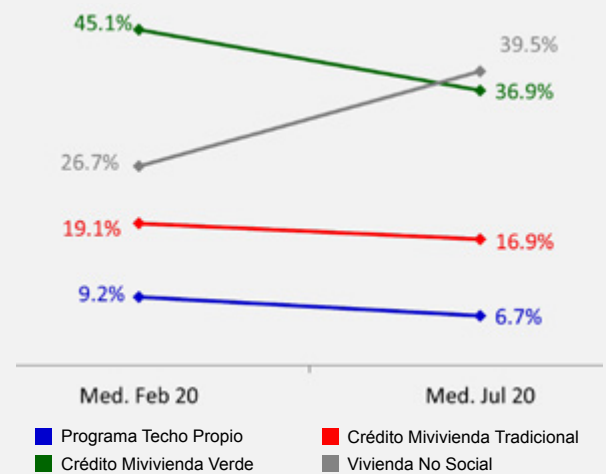
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

3. Indicadores de desarrollo inmobiliario

La participación del segmento de vivienda no social en la venta de unidades habitacionales se ha incrementado del 27% registrado en febrero 2020 al 40% detectado en la presente edición (**Figura 13**). Aunque la vivienda social sigue teniendo una participación mayoritaria en las ventas, en sus tres subsegmentos se ha presentado una reducción, esta es mucho más significativa en el de Mivivienda Verde que pasa de 45% a 37%. Queda claro que los promotores inmobiliarios perciben que habrá muchas dificultades para que los compradores potenciales de vivienda social recuperen su interés y su capacidad por efectivizar su compra, pero la mayor retracción relativa en Mivivienda Verde se debe a las dificultades para generar oferta que se viene presentando por la oposición de muchas municipalidades a que se ofrezcan viviendas sociales en sus circunscripciones.

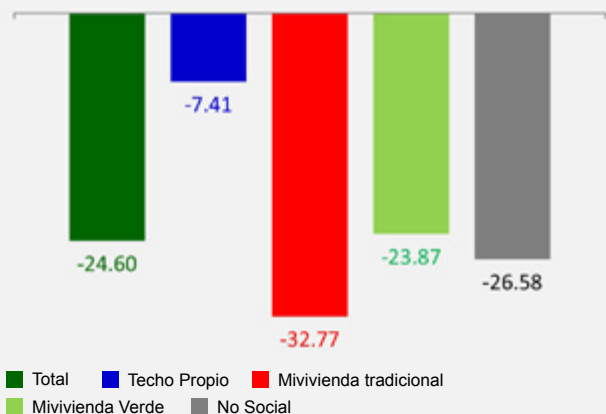
El número de unidades vendidas cayó 25% en el tercer bimestre del 2020 respecto a igual periodo del 2019 (**Figura 14**). Mivivienda Tradicional alcanzó el desempeño de ventas menos favorable entre los segmentos (-33%), mientras que Techo Propio sufrió el menor decrecimiento (-7%) aunque, como ya se ha visto anteriormente, se trata de un subsegmento muy pequeño (es casi la octava parte de Mivivienda, en unidades). La merma en ventas que se produjo en el subsegmento Mivivienda Verde durante el bimestre mayo-junio todavía no es tan significativo como en la figura anterior, lo cual reflejaría que los promotores inmobiliarios estarían previendo que los problemas para la generación de oferta se agravarán en lo que queda del año.

Figura 13 PERSPECTIVAS DE DISTRIBUCIÓN DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) EN EL 2020, POR SEGMENTO (%)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO.

Figura 14. SITUACIÓN REAL SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Tercer bimestre 2020 vs. Tercer bimestre 2019, en %)

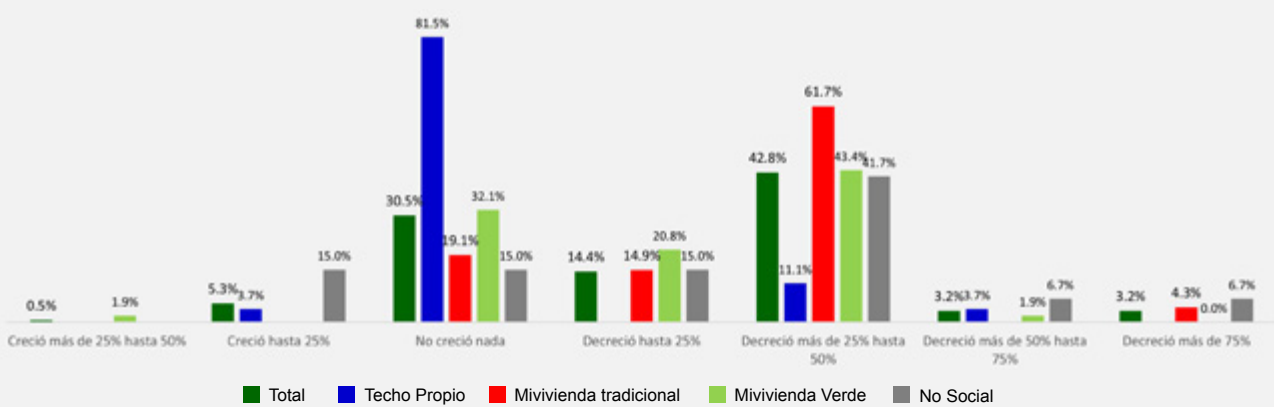


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El 64% de las empresas inmobiliarias reconoció que su venta de unidades de vivienda se redujo en el tercer bimestre del 2020 respecto a igual periodo del año previo, en tanto que un 43% estima que la disminución fue entre 25% y 50%. El 31% de entrevistados indicó que el volumen vendido no sufrió variación y sólo un 6% mencionó que sus ventas crecieron (**Figura 15**). En el segmento de Mivivienda Tradicional, el 81% de empresas disminuyó

sus ventas, y el 19% restante declaró que estas se mantuvieron en el mismo nivel que en igual periodo del 2019. En el caso de la vivienda no social, Mivivienda Verde y Techo Propio la caída del nivel de su facturación fue de 70%, 66% y 15% respectivamente. Cabe precisar que en el sub-segmento Techo Propio, el 82% de empresas expresó que el volumen vendido no experimentó variación alguna.

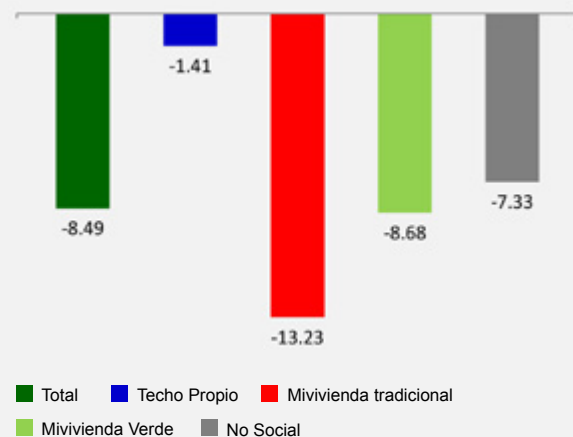
Figura 15. SITUACIÓN REAL SOBRE EL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) POR SEGMENTO, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Tercer bimestre 2020 vs. Tercer bimestre 2019 - %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para los meses de julio-agosto del presente año, se prevé una menor caída del nivel de ventas de unidades habitacionales (-8 %) que el obtenido en el tercer bimestre del 2020. Como se aprecia en la **Figura 16**, será Mivivienda Tradicional el segmento que más decrecerá (-13 %) y el de Techo Propio el que tendrá la menor reducción (-1 %). Como ya se ha señalado, la retracción que se espera de las ventas en el segmento tradicional de Mivivienda se debería más a una merma en la demanda, mientras que la que se presentaría en Mivivienda Verde (-9%) tendría más que ver con las restricciones a la oferta.

Figura 16. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (en %) (Cuarto bimestre 2020 vs. Cuarto bimestre 2019)

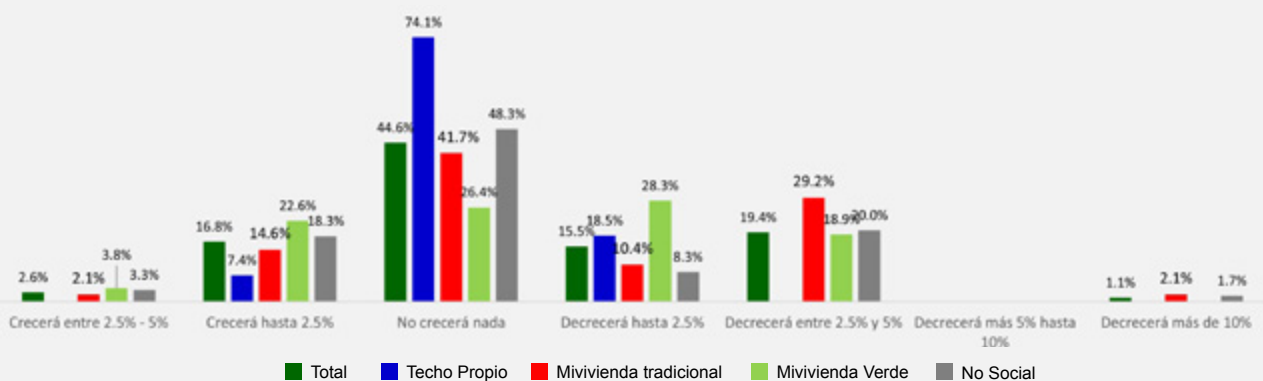


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El 45% de las empresas promotoras que tomaron parte de la investigación opinó que la venta de viviendas (en unidades) no variaría en el cuarto bimestre del 2020 respecto a igual periodo del año pasado, proporción que se eleva a 74% en el caso de Techo Propio y se reduce a 26% en el subsegmento de Mivivienda Verde

(Figura 17). En cambio, el 36% de empresas espera que las ventas en unidades bajarían, siendo Mivivienda Verde el subsegmento que presentaría una mayor proporción de empresas que prevé una disminución (47%). De otro lado, solo el 19% de empresas considera que sus ventas aumentarían.

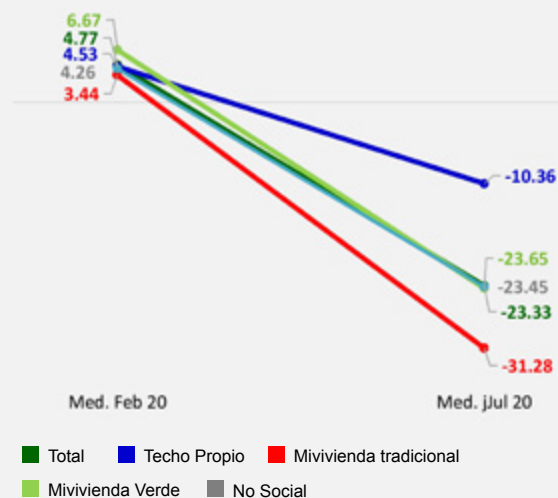
Figura 17. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Cuarto bimestre 2020 vs. Cuarto bimestre 2019 – en %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Las empresas promotoras encuestadas sufrirían un fuerte decrecimiento de su nivel de venta de unidades de vivienda de poco más de 23% para el 2020 en relación al año previo (Figura 18), que significa 28 puntos porcentuales menos en comparación a la expectativa mostrada en la medición de febrero de este año. Esta misma tendencia de caída de las ventas se presenta en todos los segmentos, sufriendo Mivivienda Tradicional el que sufriría una mayor caída en las ventas. En promedio, el nivel de ventas dentro del segmento Mivivienda bajaría en promedio 26% este año respecto al 2019.

Figura 18. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2020, RESPECTO AL 2019 (en %)

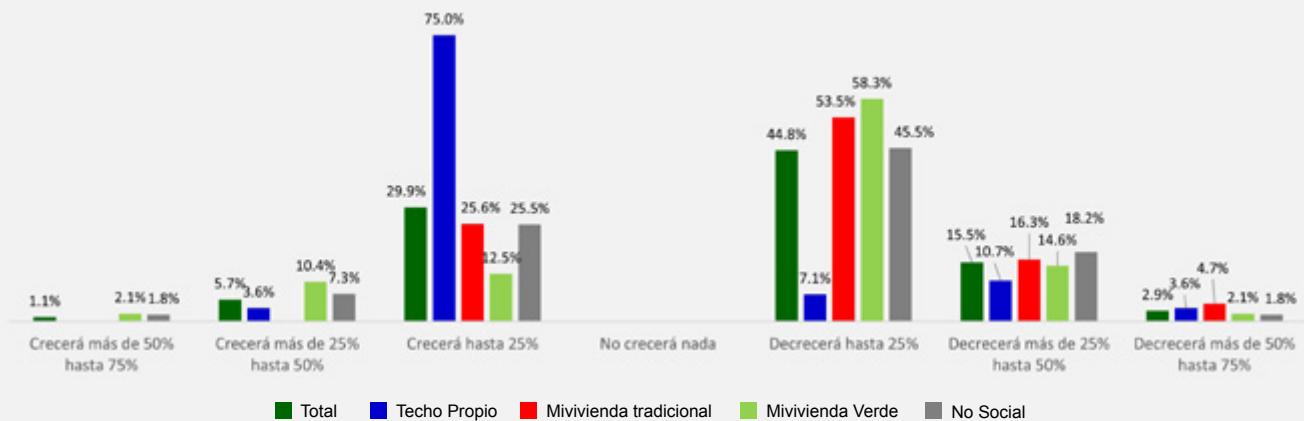


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Al profundizar en el análisis de las perspectivas sobre el nivel de ventas de unidades de vivienda para el presente año, se advierte que el 63% de las promotoras inmobiliarias entrevistadas prevé que éste se reducirá, proporción que se eleva a 75% en el segmento Mivivienda Verde y disminuye a 66% en la vivienda no so-

cial (Figura 19). Asimismo, el 37% de inmobiliarias considera que sus volúmenes de venta crecerán el 2020, pero cuando se trata de Techo Propio esta situación positiva beneficia a una mayor número de empresas: 78%.

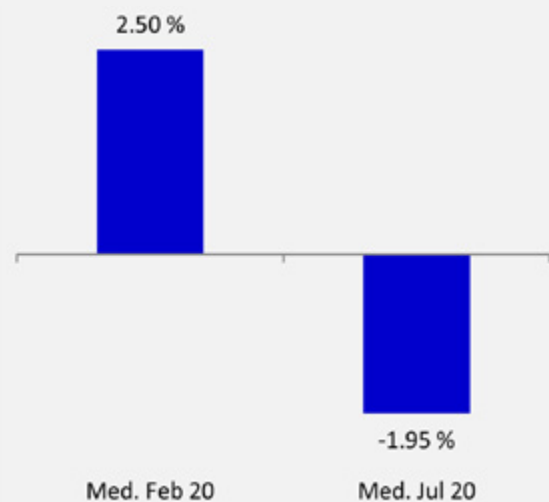
Figura 19 PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2020, RESPECTO AL 2019, POR RANGOS DE VARIACIÓN (%)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Los precios de las viviendas ofrecidas tuvieron una reducción de 1.95% en el semestre enero-junio del año 2020, resultado diferente al crecimiento de 2.5% esperado para dicho periodo en la medición anterior (Figura 20). Un 62% de las empresas inmobiliarias indicó que sus precios no se modificaron en dicho periodo. Esta relativa estabilidad contradice la suposición de que las vivienda bajarían sustantivamente durante la pandemia, lo que se explica por la relativa escasez de oferta en relación con la demanda y los estrechos márgenes de rentabilidad que se dan en los proyectos habitacionales (en Techo Propio por ejemplo, la utilidad neta bordea el 7%). De otro lado, siendo que una gran parte de proyectos se encuentra todavía en planos (a marzo de este año, 35% de los proyectos en oferta no habían iniciado su construcción a nivel nacional), las inmobiliarias preferirían postergar la puesta en marcha de sus proyectos si es que intuyen que la demanda se retraerá, disminuyendo la oferta y presionando por un leve aumento o por el mantenimiento del nivel de precios.

Figura 20. COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (ENERO – JUNIO 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el semestre julio – diciembre 2020, las promotoras inmobiliarias estiman que los precios de las viviendas disminuirán en 2.07% en promedio, siendo la primera ocasión en que se presenta una expectativa de un resultado negativo desde que se efectúa esta encuesta del IEC (**Figura 21**). Como ya se ha señalado, a pesar de la importante reducción en la venta de

viviendas que las inmobiliarias esperan para el presente año, los precios no presentarán fluctuaciones significativas en el segundo semestre del año. De confirmarse esta previsión - y teniendo en cuenta la caída de 1.95% producida entre enero y julio- los precios alcanzarían una disminución de 3.98% en promedio durante el 2020.

Figura 21. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES (en %)

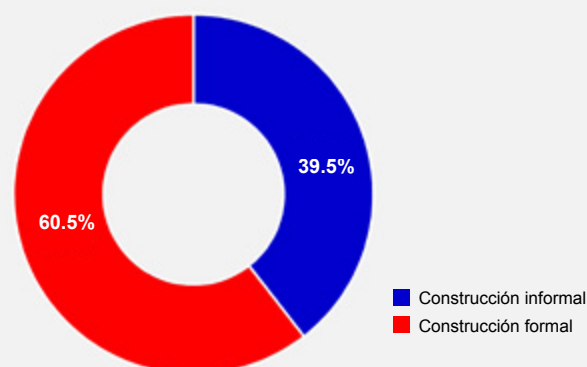


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

4. Indicadores sobre provisión de materiales y servicios de construcción

Para el año 2020, el 61% de los ingresos por venta de los proveedores de materiales y servicios de construcción provendrían del segmento formal de la construcción, proporción muy similar a la que se ha venido presentando en anteriores mediciones del IEC (**Figura 22**). Cabe señalar que, durante la vigencia de la cuarentena y en estas primeras semanas de la reanudación de obras, la construcción formal ha presentado una sensible mayor merma de actividades (como lo demuestran las cifras de empleo en el sector) que la que ha sufrido la construcción informal. Esta situación cambiaría en el segundo semestre de este año, en el que se espera un relativo repunte del sector formal (por la normalización de las obras) y un estancamiento del informal (por la más lenta recuperación de los ingresos familiares y las mayores limitaciones en el acceso al crédito en el segmento informal). Ello explicaría la estabilidad en la estructura de las ventas que se deduce de las cifras mostradas en esta figura.

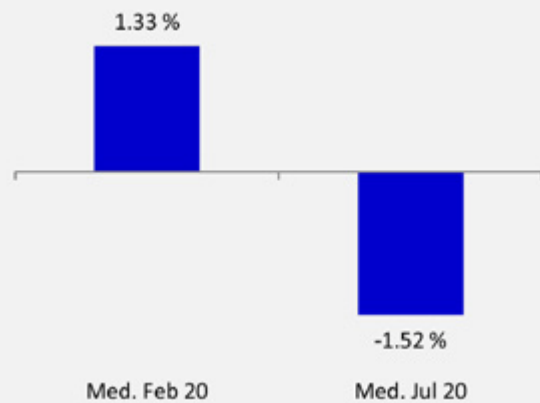
Figura 22. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS POR VENTAS DE LOS PROVEEDORES DE MATERIALES Y SERVICIOS, SEGÚN SEGMENTO DE MERCADO EN EL 2020



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Los precios de los materiales de construcción tuvieron una reducción de 1.52% en el semestre enero-junio del año 2020, resultado relativamente distante del crecimiento de 1.33% que se esperaba para este primer semestre en la medición anterior (**Figura 23**). Un 55% de los proveedores de materiales indicó que los precios de sus productos no se modificaron en dicho periodo. Tal y como ocurrió con el precio de las viviendas en este primer semestre del año, tampoco se ha presentado una gran variación en el de los bienes y servicios de construcción en este periodo.

Figura 23. COMPARATIVO ENTRE SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES – en % (ENERO – JUNIO 2020)

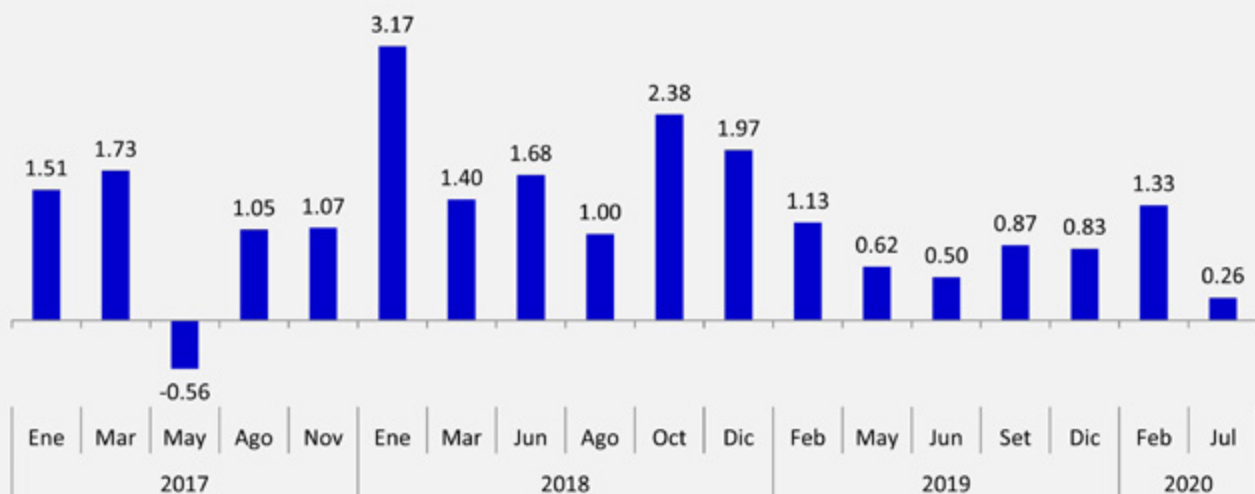


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el segundo semestre del 2020, se espera que la tendencia del comportamiento de los precios de materiales se revierta, estimándose un incremento promedio de 0.26%, que es la cifra más baja registrada por el IEC desde la caída de 0.56% que se presentó en agosto del 2017 (**Figura 24**). Cabe precisar que seis

de cada diez empresas proveedoras entrevistadas tienen la intención de mantener invariables los precios de sus productos en esta segunda parte del año. Con estas previsiones, en el 2020 se alcanzaría una reducción promedio total de 1.26% en el precio de los materiales.

Figura 24. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (EN SOLES) EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES (en %)

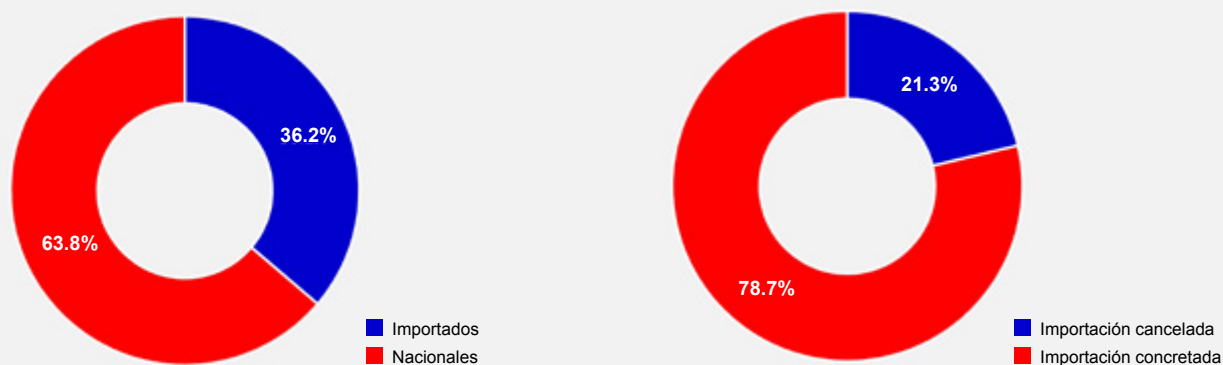


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Esta investigación ha determinado que aproximadamente el 36% de los materiales de construcción que se comercializaron en el país durante los últimos doce meses fueron importados. Como consecuencia de la pandemia del COVID-19 se canceló o poster-

gó la entrega de poco más del 21% de las importaciones de productos (**Figura 25**). Cabe mencionar que, el 56% de las empresas proveedoras encuestadas indicó que, por efectos de la pandemia, sus costos de importación se incrementaron.

Figura 25. DINÁMICA DE LA IMPORTACIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN QUE SE COMERCIALIZARON EN LOS 12 ÚLTIMOS MESES



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

5. Conclusiones

Como se ha venido sosteniendo en los dos últimos reportes del IEC-CAPECO publicados luego de la declaratoria del estado de emergencia nacional dispuesta por el Gobierno Central a raíz de la crisis sanitaria,

los resultados de esta investigación demuestran nuevamente que el 2020 se vislumbra como un año muy complicado para la actividad constructora. Se prevé una caída de poco más de 26% en el nivel de operaciones de las empresas del sector construcción durante el presente año. A pesar de ello, estas proyecciones son relativamente menos pesimistas que las de consultoras económicas que estiman una baja en la actividad sectorial cercana al 35%.

La retracción sería de casi 32% en el segmento de infraestructura en razón de la mayor lentitud en la ejecución de las obras públicas si se le compara con la que se espera en el segmento inmobiliario. Los proyectos de infraestructura podrían retrasarse más si es que las restricciones para la actividad productiva se mantienen en el interior del país como consecuencia del escala-

miento de contagios en varias regiones, teniendo en cuenta que solo el 40% de estas obras se localizan en Lima.

Sin embargo, para los empresarios de la construcción lo peor de la crisis ya habría pasado. Mientras que el nivel de operaciones de las empresas se redujo en casi 40% en el tercer bimestre, el ritmo de disminución sería de 13% en el bimestre julio-agosto. En ambos bimestres, la caída más fuerte corresponde al segmento de infraestructura: 48% y 17%, respectivamente.

La venta de unidades de vivienda disminuiría en poco más de 23% en el 2020, previéndose una caída de 26% en el segmento Mivivienda que había sido el más dinámico el año anterior. Esta mayor caída relativa en este segmento tendría que ver tanto con restricciones en la demanda -por la reducción de ingresos de las familias, la mayor dificultad para acceder a créditos y la menor proclividad a embarcarse en inversiones de largo plazo- como en la oferta, por la reticencia creciente de municipalidades donde predominan la población de ingresos medios a otorgar licencias a proyectos que ofrezcan viviendas sociales en el rango de

Mivivienda. El ritmo de construcción de proyectos inmobiliarios también se ve afectado por la negativa a facilitar la ampliación del horario para la ejecución de obras en un número importante de gobiernos locales en el país.

Los promotores inmobiliarios que desarrollan proyectos Techo Propio creen que la venta de viviendas en este segmento presentarán una disminución mucho menor que en Mivivienda. En el tercer trimestre, las ventas en unidades cayeron en 7% y para todo el 2020 se espera una reducción de 10%. Este mejor resultado relativo se sustenta sobre todo en la variación del tipo de vivienda a ofrecer, optándose por soluciones más económicas que no requieran financiamiento bancario. La incertidumbre respecto al futuro de los 45 proyectos que concentran el 70% de la oferta actual de vivienda Techo Propio y que se encuentran paralizados por la intervención de la financiera TFC podría cambiar sustantivamente esta proyección. Con todo, debe tenerse en cuenta que el impacto del segmento Techo Propio en el mercado habitacional es bien acotado, porque sólo ha concentrado entre el 7% y el 10% de la oferta de viviendas en los últimos años.

Pese a la merma sustantiva de los niveles de operación en las empresas del sector construcción que se prevé para este año, los precios de viviendas bajarían sólo 4% en promedio y los de materiales de construcción se reducirían en 1.3%. Los reducidos márgenes en los proyectos habitacionales, el hecho de que aproximadamente el 35% de los proyectos habitacionales se encuentre en planos y las barreras burocráticas para generar nueva oferta impiden una mayor fluctuación en el precio de las viviendas.

Las expectativas de las empresas de la construcción respecto al desempeño futuro del sector son muy conservadoras. Esto se refleja en que la inversión en nuevos proyectos decrecería en 25% durante el presente año, lo que estaría relacionado con la incertidumbre respecto a la evolución del mercado luego de la fuerte recesión que se espera para el 2020 y con el hecho de que el 2021 se producirá un cambio de gobierno. La retracción de la inversión en nuevos proyectos sería mucho más intensa (-44%) en el segmento de infraestructura, lo que se explicaría por las dificultades financieras que siguen afectando a un número importante de empresas contratistas, la apuesta del Poder Ejecutivo por suscribir acuerdos Gobierno a Gobierno para la construcción de obras de gran dimensión y por ejecutar las inversiones del programa Arranca Perú a través de contratos de servicios a cargo de municipalidades.

La percepción recogida en este estudio de que las asociaciones público-privadas pueden ser útiles para resolver las grandes carencias de la infraestructura hospitalaria que la pandemia ha de-



jado en evidencia, constituye una interesante oportunidad para incentivar las inversión privada en la construcción.

Resulta evidente que la fuerte retracción del nivel de operaciones en la actividad constructora que se ha producido en el primer semestre, pudo evitarse si el gobierno optaba por una solución distinta a la paralización absoluta de la construcción formal durante 60 días y si promovía una reanudación más rápida en los 60 días posteriores al levantamiento de las restricciones. La mejor perspectiva que prevén los empresarios del sector para el segundo semestre del 2020 puede verse opacada por problemas coyunturales y estructurales en la ejecución de obras públicas y por distorsiones y limitaciones que se vienen presentando en la construcción privada.

En lo que respecta a la inversión en obras públicas, como se indicó anteriormente, uno de los problemas coyunturales es la demora para llegar a acuerdos entre entidades contratantes y empresas contratistas para el reconocimiento de mayores gastos y plazos de ejecución como consecuencia de la paralización por la pandemia y de las restricciones establecidas para el desarrollo de actividades productivas para controlar. De otro lado, la construcción de obras estatales ya venía siendo afectada por la subsistencia de un modelo de contratación pública obsoleta, ineficiente y muy permeable a la corrupción, lo que impide ejecutar los importantes recursos económicos de que dispone el Estado y que no puede asegurar la calidad ni la sostenibilidad de las infraestructuras y edificaciones que produce.

Si bien es cierto que el Gobierno viene adoptando algunas medidas para afrontar esta crisis, se necesita un esfuerzo mayor para evitar que tanto el segmento inmobiliario, especialmente el de vivienda social, como el de construcción de obra pública presenten una caída tan abrupta al final del año revirtiendo lo máximo posible las cifras negativas que se han presentado en el primer semestre del año. Para CAPECO, si se desea alcanzar este objetivo se requiere la implementación de una serie de medidas urgentes, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Implementar un programa estatal de financiamiento para otorgar créditos puente dirigidos a promotores inmobiliarios que trabajan en el segmento de vivienda social, con el fin de garantizar la continuidad en la ejecución de los proyectos, para lo cual se requiere una inversión de 600 millones para los siguientes dos años.
- 2) Disponer el incremento temporal (hasta el 31.12.21), del monto del Bono del Buen Pagador (BBP) de los Créditos Mivivienda y del Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio, así como crear un seguro de desempleo para prestatarios.
- 3) Encontrar una salida a la paralización de 45 proyectos habitacionales Techo Propio en razón de la suspensión del proceso de liquidación de la financiera TFC y estimular la participación de fondos de inversión y otras entidades financieras en el otorgamiento de créditos hipotecarios para este segmento del mercado habitacional.
- 4) Evitar, a través de una norma nacional, que las municipalidades restrinjan el reinicio de obras de construcción o impidan el otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de edificación de proyectos inmobiliarios, especialmente en

el rango de Mivivienda. Ello exige además una acción más efectiva del Ministerio de Vivienda como instancia dirimente para resolver conflictos en la aplicación de la normativa técnica y administrativa sectorial.

- 5) Establecer un mecanismo efectivo para culminar los procesos de negociación entre entidades contratantes y contratistas para aprobar la ampliación de plazos y presupuestos dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1486 y regulada por la Directiva N° 0055-2020-OSCE. Ello implica involucrar en estos procesos a OSCE o la Contraloría General de la República o implementar Mesas de Absolución de Disputas (dispute boards) para resolver las diferencias que se presentan en tales negociaciones.
- 6) Modificar el procedimiento de contratación de los servicios del programa Arranca Perú para contribuir a una selección más adecuada de contratistas y a una ejecución más oportuna y más barata, así como infraestructuras de mejora calidad. Es necesario evitar que las obras se asignen al 80% del presupuesto de obras y por sorteo y asegurar que la supervisión de obras sea oportuna y adecuada.
- 7) Establecer, a través de COFIDE, el mecanismo de fideicomiso para toda la gestión de las obras públicas, en particular las de mayor complejidad y costo. Asimismo, para las obras más pequeñas, disponer que COFIDE otorgue garantías adicionales a las instituciones financieras para que éstas puedan emitir fianzas de fiel cumplimiento y por los adelantos otorgados.

Para asegurar el fortalecimiento de la construcción en el mediano plazo se requiere poner en marcha un plan para la modernización del sector. Para CAPECO, este plan incluye la aprobación de siete iniciativas legislativas dirigidas a impulsar: (i) la transformación del modelo de gestión y contratación de infraestructuras y edificaciones públicas; (ii) la optimización de los instrumentos de planificación territorial y sectorial; (iii) el desarrollo urbano y la gestión de suelo formales; (iv) el fortalecimiento de los programas de financiamiento de vivienda social y de mejoramiento de centros poblados urbanos y rurales; (v) el incremento de los recursos municipales, especialmente a partir de la mejora en la recaudación del impuesto predial; (vi) la innovación y la investigación en el sector construcción; (vii) una relación más transparente e institucionalizada entre el sector público y privado para la implementación y actualización de políticas públicas de vivienda, infraestructura, equipamiento y desarrollo territorial.



Ministerio de Vivienda debe poner orden en normativa urbana y edificatoria

Reglamento especial para vivienda social prevalece sobre ordenanzas municipales

*El presente documento ha sido glosado del ensayo “Fundamentos de la prevalencia del **Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA** y sus modificatorias sobre normas distritales de Lima Metropolitana” cuyo autor es Félix Romero Ventocilla, arquitecto colegiado (CAP 1336), egresado de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería. El arquitecto Romero es miembro de la Comisión Técnica Provincial de Lima Metropolitana y lo ha sido de la Comisiones del Centro Histórico de Lima y de las Comisiones Técnicas distritales en San Isidro, Miraflores, Santiago de Surco, Barranco, Los Olivos, Puente Piedra entre otras. Además, ha formado parte del Comité Ejecutivo y de la Asamblea la Regional Lima del Colegio de Arquitectos del Perú-Regional Lima. [\[La versión completa del ensayo puede descargarse aquí\]](#)*

1. Introducción

Un tema relevante para el diseño y construcción de habilitaciones urbanas y edificaciones es el concerniente a la aplicabilidad del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, vigente desde julio del 2018, y sus modificatorias. El presente ensayo está enfocado en comprobar su prevalencia respecto a las normas locales, tanto del nivel provincial como distrital, en el ámbito de Lima Metropolitana.

Para mayor comprensión de la situación actual, es conveniente efectuar un seguimiento detallado de las razones que han provocado que se llegue a un punto en que cada municipalidad distrital se ha convertido - o pretende convertirse- en una “autonomía”, fragmentando Lima Metropolitana en cuanto a la aplicación de parámetros urbanísticos y, en algunos casos, pretendiendo imponer los dispositivos distritales sobre las normas nacionales, aprobadas mediante Decreto Supremo.

El análisis propuesto parte de identificar hasta cuatro escenarios en periodos sucesivos y muy definidos, y que se inician – en tres de los casos - con la promulgación de sendos Decretos Supremos que aprueban distintas versiones del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y, en el cuarto caso, con la promulgación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación (ver Figura 1).

Considerando que los referidos Decretos Supremos son normas de carácter nacional, su aprobación debiera generar una respuesta en cada ámbito municipal del país. En lo que respecta a Lima Metropolitana, la última oportunidad en que hubo una respuesta plena fue en el año 2004, fecha en la que, atendiendo lo dictaminado en el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, la Municipalidad Metropolitana aprobó la Ordenanza N° 620-MML-2004, generando un marco apropiado para la aprobación de Planes Urbanos distritales y para la Actualización de la Zonificación de los usos

del suelo que aún a la fecha se invocan, a pesar de los sustantivos cambios ocurridos en nuestra ciudad en la última década.

Desde entonces, la Municipalidad Metropolitana de Lima no ha dado respuestas apropiadas, dando lugar a un vacío normativo que ha provocado que las municipalidades distritales emitan Ordenanzas que sobrepasan sus atribuciones irrespetando no solo Decretos Supremos u Ordenanzas Metropolitanas sino también la Ley Orgánica de Municipalidades.

En este escenario, algunos Presidentes de Comisiones Técnicas, funcionarios municipales con cargos de gerentes o subgerentes, proceden a dar mayor valor a las ordenanzas distritales sobre las normas nacionales (entre ellas el decreto supremo que aprueba el mencionado Reglamento Especial) sin efectuar ningún análisis ni sustentación legal, más allá de una interpretación sesgada de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, tema que ha sido debidamente interpretado por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) de INDECOPI.

Periodo	Fecha de Inicio	Eventos relevantes en cada periodo
Primer Periodo	06.10.2003	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) publica el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial mediante Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA el 06 de octubre del 2003. Otorga plazo de 180 días para su implementación. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) publica el 04 de abril del 2004 la Ordenanza 620-MML-2004, Ordenanza reglamentaria del proceso de aprobación del plan metropolitano de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana La MML publica el 29 de octubre del 2004 la Ordenanza 719-MML-2004, modificatoria de la Ordenanza 620. <ul style="list-style-type: none"> La MML emite sucesivas Ordenanzas Metropolitanas que aprueban Planes Urbanos distritales y actualización de la Zonificación de los usos del suelo (912/ 920/ 950, ...)
Segundo periodo	17.06.2011	<ul style="list-style-type: none"> El MVCS publica el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial mediante Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA el 17 de junio del 2011. Otorga plazo de 4 años para su implementación. La MML publica la Ordenanza 1702-MML-2013 el 20 de mayo del 2013, Ordenanza que prorroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010. La MML publica la Ordenanza 1862-MML-2014 el 28 de diciembre del 2014, Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del Área Metropolitana de Lima <ul style="list-style-type: none"> La MML mediante Ordenanza 1862-MML-2014 deroga la Ordenanza 620-MML-2004. No se generan Ordenanzas Metropolitanas que aprueben Planes Urbanos distritales ni actualización de la Zonificación de los usos del suelo, manteniéndose los emitidos con la Ordenanza 620 Consecuencias de las derogatorias generadas por la Ordenanza 1862-MML-2014 Posición actual del IMP respecto a las derogatorias de la Ordenanza 1862-MML-2014
Tercer periodo	22.12.2016	<ul style="list-style-type: none"> El MVCS publica el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA el 22 de diciembre de 2016 <ul style="list-style-type: none"> Bonificaciones por eficiencia energética e hídrica y por Zonificación Inclusiva de un porcentaje de viviendas de interés social en nuevas edificaciones La MML no genera respuesta dentro del plazo de vencimiento (22 de diciembre 2018)
Cuarto periodo	11.07.2018	<ul style="list-style-type: none"> El MVCS publica el 11 de julio del 2018 el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación mediante Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA. <ul style="list-style-type: none"> El MVC publica el D.S. 012-2019-VIVIENDA el 19 de marzo de 2019 mediante el cual modifica el D. S. N° 010-2018-VIVIENDA El MVC publica el D.S. 002-2020-VIVIENDA el 22 de enero de 2020 mediante el cual modifica el D. S. N° 010-2018-VIVIENDA modificado por el D. S. N° 012-2019-VIVIENDA

En el mismo sentido, debe considerarse que el artículo 1° de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (TC), define a este Tribunal como el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, por lo que es de suma importancia conocer la opinión de este órgano respecto a la autonomía municipal, para lo cual bastará tomar en cuenta las sentencias que ha emitido sobre el alcance de este precepto constitucional. Para una mejor comprensión, obsérvese lo señalado en los párrafos siguientes extraídos de una de dichas sentencias, que no deja lugar a dudas sobre su interpretación:

“2. La autonomía de los gobiernos locales

5. La autonomía de los gobiernos locales se encuentra reconocida en el artículo 194° de la Constitución, y constituye una garantía institucional que, les permite desenvolverse con plena libertad en los asuntos asignados por la Constitución misma o por la ley. Como garantía impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, es decir, protege la autonomía de los gobiernos locales de los excesos

que por acción u omisión pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa

6. No obstante ello, la autonomía de los gobiernos locales no impide que el legislador pueda regular su régimen jurídico, siempre que, hacerlo, no sujete o condicione las capacidades de autogobierno y autogestión plenas de los gobiernos locales a limitaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables. Ello quiere decir que la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene que enmarcarse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, decir, que es una autonomía que se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley, con el fin de evitar una situación de autarquía institucional.
7. Y es que por su propia naturaleza la autonomía hace referencia a un poder limitado, en el que se ejercita un conjunto de atribuciones y competencias, pero respetando el principio de unidad del Estado, al que se refieren los artículos 43° y 189° de la Constitución, que opera como un primer límite para evaluar el ejercicio regular de la autonomía de los gobiernos locales.”

2. Desarrollo de los periodos bajo análisis

Primer Periodo. En este periodo, los principales instrumentos normativos por el Ministerio de Vivienda y la Municipalidad Metropolitana de Lima fueron los siguientes:

- a. El 06 de octubre del 2003 se publicó el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA aprobando el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que en su primera disposición transitoria ordena que las Municipalidades, entre las que se encuentra la Municipalidad Metropolitana de Lima, adecuen sus disposiciones en materia de desarrollo urbano, a las que en la misma se establece, otorgando para ello un plazo perentorio de 180 días calendario.
- b. El 04 de abril del 2004 -dentro del plazo fijado en el D. S. N° 027-2003-VIVIENDA- la MML emite la Ordenanza N° 620, denominada Ordenanza Reglamentaria del proceso de aprobación del

Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana

- c. El 29 de octubre del 2004 se publica la Ordenanza N° 719-2004-MML que modifica la Ordenanza N° 620-MML, Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima. Entre otros aspectos modifica el artículo 9° con el siguiente tenor: “El Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima (IMP), es el órgano responsable de formular el nuevo PLAM de Lima dentro de un plazo de dieciocho (18) meses, tomando como base el vigente Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao, 1,990-2010, sus Estudios y Planes complementarios, así como toda la información sectorial disponible sobre el ámbito provincial.”

¹ Ley 28301 – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Artículo 1.- Definición / El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica... ² SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 00028-2007-PI/TC. Sentencia de fecha 04 de mayo del 2009



d. Las Ordenanzas 620 y 719 dieron origen a las Ordenanzas para los diversos ámbitos distritales de Lima Metropolitana, encontrándose aún vigentes: 912-MML-2006 de Santiago de Surco; 920-MML-2006 de Miraflores; 950-MML-2006 de San Isidro y parte de Magdalena del Mar; 1015-MML-2007 de San Martín de Porres, Independencia, Comas, Los Olivos; 1017-MML-2007 de Breña, Jesús María, Pueblo Libre, Lince y sector de Magdalena del Mar; 1144-MML-2008 de La Molina; 1146-MML-2008 de Lurín, entre otras.

En conclusión, la MML cumplió el requerimiento formulado en el D. S. 027-2003-VIVIENDA emitiendo las Ordenanzas N° 620 y 719, cuya vigencia se extendió hasta el mes de diciembre del año 2014, fecha en que fueron derogadas. En el punto (iv) del Cuadro N° 1 de la Ordenanza 719 se precisa que los Proyectos de vivienda de interés social (VIS) podrán desarrollarse en Zonificación RDM y RDA de acuerdo a los parámetros aprobados de cada distrito. Además emitió Ordenanzas para los distritos del ámbito metropolitano, que aún se consideran válidas a pesar de haber excedido el plazo para la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

Segundo Periodo. Luego de ocho años de vigencia del Decreto Supremo N° 027-2011-VIVIENDA, EL Ministerio de Vivienda aprueba un nuevo Reglamento dando inicio al segundo periodo de análisis, cuyos principales hitos fueron:

a. El MVCS publica el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano mediante Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA el 17 de junio del 2011 que, entre otros aspectos, define los alcances del Plan Urbano distrital, limitante en cuanto a las propuestas actuales, que las exceden con largueza. De acuerdo al D. S. N° 004-2011-VIVIENDA el Plan Urbano Distrital no contempla los conceptos de altura,

densidad ni dimensión mínima de departamentos. La norma otorga un plazo de cuatro años para su implementación.

- b. El 20 de mayo del 2013 la MML emite la Ordenanza N° 1702, denominada Ordenanza que prorroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010. A partir de esta prórroga parte del ambiente de confusión normativa en la que se desarrolla las labores de diseño y construcción de habilitaciones urbanas y edificaciones, en tanto que las Ordenanzas 912, 920, 950 etc. surgieron del Plan de Desarrollo 1990-2010, pero quedaron desfasadas en el tiempo, por lo cual las Municipalidades distritales han venido desarrollando sus propias Ordenanzas.
- c. El 28 de diciembre del 2014 la MML emite la Ordenanza N° 1862, que denomina Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del Área Metropolitana de Lima.
- d. Sobre las disposiciones derogatorias que establece la Ordenanza N° 1862, el Director Ejecutivo del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), mediante Oficio N° 1347-19-MML-IMP-DE, de fecha 26.09.2019, atiende la consulta formulada por el Abog. Ramón Chehade sobre el particular:

"(...)

Al respecto como bien se señala en el documento presentado, la Zonificación de los Usos del Suelo, en la que se incluye el Plano de Zonificación e Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas y las Normas de Zonificación, es una competencia exclusiva de las Municipalidades Provinciales. Las Municipalidades Distritales podrán proponer modificaciones, pero estas deberán contar necesariamente con la aprobación de la Municipalidad Provincial mediante Ordenanza para su aplicación.

Para el caso de Lima Metropolitana, ninguna Municipalidad Distrital está facultada para modificar, añadir o prohibir usos del suelo

en sus jurisdicciones sin la aprobación de la Municipalidad Provincial según lo indica la Segunda Disposición Derogatoria de la Ordenanza N° 1862-MML, publicada el 28 de Diciembre de 2014. (...)"

Tercer periodo. Este periodo se inicia con la aprobación de un nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuyos principales hitos son los siguientes:

- a. El **MVCS** publica el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA el 22 de diciembre de 2016
- b. En el Capítulo II de este nuevo reglamento se dispone el otorgamiento de bonificaciones por que benefician a proyectos edificatorios que:
 - Se construyan bajo parámetros de eficiencia energética e hídrica, que incrementen el área libre con vegetación: muros y techos verdes y que se ubiquen en áreas urbanas identificadas en la zonificación correspondiente. Se harán acreedores a Bonos de Altura por Construcción Sostenible.
 - Incluyan un porcentaje de viviendas de interés social (VIS) en proyectos convencionales. La norma menciona que se trata de un instrumento de financiamiento para dinamizar el mercado inmobiliario, mediante la cual se ofrece bonos de densidad o altura.

Además, se dispone que corresponde a la Municipalidad Provincial extender el Bono de Zonificación Inclusiva.

Cuarto periodo. Se inicia en julio de 2018 cuando el Ministerio de Vivienda aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación para promover la oferta de vivienda de interés social, cuyos principales eventos fueron:

- a. El MVCS publica el 11 de julio del 2018 el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación mediante Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA que como señala en su primer considerando es consistente con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1037 publicado el 25 de junio 2008, que declara de interés nacional la promoción de la inversión privada en habilitaciones urbanas y el desarrollo preferente de programas de vivienda de interés social (VIS).

Por tanto, el concepto que desarrolla el Decreto Supremo N° 010 no es nuevo pues sigue la secuencia de dispositivos anteriores, tales como el Decreto Supremo N° 013-2013-VIVIENDA, que derogó el Decreto Supremo N° 053-98-PCM de fecha 23 de diciembre de 1998.

Teniendo en cuenta que lo dispuesto por la Ordenanza 719-2004-MML data del año 2004, cabría preguntar ¿Qué municipalidad distrital de Lima Metropolitana cumplió con dar facilidades para que los Proyectos VIS puedan "...edificarse en Zonas Residenciales de Densidad Media (R-DM) y Residenciales de Densidad Alta (R-DA), de acuerdo a los parámetros normativos aprobados para cada distrito"? Hasta donde se sabe, solo una o dos lo hicieron tratando de ubicarlas en las zonas de menos valor comercial. Sería interesante saber dónde se ubican las Zonas Residenciales RDA disponibles.

Si se toma en cuenta que en el lapso de trece años - comprendido entre los años 2003 y 2016- el MVCS emitió tres Decretos Supremos (027-2003; 004-2011; y 022-2016) referentes a Reglamentos de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, disponiendo que las Municipalidades cumplan con adecuar sus disposiciones en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano a las contenidas en los respectivos Reglamentos emitidos, se ha podido comprobar que en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima solo se cumplió adecuadamente en uno de los casos con las Ordenanzas 620-MML-2004 y su modificatoria Ordenanza 719-MML-2004, también del año 2004 ambas derogadas por la Ordenanza 1862-MML-2014.

Se trata entonces de una coyuntura especial pues, en tanto que la MML no cuente con un Plan actualizado de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, son las Municipalidades distritales las que han asumido –a su manera- y sin supervisión metropolitana la emisión de Ordenanzas, normando sobre alturas, coeficientes, etc., incluso sobre la aplicación del Capítulo II del Decreto Supremo 022 respecto a Bonificaciones.

Esta situación es el punto de partida para entender el desorden normativo en cuanto a "organización del espacio físico y uso del suelo, planificación y desarrollo urbano" en nuestra ciudad que, siendo competencia exclusiva de la MML, viene

³ **Ordenanza 1862-MML-2014. Segunda.- Derogatoria de delegaciones.** Deróguese toda disposición municipal que disponga la delegación de competencias metropolitanas a las municipalidades distritales que comprenda, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, planificación y desarrollo urbano. ⁴ **Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Artículo 102.- Aplicación de la zonificación.** 102.1 La identificación de los usos del suelo y la compatibilidad con las distintas zonas urbanas se efectúa según el PDU, aplicando las denominaciones y características aprobadas por cada Municipalidad Provincial, de acuerdo al Anexo N° 02."

siendo ejecutado por los distritos. Este tipo de competencias es de nivel provincial, tal como se precisa en el numeral 102.1, artículo 102 del D. S. 022-2016-VIVIENDA.

- b. El MVCS publica el D.S. 012-2019-VIVIENDA el 19 de marzo de 2019 mediante el cual modifica el D. S. N° 010-2018-VIVIENDA, en cuyos considerandos se indica que las modificatorias más relevantes corresponden a aspectos que se desarrollan en el Artículo 9° - De los Proyectos de Edificación, entre ellos:
- La incorporación de zonificaciones residenciales y compatibles con dicho uso para el diseño y ejecución de los proyectos de habilitación urbana y de edificación de viviendas de interés social, a fin de no limitar su desarrollo; (i)
 - En los proyectos de edificación, permitir distintas soluciones de diseño para la ubicación del número resultante de bicicletas calculadas sobre el área neta prevista para los estacionamientos vehiculares;(iv)
 - Disponer que para acogerse a lo establecido en el Reglamento, el proyecto de edificación debe desarrollar no menos del 50% de área techada exclusivamente para viviendas de interés social y el área restante puede contemplar edificaciones con usos complementarios al residencial y compatibles con la zonificación permitida señalada en el literal b) del numeral 2.1 del artículo 2 del Reglamento; (v)
 - Incorporar parámetros urbanísticos y edificatorios para viviendas multifamiliares y conjuntos residenciales en zo-

nas residenciales de densidad baja, vivienda taller, industria elemental y complementaria, residencial de densidad alta y, la zonificación compatible; así como, establecer las alturas de edificación en metros;(vi)

- Los proyectos de edificaciones multifamiliares iguales o mayores a 450 m² pueden acogerse a los parámetros urbanísticos y edificatorios establecidos para conjuntos residenciales, entre otros aspectos;(vii)

Una de las modificaciones más importantes respecto al D.S. N° 010-2018-VIVIENDA es el hacer extensiva la posibilidad de desarrollar Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) en Zonificación RDB y otras zonificaciones aparte de RDM y RDA.

- c. El MVCS publica el Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA el 22 de enero de 2020 mediante el cual modifica el Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA modificado por el Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA. Esta nueva norma define en sus considerandos: a) El concepto de Vivienda de Interés Social (VIS); b) Que los proyectos VIS pueden desarrollarse en cualquier zonificación Residencial; c) Modificación de densidades; d) La no aplicación de RDB y RDMB en Lima Metropolitana, sin embargo, se mantienen vigentes hasta que las Municipalidades Provinciales y la MML las regulen mediante Ordenanza; e) Se define el concepto de “volteo” para lotes ubicados en esquina o frente a dos vías.

3. Opiniones vinculantes del MVCS

El artículo 36°⁵ del Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, modificado mediante Decreto Legislativo N° 1225, precisa que el MVCS emite opinión vinculante respecto a consultas que le sean formuladas sobre temas de su sector. En el ámbito jurídico el factor vinculante implica que se trata de obligatorio cumplimiento. Las leyes, los decretos supremos y las ordenanzas; cada cual en sus respectivos ámbitos tienen carácter *vinculante*. En la normativa sobre habilitaciones urbanas y de edificaciones, Los anteproyectos con dictamen Conforme tienen efecto vinculante. También tienen carácter vinculante los dictámenes que emiten las Comisiones Técnicas.

El numeral 88.1⁷ del Artículo 88 del D. S. N° 029-2019-VIVIENDA –Reglamento de la Ley N° 29090- establece que la opinión vinculante del MVCS es de *obligatorio cumplimiento* tanto por los administrados como por las “entidades de la administración pública”.

Las Comisiones Técnicas son “entidades de la administración pública” en tanto se rigen por el TUO de la Ley N° 27444; la función de emitir dictámenes de carácter vinculante, tal como se precisa en el numeral 5 del artículo 4 del TUO de la ley 29090 proviene del Estado. De lo cual se desprende que las Comisiones Técnicas tienen como obligación –por ser parte de su función- acatar las opiniones vinculantes del MVCS en general, y con mayor razón las presentadas como sustento por los administrados.

Conforme se precisa en el numeral 88.1 citado, la obligación de cumplir con las opiniones vinculantes del MVCS incluye a las Municipalidades en su condición de “entidades de la administración pública”. Esta obligación se reitera en forma específica en el literal i), numeral 6.1 del D. S. N° 029-2019-VIVIENDA.

Respecto a la prevalencia del D. S. N° 010-2018-VIVIENDA el MVCS ha emitido varios Informes Técnicos Legales (ITL) de ca-

rácter vinculante. Entre ellos el ITL N° 022-2019-VIVIENDA/VM-VU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG, de fecha 15 de julio de 2019, que el Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del MVCS, Eco. Hernán Navarro Franco, hace suyo y cuyas conclusiones son las siguientes:

“III. CONCLUSIONES

1. El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación es de cumplimiento obligatorio para todos los actores regulados en la Ley N° 29090, entre los cuales están las municipalidades distritales y provinciales, así como los promotores inmobiliarios, siendo de aplicación obligatoria para el diseño y ejecución de proyectos de habilitación urbana y/o edificación destinadas a viviendas de interés social.
2. Según lo dispuesto en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, los proyectos de habilitación urbana y/o edificación para viviendas de interés social se pueden desarrollar en cualquier zonificación residencial aprobada en el Plan de Desarrollo Urbano, y las municipalidades deben otorgar las licencias correspondientes sin limitar la localización de los proyectos de habilitación urbana o de edificación, respecto a la zonificación establecida
3. El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y de Edificación ha establecido las disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de Habilitación Urbana y de Edificación destinadas a viviendas de interés social, estando sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley N° 29090 sus reglamentos y la normatividad vigente aplicable, precisando que en aquellos aspectos no tratados rigen las Normas del RNE.
4. Conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades, cualquiera sea su jerarquía, gozan de autonomía política, económica y administrativa para la emisión de sus normas municipales; sin embargo, dicha autonomía debe ejecutarse conforme a la estructura general de la cual en todo momento forman parte y que está representada por el Estado y por el ordenamiento jurídico que la regula; en ese sentido, las normas que regulen las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones deben concordar además con los aspectos regulados en el presente el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación; es decir, las municipalidades tienen competencia para regular y emitir normas conforme a las características particulares y aspectos específicos de sus respectivas jurisdicciones en función a la zonificación aprobada y de conformidad con los planes urbanos, no obstante dichas normas deben guardar relación y no contraponerse con los criterios establecidos en una norma de alcance nacional.
5. Los procedimientos administrativos, así como los requisitos que regula la Ley N° 29090, y el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional, cualquier requerimiento o requisito adicional a lo previsto en sus procedimientos constituye barrera burocrática ilegal.
6. El incumplimiento de la Ley N° 29090, sus reglamentos, normas técnicas o cualquier otra disposición aplicable, configura infracción sujeta a sanción administrativa, sin perjuicio de la sanción penal y la responsabilidad civil que corresponda.
7. De conformidad con el artículo 74 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se prohíbe que las entidades de la administración pública puedan renunciar a la titularidad de una competencia administrativa o se abstengan de ejercer una atribución, por cuanto únicamente pueden hacerlo en caso exista una ley o un mandato judicial.
8. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, debe interponer acciones ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, por los hechos formulados por el administrado.”

⁵D.S. 006-2017-VIVIENDA – TUO de la Ley N° 29090. **Artículo 36.- Normas técnicas de la edificación** “(...) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa técnica de su sector”. ⁶D.S. N° 029-2019-VIVIENDA. **Artículo 73.- Requisitos y Procedimiento para la aprobación del Anteproyecto en Consulta** (...) 73.6 El dictamen Conforme del Anteproyecto en Consulta, sea con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos, tiene una vigencia de treinta y seis (36) meses, contada desde su emisión y tiene efecto vinculante para la revisión del proyecto de edificación, siempre que no exista ningún cambio en el diseño aun cuando hayan variado los parámetros urbanísticos y edificatorios con los que fue aprobado. ⁷D.S. N° 029-2019-VIVIENDA. **Artículo 88.- Opinión vinculante**. 88.1 El MVCS emite opinión vinculante acerca de las normas técnicas y legales que regulan las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los administrados y de las entidades de la administración pública y constituyen fuente del procedimiento administrativo. ⁸D.S. N° 006-2017-VIVIENDA – TUO DE LA LEY N° 29090. **Artículo 4.- Actores y responsabilidades**. (...) **5. Comisión Técnica**. Es el órgano colegiado regulado por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya función es emitir dictámenes de carácter vinculante para el otorgamiento o no de una autorización o licencia de habilitación urbana y edificación en las modalidades C y D. ...

Esta opinión vinculante puede ser utilizada por cualquier administrado en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario, por cuanto no está supeditado a administrados o procedimientos administrativos particulares, tal y como se señala en el numeral 88.4 del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA.

Tal como se precisa en los numerales 5 y 6 del ítem III. Conclusiones, los miembros de Comisiones Técnicas –Arquitectos, Ingenieros así como representantes de la Municipalidad respectiva- tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29090 así como en su Reglamento, tomando en cuenta que las opiniones vinculantes no son nuevos dispositivos sino aclaración de los dispositivos existentes; el desacato conlleva la posibilidad de sanciones que pueden generarse por acciones legales de los administrados o del propio Colegio Profesional.

4. Conclusiones

Es pertinente reiterar el criterio de prevalencia del Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA (Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación) y sus Modificatorias a través de los Decretos Supremos N° 012-2019-VIVIENDA y 002-2020-VIVIENDA, la cual resulta clara e irrefutable a través de los argumentos expuestos, citando las normas de toda índole que la respaldan, a lo cual se tendría que agregar el recientemente publicado Decreto Legislativo N° 1469, que modifica la Ley N° 29090 en sus artículos 36° y 41° con el claro propósito que no quede duda en cuanto a la obligatoria aplicación del RE, por ser una cuestión de Estado que se ha mantenido a través de sucesivos gobiernos.

Es preciso entender que el propósito del citado Decreto Legislativo N° 1469 es reiterar los conceptos establecidos no solo en el D. S. N° 010-2018-VIVIENDA y sus modificatorias, sino en los

En cuanto al Decreto Legislativo N° 1469, el énfasis que esta norma propugna para alcanzar el propósito reactivador de la actividad inmobiliaria está puesto en desarrollar los instrumentos legales que no dejen dudas respecto al obligatorio cumplimiento del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación (RE), aprobado mediante D. S. N° 010-2018-VIVIENDA y sus modificatorias D. S. N1 012-2019-VIVIENDA y D. S. N° 002-2020-VIVIENDA. Tema que, de acuerdo a lo señalado en este ensayo siempre debió respetarse, básicamente en acatamiento al orden de prelación establecido en el literal a), numeral 2.4, artículo 2° del TUO de la Ley N° 29090. Para alcanzar este objetivo el decreto legislativo dispone el agregado del RE al TUO de la Ley 29090 añadiendo el literal c) al artículo 36, incorporando al RE como Norma Técnica Nacional de cumplimiento obligatorio y con rango de ley por encima de cualquier norma técnica de carácter provincial o distrital.

múltiples oficios del MVCS conteniendo opiniones vinculantes, a las que funcionarios Presidentes de Comisiones Técnicas –en su mayor parte de las municipalidades de algunos de los distritos más importantes de Lima Metropolitana- se han negado a acatar.

Desde esta perspectiva, la intención de este ensayo va más allá, pues pretende poner en relieve la situación de Lima Metropolitana en cuanto a la ausencia de Reglamentos de Zonificación de los Usos del Suelo, a la carencia de Planos de Zonificación actualizados, Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas y las Normas de Zonificación que deben regir en los distritos que la conforman.

Es importante tomar conciencia de esta situación y hacer todos los esfuerzos posibles para lograr una ciudad sostenible y más

⁹D.S. N° 029-2019-VIVIENDA. Artículo 6.- **Obligaciones de las Municipalidades.** 6.1 Para efectos del Reglamento, bajo responsabilidad, la Municipalidad tiene las siguientes obligaciones: (...) i) Cumplir y hacer cumplir las opiniones vinculantes que emite el MVCS. ¹⁰D.S. N° 006-2017-VIVIENDA – TUO DE LA LEY N° 29090. Artículo 5.- **Carácter de las responsabilidades.** Las responsabilidades, según corresponda, podrán ser de carácter administrativo y/o civil, y/o penal, y se sujetarán a la normatividad correspondiente. **El incumplimiento de la presente Ley, sus reglamentos, normas técnicas o cualquier otra disposición aplicable configura infracción sujeta a sanción administrativa, sin perjuicio de la sanción penal y la responsabilidad civil que corresponda.** La regulación de la inspección o verificación administrativa, garantías, tipificación de las infracciones y determinación de las correspondientes sanciones; y la aplicación de medidas correctivas y de restablecimiento de la legalidad infringida, serán establecidas por el reglamento de esta Ley, aprobado mediante decreto supremo.

amigable. Sobre todo una ciudad ordenada con pautas claras emitidas por las autoridades metropolitanas.

Si se tiene en cuenta que la última Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana que es la denominación de la Ordenanza N° 620 –tal como aparece en el diario oficial- data del año 2004 y que el referido Plan Metropolitano abarcaba el periodo 1990-2010, por lo que existe un desfase de 10 años. Una década perdida por la inacción de quienes tuvieron la responsabilidad e hicieron caso omiso a lo dispuestos en los Decretos Supremos 004-2011-VIVIENDA (ya derogado) y el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, cuyo plazo de ejecución por las autoridades provinciales venció en diciembre del 2018.

La inacción de las autoridades de Lima Metropolitana ha dado lugar a la proliferación de ordenanzas distritales, las mismas que toman como base los conceptos de Bonificación por Eficiencia Energética e Hídrica (Edificación Sostenible) contenidos en el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, aun no acatada en su totalidad por la Municipalidad Provincial ni por las municipalidades distritales.

El tema es aún más delicado si se toma en consideración que la Ordenanza 1862-2014-MML en su Segunda Disposición Derogatoria precisa: “Deróguese toda disposición municipal que disponga la delegación de competencias metropolitanas a las municipalidades distritales que comprenda, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, planificación y desarrollo urbano.”

Lo expresado en los dos párrafos precedentes forma parte del Oficio N° 1347 emitido por el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima (IMP) en documento suscrito por su Director Ejecutivo, Urb. Augusto Mendoza Castillo. Documento que no deja duda sobre la ilegalidad de emitir Ordenanzas Distritales sin la aprobación –también mediante Ordenanza- de la Municipalidad Provincial.

Finalmente, es pertinente hacer las siguientes reflexiones:

1. Existe una realidad fáctica que es el hecho de que la emisión de Ordenanzas Distritales que no se ajusta a los Decretos Su-

premos 027-2003-VIVIENDA; 004-2011-VIVIENDA (ya derogados) ni a la mayor parte del Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA.

2. Esta realidad fáctica se extiende también al incumplimiento de lo prescrito en la Segunda Disposición Derogatoria de la Ordenanza N° 1862-2016 y los alcances de los Planes Urbanos Distritales que se detallan en dicha norma.
3. Esta realidad fáctica llena el vacío dejado por la MML al no desarrollar los Planes Urbanos Metropolitanos, incluyendo los Planes Urbanos distritales.
4. De la secuencia seguida en el presente ensayo, el Estado a través del Órgano Competente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) ha cumplido con emitir los documentos que permitan un desarrollo ordenado de los procesos de Habilitación Urbana y Edificación.
5. El MVCS estimula la densificación urbana en Lima Metropolitana, lo cual se ha puesto en relieve en los decretos supremos enumerados.
6. Parte de este proceso densificador no ha contado con la respuesta oportuna de la MML.
7. El Reglamento Especial de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y sus modificatorias emitidas a partir del año 2018, deben entenderse como la voluntad del Estado de desarrollar el proceso densificador y estimular el desarrollo de Vivienda de Interés Social (VIS), que se viene mencionando en las Ordenanzas metropolitanas como se ha descrito.
8. De acuerdo a la secuencia expuesta y ante el vacío generado por parte de la MML, considero que resulta propicio el acatamiento por parte de los Actores contemplados en la Ley N° 29090 a las Ordenanzas Distritales hasta que la MML elabore y desarrolle sus propios planes urbanos en el marco constitucional de la Ley de Municipalidades.
9. En este escenario, no resulta coherente que las Municipalidades Distritales ni las Comisiones Técnicas desacaten el Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA y sus Modificatorias, lo cual –de presentarse las demandas correspondientes- resultaría pasible de sanciones como se ha detallado.



Miles familias
dependen de
su vivienda
gracias a



Ministerio de Vivienda debe promover la vivienda social

Estrategia para impulsar la vivienda formal en hogares de bajos ingresos

La crisis sanitaria que afecta al país ha desnudado una serie de graves debilidades cuyo abordaje exige una mirada multisectorial y un modelo de colaboración entre los sectores público y privado. Entre estas carencias destacan la disfuncionalidad de las ciudades; la incapacidad del Estado para brindar servicios públicos eficientes y para contratar obras, bienes y servicios; la extensión de la informalidad en actividades productivas y sociales; así como la precariedad de las condiciones habitacionales que afecta a una parte significativa de la población.

El año 2002 se puso en marcha una nueva política de vivienda y desarrollo urbano que proponía la implementación de programas diferenciados dirigidos a atender las necesidades habitacionales de la población, en función de la condición socio-económica, la ubicación geográfica y las preferencias de los ciudadanos. De esta manera, se articularon los programas Mivivienda (para hogares urbanos de ingresos medios), Techo Propio (para hogares urbanos en condición de pobreza no extrema), Mibarrío (para familias en pobreza extrema) y de Mejoramiento de Vivienda Rural. Con matices, estos programas todavía se mantienen vigentes hasta hoy.

El Programa Techo Propio tenía a su vez, dos tipos de intervenciones. Para la población pobre no extrema que poseía un lote de vivienda formalizado y con factibilidades de servicios públicos se crearon las modalidades de construcción en sitio propio (CSP) de módulos básicos y de mejoramiento habitacional (MV). Para quienes carecían de terreno propio, se puso en marcha la modalidad de adquisición de viviendas nuevas (AVN) en proyectos inmobiliarios formales. El primer tipo de proyectos estaba destinado a atender el fuerte déficit habitacional cualitativo que aun hoy afecta a 1 millón de hogares, mientras que el segundo pretendía acometer

el déficit cuantitativo en la población pobre no extrema estimado en unas 300 mil unidades, pero sobre todo evitar que en el futuro prevalezcan el tráfico de terrenos y la construcción informal como los mecanismos utilizados por este amplio segmento de la población para proveerse de vivienda.

El Techo Propio-AVN ha enfrentado múltiples limitaciones en su implementación y se encuentra muy lejos de alcanzar niveles significativos de producción habitacional. El año pasado, esta modalidad alcanzó un récord de colocaciones, superando las 10 mil unidades de vivienda con una inversión cercana a los 1 400 millones de soles. Sin embargo, la demanda anual es tres veces mayor a esa cifra. Peor aún, la paralización obligada de actividades productivas, entre ellas la construcción es una de las más afectadas, y la afectación de los ingresos de las familias que ha traído consigo la crisis sanitaria han reducido a niveles mínimos las ventas de proyectos inmobiliarios Techo Propio, haciendo más difícil llegar a las metas deseadas para la formalización del mercado en este grupo poblacional.

En el presente informe se efectúa un amplio diagnóstico de la situación del programa Techo Propio – AVN y se desarrolla un conjunto de propuestas de corto y mediano plazo para optimizar su funcionamiento y facilitar el incremento paulatino pero sostenido de sus metas. Este documento fue elaborado por un grupo de trabajo integrado por representantes de promotoras inmobiliarias y de instituciones financieras que trabajan en este segmento del mercado habitacional y que forman parte de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú (ADI Perú), de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI) y de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO).

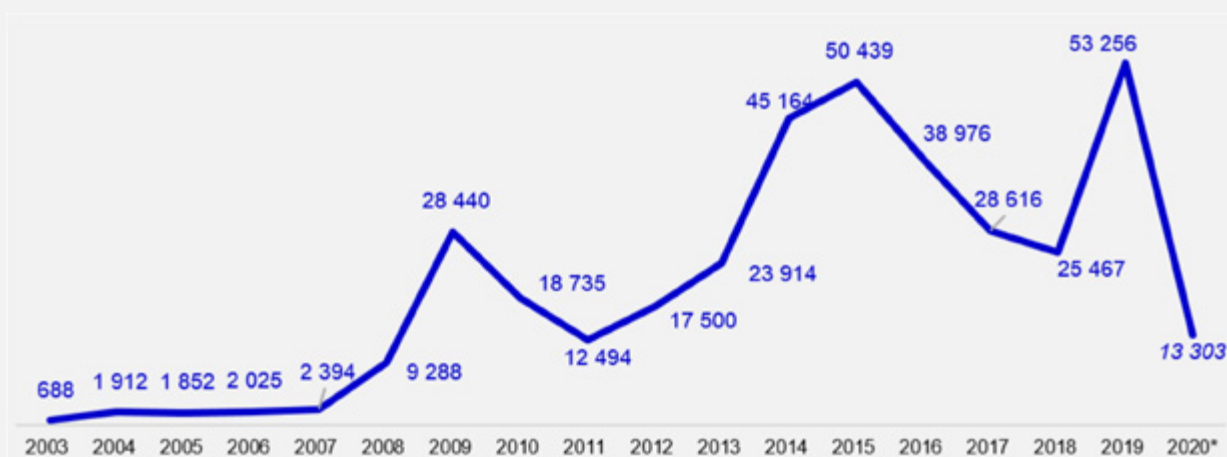
A. Evolución y situación actual del programa Techo Propio

Desde la creación del programa Techo Propio en el año 2003 hasta diciembre del 2019 se entregó un total acumulado de 361 160 bonos familiares habitacionales (BFH), sin considerar aquellos que se asignan en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios. Al analizar la evolución anual (**Figura 1**) puede apreciarse que el programa sufrió una fuerte caída luego del pico de 50,439 BFH otorgados en el año 2015 en que concluyó una considerable expansión que se inició en el 2011. En el trienio 2016-2018 se apreció una caída vertical en el desembolso de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) de 74.2%. En razón de ello, la ejecución del 2018 (25 467 bonos) fue similar a la alcanzada cuatro años antes. Considerando que el año 2018 se presupuestó aproximadamente des-

embolsar aproximadamente 32 mil subsidios, solo se efectivizó el 80% de los Recursos disponibles para el BFH.

En el 2019 se desembolsaron 53 256 BFH, un incremento de 109% respecto al año anterior, invirtiéndose 1 388 millones de soles, a pesar que en el Presupuesto General de la Republica se habían asignados solamente 1 180 millones, monto que fue ampliado en 315 millones de soles por el Decreto de Urgencia N° 004-2019, superando el récord histórico del 2015, tanto en ejecución presupuestal (924.7 millones) como en número de subsidios otorgados (50 439 bonos). Es decir, se ejecutó 50.2% más en monto y se colocó un 5.6% adicional en bonos que hace cuatro años.

Figura 1. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS 2003 – 2020



Fuente: Fondo Mivivienda / * Desembolso real al primer semestre del 2020

En los seis primeros meses del año 2020 se desembolsaron 13 303 BFH, lo que implica una disminución del 36% respecto a igual periodo del 2019. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda tiene una meta presupuestal total de 1 179 millones programados para el 2020, lo que permitirá otorgar 57 680 subsidios según información oficial del MEF, con respecto al seguimiento de los Bonos del Sector Vivienda, que incorporan los recursos que se dio a través del Decreto de Urgencia N° 070 -2020, por un monto de S/ 535 millones en el marco del Plan Arranca Perú.

Sin embargo, dados los resultados del primer semestre, no será posible siquiera acercarse a dichas metas, a menos que se im-

plemente medidas de impulso muy agresivas, como las que se proponen en el parágrafo E del presente informe

En esta coyuntura post-coronavirus, es también relevante recordar que, en los dos únicos periodos en los que cayó sostenidamente el otorgamiento de subsidios Techo Propio (2009-2011 y 2015-2018), estas obedecieron a una reducción sustantiva de recursos presupuestales.

Al analizar la evolución histórica del otorgamiento de los BFH desde la creación del programa Techo Propio hasta diciembre del 2019, se desprende que la modalidad de construcción en sitio

propio acumula el 80.3% del total de bonos desembolsados, alcanzando un pico de 46,467 subsidios otorgados en el año 2015, luego de una apreciable expansión que se inició en el año 2011. Después se produjo una retracción ininterrumpida y pronunciada que terminó con el desembolso de 20 299 BFH en el 2018, lo que equivalía a un descenso de 56.3% respecto al récord del 2015 y la ejecución de apenas el 80.6% de los 25 200 subsidios presupuestados el 2018 para esta modalidad (**Figura 2**). En el año

2019 se han desembolsado 42 845 bonos, el segundo mejor desempeño desde que se creó el programa.

De igual manera, en los seis primeros meses del 2020 se desembolsaron 11 452 bonos familiares habitacionales bajo la modalidad construcción en sitio propio, es decir poco más del 19% de los 57 680 subsidios programados para este año.

Figura 2 BONOS FAMILIARES HABITACIONALES POR MODALIDAD 2003 – 2020



Fuente: Fondo Mivivienda / * Desembolso real al primer semestre del 2020

En la modalidad de adquisición de vivienda nueva se concentra el 16.9% de desembolsos de BFH desde el 2003, alcanzando en el año 2011 un primer pico de 5 991 bonos desembolsados, luego de un crecimiento sostenido en los cinco años previos. En el periodo 2012-2016 se produjo un retroceso que se revirtió en el año 2017 con 3 182 bonos. En el 2018 se logró desembolsar 5 131 bonos que representaron el 64.1% de los 8 000 proyectados por el Ministerio de Vivienda para ese año. En el año pasado se ha alcanzado el desembolso de 10 089 BFH en esta modalidad, lo cual establece un nuevo récord, superando largamente el resultado obtenido en 2011 e incluso igualando el acumulado de los últimos 3 años.

En el primer semestre de este año, se desembolsaron 1 829 subsidios bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva, de los cuales, solo 65 de ellas (3.5%) requirieron un crédito hipotecario

complementario otorgado por una institución financiera lo que trae consigo las siguientes consecuencias:

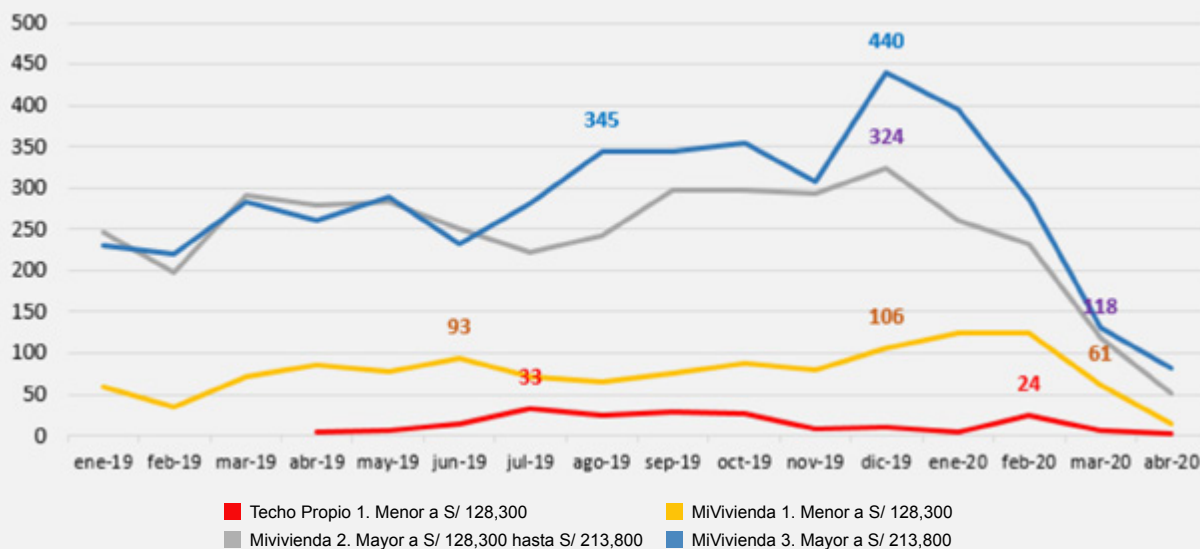
1. Que la oferta de vivienda tienda a concentrarse en productos cuyos precios se acerquen lo más posible al monto de subsidio, sacrificando la habitabilidad y la calidad de las soluciones habitacionales
2. Que el comprador deba recurrir a un préstamo de consumo, pagando tasas de interés mucho más altas que si tomara un crédito hipotecario, lo cual refleja una fuerte ineficiencia en el acceso al crédito.
3. Que el promotor inmobiliario perciba menos ingresos del que pudiera obtener con productos de mayor valor y calidad, si es que sus clientes accedieran a un financiamiento hipotecario.
4. Que la ciudad se afecte por la localización alejada de mu-

chos de estos proyectos – donde se puede conseguir terrenos baratos – lo que implica mayores costos para la provisión de servicios e infraestructura públicas.

- 5. Que el comprador deba hacer un esfuerzo mayor para completar sus viviendas, las que por lo general se encargan a constructores informales, retroalimentando un proceso de baja calidad y preciedad habitacional.

La caída en la colocación de créditos hipotecarios obedece a la escasa participación de entidades financieras en el segmento de Techo Propio, siendo que el principal colocador de créditos AVN ha sido el segmento no bancario (Cajas Municipales o Rurales, financieras o EDPYMES). Como se muestra en la **Figura 3**, la participación histórica de la Banca ha estado enfocada en los segmentos altos de Créditos Mivivienda y con casi nula participación en Techo Propio.

Figura 3 NÚMERO DE CRÉDITOS DEL FONDO MIVIVIENDA OTORGADOS POR INSTITUCIONES BANCARIAS, SEGÚN RANGO DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS

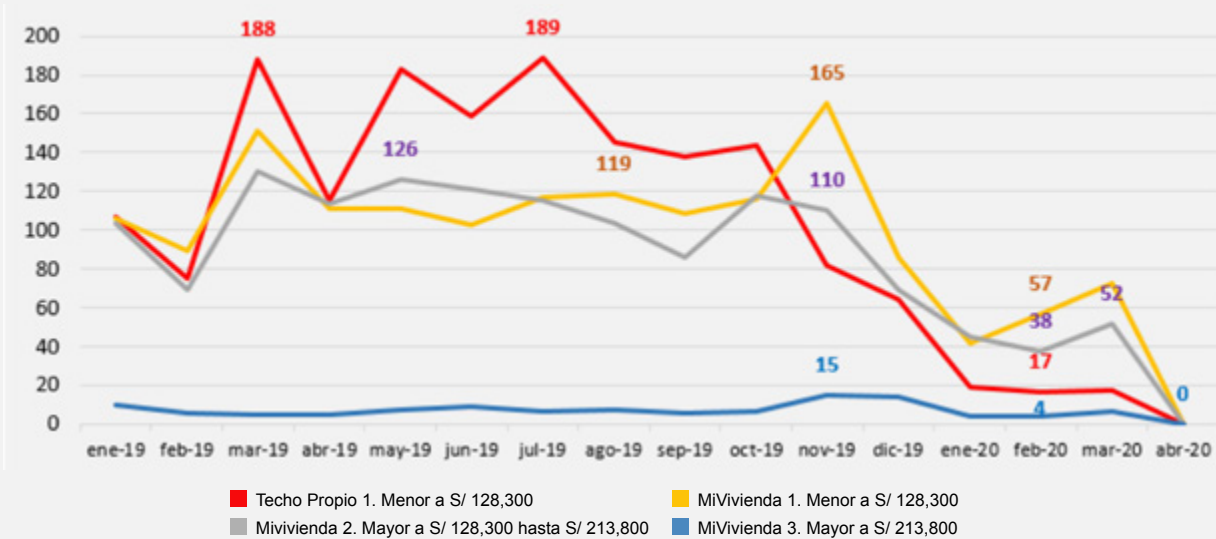


Fuente: Fondo Mivivienda

El número de colocaciones ha ido cayendo dramáticamente durante los últimos meses. En el rango de precios de venta mayores a 213 mil soles, la reducción fue de 70% y en el de menos de 128 mil soles, fue de 42%. En la **Figura 4**, se puede observar que el nivel de colocación en Techo Propio y el segmento menor a S/ 128 300 es limitado mientras que la mayor necesidad de vivienda se

encuentra en los rangos atendidos por el segmento No Bancario. Ello en razón de que las entidades No Bancarias son la que conocen al cliente informal y de menores ingresos, lo que explica que hayan tenido la mayor participación en el Mercado de Techo Propio (+92% de colocaciones en los últimos tres años) y NCMV en los rangos inferiores a S/ 128 300.

Figura 4 NÚMERO DE CRÉDITOS DEL FONDO MIVIVIENDA OTORGADOS POR INSTITUCIONES NO BANCARIAS, SEGÚN RANGO DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS

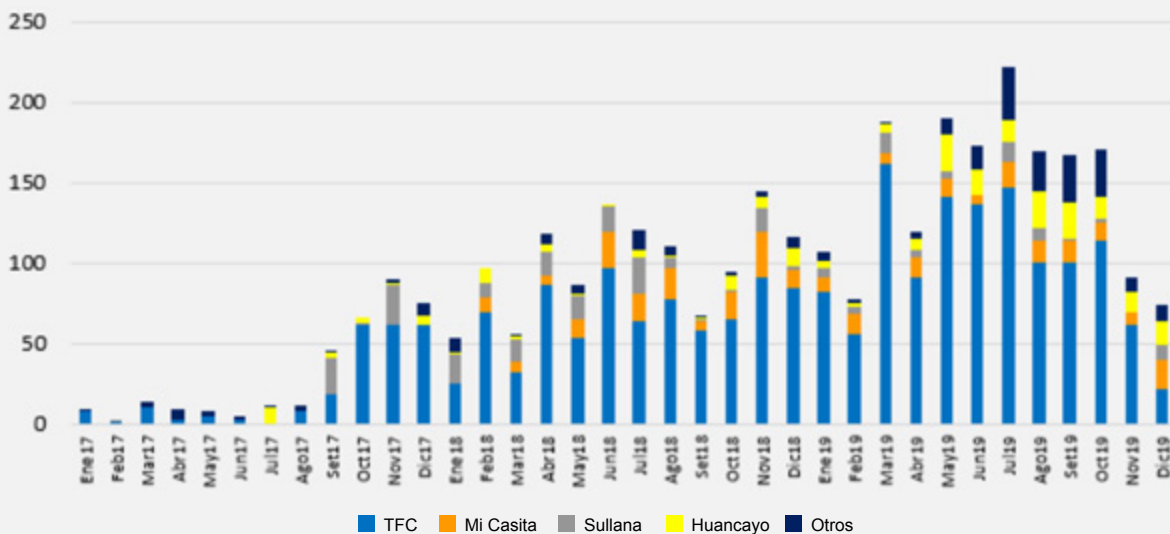


Fuente: Fondo Mivivienda

Queda claro que la banca no participa de manera significativa del segmento Techo Propio desde el 2012 y que el crecimiento de los últimos años se debe principalmente al segmento no bancario. En

la **Figura 5**, se muestra cómo las políticas de líneas del Fondo Mivivienda empiezan a afectar el desempeño de las colocaciones en este importante segmento de la población, desde octubre del 2019.

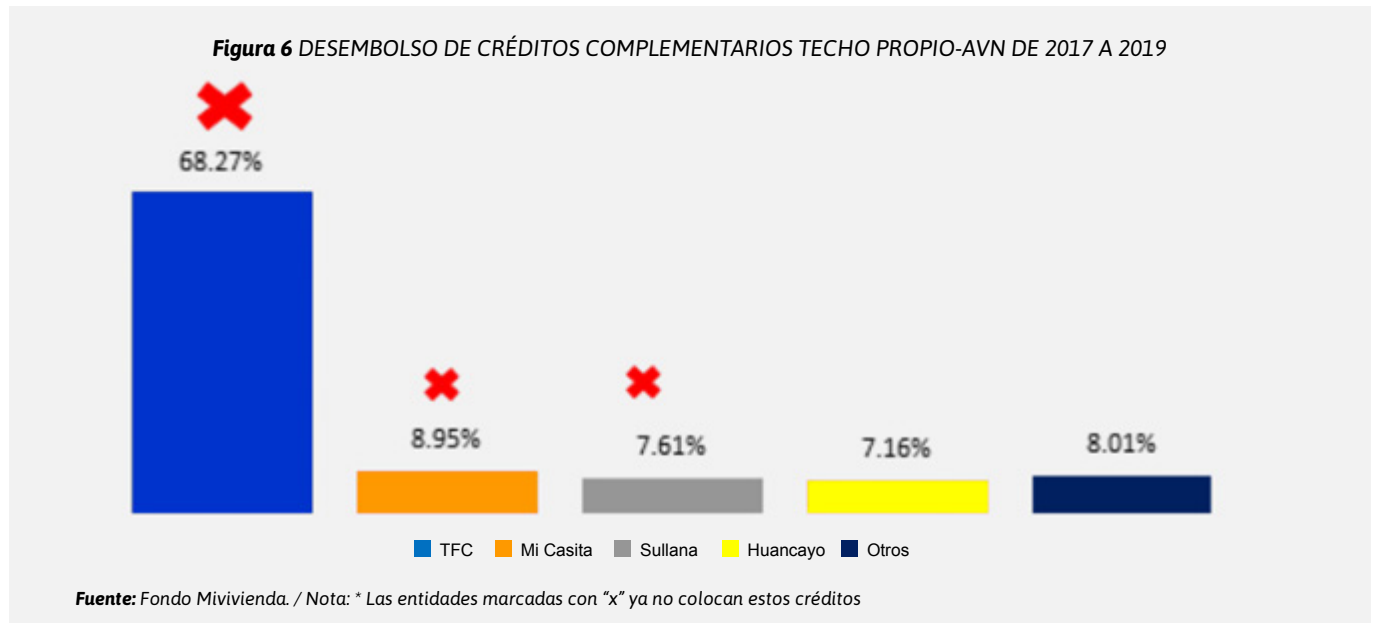
Figura 5 COLOCACIÓN DE CRÉDITOS AVN POR ENTIDAD 2017 – 2019



Fuente: Fondo Mivivienda

En la actualidad tres de las cuatro intermediarias financieras que trabajan en este segmento, que representaron más del 90% de las colocaciones del Fondo Mivivienda en este producto, no pue-

den colocar créditos complementarios Techo Propio, ni afianzar proyectos en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o de construcción en sitio propio. **Figura 6.**



B. Análisis de la Demanda habitacional

A partir de las cifras provistas por el 24° Estudio sobre el Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana efectuado por CAPECO en el 2019, se ha determinado la demanda habitacional en la capital de la república, que ha sido calculada partiendo de tres criterios:

1. El interés que tienen los hogares de adquirir viviendas o lotes habilitados o de construir una vivienda sobre un lote de su propiedad en los próximos dos años, que configura la Demanda Potencial.
2. La disposición de los hogares demandantes a pagar la cuota mensual del crédito requerido para la adquisición de la vivienda o del lote o para la construcción de la vivienda, según corresponda.
3. La capacidad que tengan estos hogares para pagar la cuota mensual del crédito o de adquirir el lote al contado, a partir de sus ingresos netos. El análisis se ha efectuado, de manera segregada, por cada una de las tres soluciones habitacionales que conforman la demanda habitacional, de acuerdo con los criterios metodológicos definidos para la presente investigación.

A partir de estos criterios, se estima que la demanda efectiva habitacional en Lima Metropolitana para los próximos 2 años es de 483 824 hogares (**Figura 7**), el 32,4% de los cuales vive actualmente en Lima Norte, el 29,1% en Lima Este y el 15,6% en Lima Sur.

La demanda efectiva de lotes para vivienda involucra a 76 001 hogares (15,6% del total), concentrándose el 63,0% de ellos en dos sectores urbanos: Lima Norte (27,9%) y Lima Este (35,1%). Por su parte, el 58,4% de la demanda efectiva corresponde a la construcción de viviendas sobre lotes propios (282 466 hogares), 75% de los cuales reside en Lima Norte (39,0%) y Lima Este (36,0%).

Por su parte, la demanda efectiva de vivienda suma 125 357 hogares (25,9% del total de demandantes efectivos) en los siguientes dos años, siendo Lima Top el sector urbano en el que reside la mayor proporción de demandantes efectivos (26,9%), seguido de Lima Norte (23,8%). El 23,2% de la demanda efectiva de vivienda corresponde al segmento no social y suma 29 085 hogares. En Lima Top habita el 54,4% de los demandantes efectivos de este segmento. Los 57 736 hogares que conforman la demanda efectiva de Mivivienda (46,1% del total), residen sobre todo en Lima

Norte (22,0%), Centro 12,8% y Este (14,4%). Finalmente, para el próximo bienio, el segmento Techo Propio tiene una demanda efectiva de 38 536 hogares (30,7% de la demanda de vivienda)

que se concentran – según su lugar de residencia actual – en cuatro sectores: el 33,4% en Lima Norte, el 33,2% en El Callao, el 7,8% en Lima Este y el 20,3% en Lima Sur.

Figura 7 DEMANDA EFECTIVA HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA

Tipo de solución habitacional	Total	Lima Top	Lima Moderna	Lima Centro	Lima Este	Lima Norte	Lima Sur	Callao
Compra de vivienda	125 357	33 753	15 166	7 827	13 032	29 854	14 158	11 566
Compra Vivienda Techo Propio	38 536			526	4 856	17 266	8 468	7 419
Compra Vivienda Mivivienda	57 736	9 477	12 431	6 165	8 176	12 588	4 752	4 147
Compra Vivienda no social	29 085	24 276	2 735	1 136			938	
Compra de lote	76 001	5 868	2 067	728	29 890	24 282	12 233	933
Construcción en Sitio Propio	282 466	3 723	1 029	3 467	102 510	106 047	50 379	15 311
Construcción en Sitio Propio Techo Propio	212 092				88 385	76 811	36 925	9 971
Construcción en Sitio Propio Mivivienda	57 895			1 712	11 427	26 991	12 425	5 340
Construcción Vivienda no social	12 479	3 723	1 029	1 755	2 698	2 245	1 029	
Total	483 824	43 344	18 262	12 022	145 432	160 183	76 770	27 810

Fuente: CAPECO – 24° Estudio del Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana

A partir de un análisis de las condiciones demográficas, estructura socio-económica y preferencias por soluciones habitacionales en las 20 ciudades más pobladas del interior del país, CAPECO estima la demanda efectiva habitacional en 322 549 hogares para los próximos dos años, de los cuales 66 767 (el 20,7% del total) corresponden a la adquisición de vivienda (**Figura 8**). Con estas cifras, la demanda efectiva a nivel nacional urbano supera los 806 mil hogares en el siguiente bienio, de los cuales poco más de 192 mil corresponde a compra de vivienda. Los demandantes efectivos del programa Techo Propio bajo la modalidad adquisición en vivienda nueva, prácticamente involucra a 80 mil hogares en las principales áreas urbanas del país.

Además de esta demanda existente, de acuerdo con proyecciones demográficas efectuadas a partir de los datos inter-censales, durante los próximos veinte años se formarán aproximadamente 2 millones 300 mil nuevos hogares en Lima Metropolitana y en los veinte centros urbanos más poblados del país. Es decir, se demandarían casi 60 mil viviendas adicionales anuales hasta el 2039, de las cuales el 90% correspondería a la vivienda social. En conclusión, para satisfacer la demanda efectiva existente de vivienda nueva y las necesidades derivadas del crecimiento demográfico, en el marco del programa Techo Propio en el Perú Urbano, se necesitarían no menos de 40 mil nuevas viviendas anuales en los próximos veinte años.

Figura 8 DEMANDA EFECTIVA HABITACIONAL EN EL PERÚ URBANO

Tipo de solución habitacional	Lima		20 Ciudades más Grandes		TOTAL PERÚ	
Compra de vivienda	125 357	25.9%	66 767	20.7%	192 124	23.8%
Compra Vivienda Techo Propio	38 536	8.0%	41 106	12.7%	79 642	9.9%
Compra Vivienda Mivivienda	57 736	11.9%	19 845	6,2%	77 581	9.6%
Compra Vivienda no social	29 085	6.0%	5 816	1.8%	34 901	4.3%
Compra de lote	76,001	15.7%	55 734	17.3%	131 735	16.3%
Construcción en Sitio Propio	282 466	58.4%	200 048	62.0%	482 514	59.8%
Construcción en Sitio Propio Techo Propio	212 092	43.8%	155 534	48.2%	367 626	45.6%
Construcción en Sitio Propio Mivivienda	57 895	12.0%	38 274	11.9%	96 169	11.9%
Construcción Vivienda no social	12 479	2.6%	6 240	1.9%	18 719	2.3%
Total	483 824	100.0 %	322 549	100.0%	806 373	100%

Estimación: CAPECO

C. Oferta formal de vivienda social

Frente a estas fuertes necesidades habitacionales, la oferta disponible de vivienda social es claramente insuficiente. Si se tiene en cuenta que, para asegurar un equilibrio en el mercado, se necesita que la relación oferta disponible/demanda se sitúe entre

1.5 y 2.5, las 36 mil unidades ofrecidas en el rango de Mivivienda cubrirían el 46% de la cantidad requerida, mientras que las casi 4 000 unidades en oferta en el segmento Techo Propio apenas llegan al 5% de los requerimientos (**Figura 9**).

Figura 9 OFERTA DISPONIBLE DE VIVIENDA SOCIAL – MARZO 2020

SEGMENTO	Lima Metropolitana		20 Ciudades más Grandes		TOTAL PERÚ	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Techo Propio	395	1.9%	3 562	18.8%	3 957	9.9%
Mivivienda	20 645	98.1%	15 372	81.2%	36 017	90.1%
TOTAL VIVIENDA SOCIAL	21 040	100.0 %	18 934	100.0%	39 974	100%

Estimación: CAPECO

Claramente, en el rango de Techo Propio se necesitaría multiplicar por 20 la oferta disponible de viviendas nuevas (poner en el mercado las unidades habitacionales inmovilizadas por la liquidación de TFC ayudaría a reducir notablemente este requerimiento) y por 4 el presupuesto de subsidios para calzar con la demanda efectiva de este programa.

De otro lado, si se considera que el año 2019 el Fondo Mivivienda se desembolsó 1 748 créditos complementarios Techo Propio, se requeriría asignar 44 veces más recursos, para que la oferta de financiamiento se corresponda a la demanda efectuada. En promedio, se necesitaría incrementar en 1 100 millones de soles la asignación anual de Bonos Familiares Habitacionales - AVN y en 2 800 millones el desembolso de créditos hipotecarios cada año, para atender la demanda total de vivienda en este rango.

Es evidente que a estas cifras se deberá llegar de manera progresiva, pero a un ritmo creciente, porque si no las necesidades de vivienda de los hogares de menores ingresos se seguirán satisfaciendo de manera informal, que como se apreciará a continuación, tiene consecuencias negativas en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo de las familias y en la competitividad de los centros urbanos y del país.

Figura 10 PROYECTOS TECHO PROPIO AFECTADOS POR INTERVENCIÓN DE FINANCIERA TFC

No	Proyecto	N° viviendas	Inversión (en S/)	Ciudad
1	Villa el Guayabo Etapa I	136	9 792 000	Ica
2	Portada del Sol	20	2 665 000	Cusco
3	Terra Blanca	319	1 072 000	Pisco
4	San Ildefonso - Etapa VI & III	220	17 732 000	Ica
5	Alto Chimbote II	69	5 726 310	Chimbote
6	Valle Grande	74	7 599 800	Carabayllo
7	San Lorenzo de Virú	27	1 647 000	Virú
8	Remanso de Paititi Etapa I	1 176	68 796 000	Tambopata
9	Villa Hermosa	35	2 835 000	Tambopata
10	Ciudad de Dios Etapa I	304	20 000 000	Acobamba
11	Residencial Amancaes	45	4 335 750	S.J. Lurigancho
12	Urb. Los Andes	36	2 959 200	Huancayo
13	Villa Horizonte	102	9 384 000	Lurin, Lima
14	Las Palmeras de Jayanca	57	3 762 000	Jayanca
15	Jardines de San Mateo	32	2 272 000	Barranca
16	Torre Ciudadela Libertadores	34	3 491 800	Huancayo
17	Los Corales de Piura II Etapa II	23	1 562 298	Piura
18	La Estancia del Valle - Etapa II	67	5 368 777	Chiclayo
19	Sol de Chimbote	163	12 688 963	Chimbote
20	Sol de la Florida - Etapa VI	34	2 380 000	Ica
21	San Antonio de Mala	64	3 372 800	Cañete
22	Las Retamas de Sn. Luis - Mz G	79	8 295 000	Huancayo
23	Valle Camila	85	5 080 025	Chulucanas
24	Palmeras de Santiago	64	4 712 000	Ica
25	Urbanización San Agustín -Viru	148	6 255 960	Virú
26	Proy. de Hab. Urbana Villa Viru	524	26 865 480	Virú
27	Prados del Sur	77	5 586 350	Chiclayo
28	Chincha Verde	1 176	87 555 552	Chincha Alta
TOTAL		5 190	354 094 065	

¹ No se incluyen en esta oferta, la que corresponde a 45 proyectos localizados en 19 ciudades del país, que se encuentran paralizados desde el 12 de diciembre de 2019 por encontrarse en la cartera de la Financiera TFC, intervenida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. A partir de la información recogida sobre 28 de estos proyectos (**Figura 10**), se estima que la oferta de los proyectos paralizados superaría las 8 300 viviendas con una inversión estimada de 570 millones de soles.

D. El impacto de la informalidad en el mercado de vivienda social

La informalidad es el principal obstáculo para que nuestro país pueda alcanzar el desarrollo sostenible, que implica vincular la competitividad económica, el bienestar social, el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y la institucionalidad democrática. Existe además una delgada línea que separa a las actividades informales de las claramente ilegales y delictivas, como ocurre con la minería irregular, la explotación incontrolada de los bosques, el contrabando, el tráfico de drogas y la construcción informal.

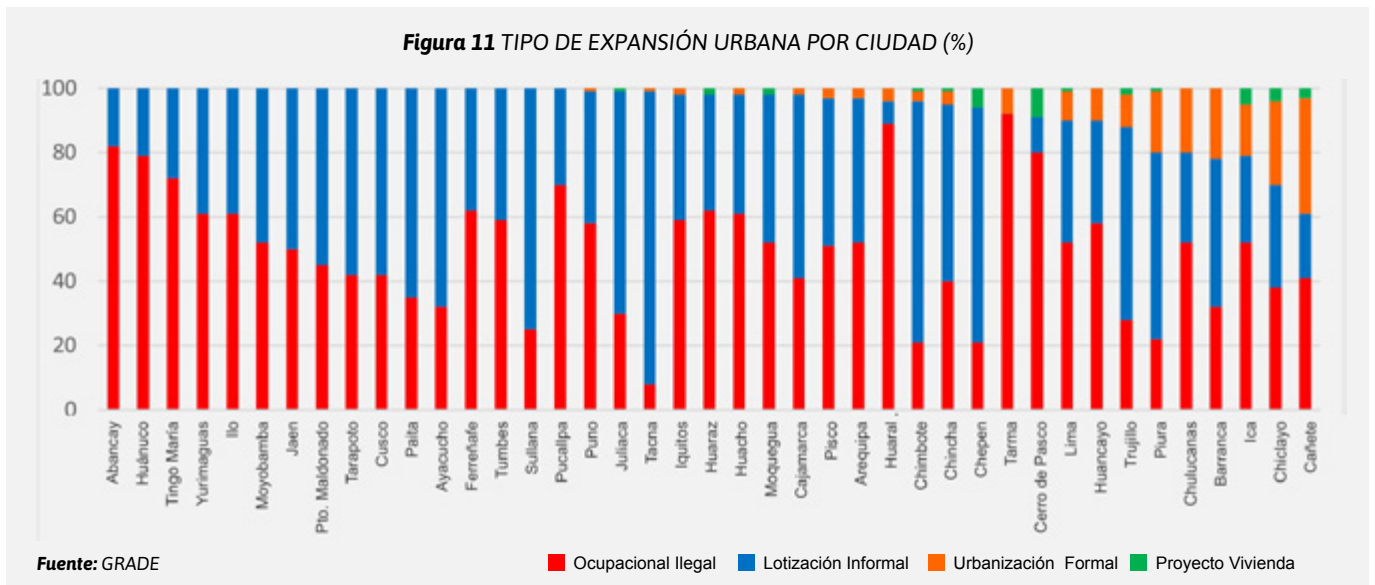
Sobre esto último, cada vez es más evidente que la ocupación de suelo a través de procesos de invasión y la construcción informal tienen graves consecuencias económicas, sociales, ambientales e institucionales, especialmente en las áreas urbanas del país: impiden la provisión oportuna y económica de servicios básicos; dificultan la conexión vial y la articulación de la ciudad; producen escasez de espacios públicos y áreas verdes; propician la segregación espacial entre la “ciudad rica” y la “ciudad pobre”; incrementan la contaminación ambiental y constituyen el caldo de cultivo para la violencia y la inseguridad ciudadana.

Las familias de menores ingresos son las más afectadas con la informalidad de la construcción, pues ésta reduce sensiblemente sus oportunidades de progreso personal y pone en peligro sus propiedades y hasta sus propias vidas: la informalidad es sin duda la principal causa de devastación frente a la ocurrencia de fenómenos naturales severos.

Además, la prevalencia de estas actividades en nuestro país pone en grave peligro la institucionalidad democrática e incentiva la corrupción. Quienes lucran con la informalidad han adquirido un poder significativo, infiltrando sobre todo a las entidades públicas encargadas de combatirlos (la policía, el ministerio público, el sistema judicial, las reguladoras de actividades económicas) pero también han adquirido presencia política sobre todo en los gobiernos locales y regionales.

Algunas cifras permiten graficar el impacto y las consecuencias de la informalidad en el sector construcción. En primer lugar, a partir de los datos de los censos nacionales y de las mediciones anuales que CAPECO realiza sobre el mercado habitacional formal, se estimó que el 68.5% de las viviendas construidas entre el año 2007 y el 2014 en Lima Metropolitana fueron edificadas informalmente. Aunque no ha sido posible efectuar un cálculo a nivel nacional, y a pesar de que en este periodo se ha producido un incremento visible de la oferta formal de vivienda, puede presumirse que en el resto del país la proporción de la construcción informal es mayor que en la capital. Además, un estudio desarrollado por la consultora Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE para ADI Perú señala que en el periodo 2001-2018, el 93 % de la expansión de las 43 principales ciudades del Perú fue producto de ocupaciones ilegales o lotizaciones informales (Figura 11), lo que ha generado que el área de nuestros centros urbanos se expandiera en 68 mil hectáreas, es decir un 50% más, una proporción mucho mayor que el 30% de expansión registrada, en promedio, en ciudades de otros países de América Latina.

Figura 11 TIPO DE EXPANSIÓN URBANA POR CIUDAD (%)



Fuente: GRADE

■ Ocupacional Ilegal ■ Lotización Informal ■ Urbanización Formal ■ Proyecto Vivienda

En segundo término, un estudio del Ministerio de Vivienda del año 2012, reveló que, en las 79 ciudades más pobladas del país, existían 8 900 barrios urbano-marginales asentados cuyo origen fue la invasión de terrenos, donde residía el 40% de la población urbana (7 millones 600 mil habitantes) y en las que las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de las familias que habitan en estos barrios son mínimas. El 84% de estos barrios presentaba pistas de tierra o afirmadas, el 70% no contaba con áreas verdes, el 41% no tenía alcantarillado, el 37% carecía de agua potable y el 74% estaba en condición de vulnerabilidad frente a desastres naturales. Precisamente, el riesgo de afectación en caso de un desastre natural es mucho mayor entre quienes habitan viviendas construidas informalmente (Figura 12). Un estudio efectuado en el año 2009 por Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) con el patrocinio de la cooperación suiza, estimó que un sismo en Lima Metropolitana con una intensidad similar a la que se produjo en Pisco en el año 2007, provocaría 51 mil muertos, 686 mil heridos y 549 mil viviendas inhabitables o colapsadas.

Un tercer dato relevante es que la construcción informal de viviendas encarece de manera significativa la provisión de servicios públicos. Un estudio desarrollado por GRADE en el año 2012 reflejaba que las familias limeñas que acceden al agua potable a través de camiones cisterna pagaban 5 veces más por este servicio que aquellas que tienen conexión a la red pública.



Figura 12. Un sismo en Lima similar al de Pisco, provocaría 51 mil muertos y la destrucción de 549 mil viviendas por la informalidad de las construcciones.

De otro lado, un estudio desarrollado por la Maestría de Dirección de empresas inmobiliarias de la Universidad Católica (MDI-PUCP), por encargo de ADI y ASEI, demostró que la inversión directa que efectúa el Estado en un subsidio habitacional es 28% menor que la que debe hacerse para formalizar la propiedad, proveer servicios básicos, pistas y veredas a los asentamientos humanos informales (Figura 13). El mismo estudio dio cuenta de que la inversión en subsidios habitacionales tiene un retorno tributario de 480%.

Figura 13. INVERSIÓN DEL ESTADO PARA VIVIENDA FORMAL VS. INFORMAL



Fuente: MDI-PUCP

Otros estudios revelan que la diferencia de inversión en servicios básicos entre una vivienda formal y una informal podría ser incluso mayor. Una evaluación efectuada por CAPECO, comparando un asentamiento informal (Pachacútec en Ventanilla donde viven 47 700 familias) un proyecto habitacional de interés social situado en un lugar cercano (Collique en Comas para 10 600 viviendas), demostró que la inversión requerida para dotar de servicios sanitarios a un barrio no formal llega a ser 9 veces mayor que la que se necesita para proveérselos



a quienes habitarían en un proyecto inmobiliario legal (**Figura 14**). Según información reciente de SEDAPAL, dotar de agua y desagüe a los hogares limeños que viven en barrios marginales más recientes y que no cuentan con estos servicios podría llegar a costar 100 000 soles por conexión, es decir un monto similar al que se debe invertir para financiar una vivienda Techo Propio completa. Evidentemente, estas cifras demuestran que el modelo de invasión de tierras y construcción informal es, a todas luces, insostenible.



Figura 14. Pachacútec vs. Collique: dotar de agua potable y alcantarillado a un barrio no formal puede costar 9 veces más que proveer al servicio a un proyecto formal de vivienda de interés social

A pesar de ello, no existe presupuesto significativo asignado en el Ministerio de Vivienda, para la dotación de nuevas redes de agua y desagüe a zonas de expansión urbana para la generación de urbanizaciones de vivienda formales. Por el contrario, como se aprecia en la **Figura 15**, en la formulación de presupuesto del año 2020, el Ministerio programó en el marco de Plan Operativo Institucional más de 11 500 millones de soles para el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, (inversión

que no se refleja en la ejecución presupuestal, debido a transferencias de partidas a instituciones y gobiernos subnacionales) siendo una cifra nunca antes vista, y que representa 2.5 veces de la ejecución total que se invirtió a través de este programa en los últimos 5 años. No hay ninguna articulación entre estas grandes inversiones en infraestructura sanitaria y los objetivos de producción habitacional formal, especialmente los de los programas de vivienda social.

Figura 15. INVERSIONES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO

Año	POI 1	PIA 2	PIM 3	Ejecución Total	Saldo por ejecutar 4	Avance %
2020 *	11,523,124,118	468,893,251	589,082,462	116,469,102	472,613,360	19.8
2019	739,458,451	739,458,451	598,743,362	429,405,364	169,337,998	71.7
2018	2,225,619,730	2,159,471,285	996,479,191	849,844,763	146,634,428	85.3
2017	7,282,875,033	2,929,399,562	2,819,126,819	2,628,754,986	190,371,833	93.2
2016		1,973,535,667	295,393,744	228,684,028	66,709,716	77.4
2015		1,423,589,181	754,901,504	406,484,701	348,416,803	53.8

Fuentes: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas - Módulo de Reportes del CEPLAN / * Cifras que reflejan ejecución al segundo trimestre del 2020.

(1) POI: Plan Operativo Institucional (2) PIA: Presupuesto Institucional de Apertura (3) PIM: Presupuesto Institucional Modificado (4) Saldo por ejecutar: PIM – Ejecución Total



Figura 16. La producción y comercialización informal de materiales de construcción tiene graves consecuencias sociales, económicas y ambientales que trascienden al ámbito sectorial.

De otro lado, un cuarto aspecto a considerar es el impacto en el mercado de materiales de construcción donde el reporte técnico publicado en el Informe Económico de la Construcción de CAPECO en julio 2018 estimó que aproximadamente el 25% de la inversión inmobiliaria en vivienda y que el 38% de las compras de materiales de construcción corresponde al segmento informal; asimismo, el estudio del mercado informal de vivienda desarrollado por Arellano Marketing para CAPECO en 2013 estimó que solo en Lima Metropolitana ese año se invirtió poco más de 1 500 millones de dólares en la construcción informal de viviendas. Coincidentemente, de acuerdo con el Estudio del Mercado de Edificaciones de CAPECO, ese año se vendió la cifra record no superada de 22 220 viviendas nuevas en la capital, implicando un volumen de ventas de algo más de 3 300 millones de dólares.

La producción informal o la falsificación de materiales de construcción también han alcanzado niveles muy significativos. Por ejemplo, el reporte del Informe Económico de la Construcción de CAPECO de julio del 2016 detectó que las empresas formales sólo eran responsables del 41% de la producción de ladrillos de arcilla en Lima Metropolitana, mientras que el 59% restante correspondía a ladrilleras informales o semi-formales. Estas últimas adoptaban ciertos atributos de la formalidad (tenían RUC, declaraban utilidades, pagaban impuestos y/o brindaban información sobre su producción al Ministerio de Producción) y paralelamente desarrollaban prácticas notoriamente informales como vender parte de su producción sin factura, trabajar en condiciones laborales precarias y principalmente ofrecer productos de baja calidad poniendo en peligro el patrimonio y hasta la vida de las personas (**Figura 16**).

Una treintena de empresas en Lima Metropolitana se encontraban en esta situación de semi-formalidad, alcanzando una producción de 6 mil toneladas diarias de ladrillos de arcilla, lo que reflejaba una importante capacidad instalada: trece de ellas su-

peran las 80 toneladas por día. En las ladrilleras informales, además de estos problemas se detectaron altos niveles de contaminación ambiental e incluso trabajo infantil. Este patrón se repite en otros rubros de la construcción, en los que también existe una altísima falsificación de productos (pinturas, material eléctrico, tuberías de PVC y hasta acero de construcción).

Por otro lado, de acuerdo con cifras del INEI, en el año 2019 existían casi 700 mil trabajadores informales en la actividad constructora: siete de cada diez empleos en el sector no son formales, 20% de los cuales laboran en unidades productivas formales.

Finalmente, una buena parte de la investigación social en diferentes países señala que “la falta de vivienda contribuye a las tensiones en el hogar y en las relaciones comunales y a la larga a la inseguridad”, como se señala en el reporte “Investigando el dilema urbano: Urbanización, Pobreza y Violencia” publicado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo en el 2012. Y aunque, según este informe, las investigaciones “ofrecen evaluaciones contradictorias de la correlación entre violencia urbana y barrios marginales densamente poblados” también se ha detectado que “ciertas formas de intervenciones de pacificación y mejoramiento de los barrios marginales en particular han arrojado resultados positivos” en la reducción de la violencia urbana y son más efectivas que las acciones centradas en la acción policial. Se reconoce que algunas experiencias recientes de urbanismo social como el de algunas ciudades colombianas “han logrado reducir significativamente la violencia urbana”.

La provisión de vivienda social adecuada, en particular la del segmento Techo Propio-AVN, se constituye en un factor clave para reducir significativamente estos graves problemas sociales y económicos, lo que exige un compromiso fuerte del Estado para estimular tanto la oferta habitacional como el interés de las familias para que apuesten por mecanismos formales de acceso

a la vivienda. La asignación de recursos estatales a los programas de vivienda es una inversión sumamente rentable, porque una parte importante de esta inversión se recupera en el corto plazo con la mayor recaudación tributaria proveniente de la construcción y comercialización formal de viviendas; porque en el mediano plazo el Estado comienza a obtener ahorros mucho

más significativos en la provisión de servicios y equipamientos públicos así como en programas de alivio a poblaciones pobres; y porque en el largo plazo, se alcanza una mayor cohesión social y mejores niveles de competitividad, condiciones fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

E. Desafíos de corto plazo en el programa Techo Propio - AVN

Es necesario implementar en el corto plazo una serie de medidas para reducir al mínimo posible el impacto de la pandemia del coronavirus tanto en la confianza de los beneficiarios potenciales del programa como de los agentes económicos que ya están trabajando en el segmento Techo Propio -AVN. De esta manera, el proceso para recuperar el ritmo de operación alcanzado en este programa en el 2019 se acortaría sensiblemente. En concreto es necesario:

1. Asegurar un presupuesto integral de subsidios para los programas Techo Propio y Mivivienda que permita la continuidad de los proyectos de vivienda social, así como la disponibilidad de recursos para la asignación de subsidios para beneficiarios de ambos programas por lo menos para los siguientes tres años, plazo que podría tomar recuperar el nivel de construcción de viviendas sociales que se tenía antes de la pandemia (alrededor de 65 mil viviendas).

Para alcanzar estos objetivos, se necesita contar con un presupuesto inicial de 1 500 millones de soles para el año 2020, que equivale al monto ejecutado en el año 2019, y que se irá incrementando paulatinamente en los dos años siguientes (Figura 17) en función de la demanda, sumando casi 4 800 millones de soles en el trienio 2020-2022. Es necesario que estos montos

se incorporen en el Marco Macroeconómico Multianual, instrumento de gestión económica de mediano plazo.

La asignación de los recursos por cada modalidad debe ser flexible para permitir el aumento o disminución de los valores de los subsidios, a partir de las respuestas del mercado que actualmente enfrenta una gran incertidumbre por la fuerte retracción que afecta prácticamente a todas las actividades productivas del país, en especial al sector construcción.

2. Estimular la participación de nuevas entidades financieras que ingresen en el financiamiento de proyectos y de beneficiarios Techo Propio-AVN, para promover el acceso al crédito de la población más necesitada, la reducción de las tasas de interés de los créditos hipotecarios a través de una mayor competencia y de las fianzas para el desembolso de subsidios y ahorros.

Esto implica volver a alinear los objetivos estratégicos de corto y mediano plazo del Fondo Mivivienda con su misión y visión, que están orientadas al cierre del déficit habitacional, con especial énfasis en los segmentos menos favorecidos, bajo una lógica de rentabilidad social que adquiere una es-

Figura 17. PRESUPUESTO ESTIMADO DE SUBSIDIOS HABITACIONALES 2020-2022

Programa	2020		2021		2022		Total, Inversión Subsidios 2020/2022
	Número de Operaciones	Subsidios (Millones S/)	Número de Operaciones	Subsidios (Millones S/)	Número de Operaciones	Subsidios (Millones S/)	
Techo Propio – CSP	32 787	860.5	34 426	910.4	37 868	1 010.9	2 781.9
Techo Propio – AVN	8 950	367.7	9 397	388.0	10 336	429.3	1 185.0
Techo Propio – MV	300	2.9	315	3.1	346	3.5	9.5
Mivivienda	13 561	268.9	14 239	285.2	15 662	250.9	805.0
Total	55 598	1 500.0	58 377	1 586.7	64 212	1 694.7	4 781.3

Estimación: CAPECO

pecial relevancia en estos momentos en que el país sufre una grave crisis sanitaria. En el corto plazo es necesario:

- (i) Promover la participación de las instituciones financieras que han tenido relevancia en la colocación de productos del Fondo Mivivienda en el pasado. En esta línea, es indispensable revisar las políticas y las exigencias que aplica el Fondo Mivivienda a las instituciones financieras no bancarias que en la actualidad representan largamente el mayor porcentaje de participación en la colocación de Crédito Techo Propio y son los socios estratégicos para este segmento de demanda habitacional.
- (ii) Impulsar el ingreso de nuevos participantes del mercado del financiamiento hipotecario, en particular a través del mercado de capitales. Con dicho propósito, es necesario eliminar las restricciones para que los Fondos de Inversión puedan comprar carteras hipotecarias, especialmente las de aquellas instituciones financieras que hoy no están colocando créditos Mivivienda por limitaciones patrimoniales. Entre estas restricciones se encuentra la exigencia de que estas carteras tengan 12 meses de antigüedad.

(iii) Incorporar la figura del originador de créditos hipotecarios, modelo exitoso que funciona en otros países de la región, entre ellos Chile y Panamá.

(iv) Simplificar los procedimientos de desembolso de los Bonos Familiares Habitacionales, para reducir costos operativos, buscando replicar aquellos que se emplean para el Crédito Mivivienda.

Debe tenerse en cuenta que la existencia de dos modelos de gestión diferentes no se justifica porque las características de ambos productos se han igualado en el tiempo, en particular cuando el Premio del Buen Pagador (PBP) fue reemplazado por un subsidio up-front (el Bono del Buen Pagador-BBP) financiado con recursos del Tesoro y canalizados a través del Ministerio de Vivienda, similar al BFH del programa Techo Propio. En ambos casos, los recursos para el crédito provienen del Fondo Mivivienda.

(v) Revisar los criterios de garantía de los desembolsos de BFH y de los ahorros, porque en buena parte del proyecto, éstos se encuentran “sobre garantizados”, así como

Figura 18. Incertidumbre sobre futuro de TFC pone en peligro parte importante de la oferta Techo Propio AVN



optimizar y acelerar el proceso para la gestión de las cartas-fianza que garantizan los desembolsos anticipados de subsidios.

3. Encontrar una solución urgente al problema generado por la intervención y liquidación de la Financiera TFC dispuesta por la Superintendencia de Banca y Seguros el 12 de diciembre del 2019 (**Figura 18**), teniendo en cuenta que un número importante de proyectos Techo Propio-AVN, poniendo en riesgo el modelo de financiamiento para este segmento. Desde agosto del año pasado, TFC ya enfrentaba dificultades para el desembolso fluido de recursos a los proyectos, en razón de haber alcanzado el tope de sus líneas de financiamiento con el Fondo Mivivienda.

Como ya se ha indicado, esta financiera llegó a concentrar casi el 70% de los créditos de este programa y que, al momento de la intervención, esta institución financiaba a 45 proyectos inmobiliarios Techo Propio, por lo que la paralización reduce significativamente la oferta habitacional, perjudica a familias que se encuentran dentro del proceso de adquisición de sus viviendas (tienen bonos asignados o desembolsados, han entrado a programas de ahorro previo o cuentan con créditos hipotecarios aprobados) y también a empresas promotoras y proveedoras de materiales.

Transcurridos seis meses de la intervención, el Fondo Mivivienda puso en marcha un concurso para la transferencia de la cartera de proyectos que gestionaba TFC hasta el momento de su intervención a otras instituciones financieras. Este proceso, sin embargo, fue suspendido por una medida cau-

telar del Poder Judicial que ha dispuesto la paralización del proceso de liquidación de la financiera, dejando en la incertidumbre el futuro de estos proyectos.

4. Actualizar los precios máximos de las viviendas a ser financiadas a través del Programa Techo Propio-AVN, en particular para registrar el alza de los precios del suelo y de la mano de obra, teniendo en cuenta que han transcurrido cuatro años desde el momento en que se efectuó la última revisión de dichos topes. Asimismo, es necesario considerar también los mayores costos que deberán asumir las promotoras inmobiliarias para adecuar sus procedimientos operativos a las exigencias de seguridad sanitaria en las obras de construcción y en las áreas comerciales, con el propósito de prevenir y controlar la expansión de la pandemia del COVID-19.

Un análisis de los costos actuales de construcción de viviendas nuevas Techo Propio (**Figura 19**) demuestra que los precios tope deberían alcanzar las 24 UITs (103 200 soles) para el caso de viviendas unifamiliares y de 30 UITs (129 000 soles) para las multifamiliares. Ello dejaría una utilidad neta, después de impuestos, de 7% en ambos casos. Respecto a los precios máximos actualmente vigentes (85 700 y 107 000 soles), implicaría un aumento de 20% y 23% respectivamente.

En la misma línea, se tiene que revisar el monto del BFH-AVN teniendo en cuenta el ensanchamiento de la brecha entre los nuevos precios máximos y la capacidad de pago de los beneficiarios potenciales, así como la respuesta que tenga el mercado sobre el incremento temporal del subsidio recientemente aprobado por el MVCS. En este último caso, hay que

Figura 19. PRESUPUESTO ESTIMADO DE EGRESOS PARA PROYECTOS TECHO PROPIO - AVN

Item	Vivienda unifamiliar			Vivienda multifamiliar		
	Soles	IGV	Total (\$/.)	Soles	IGV	Total (\$/.)
Terreno	25 224		25 224	15 232		15 232
Construcción	47 838	7 176	55 014	76 757	11 514	88 270
Proyectos	957	172	1 129	1 535	276	1 811
Licencias	478	10	488	768	15	783
Empalmes y Aportes	2 580	464	3 044	3 299	594	3 893
Gastos Administrativos y Legales	2 580	232	2 812	3 299	297	3 596
Gerencia del Proyecto	4 128	41	4 169	5 278	53	5 331
Gastos de Venta y Publicidad	3 612	542	4 154	4 619	693	5 311
Contingencia	1 032	186	1 218	1 320	238	1 557
Total Egresos	88 429	8 823	97 252	112 106	13 679	125 785
Precio de Venta		103 200		129 000		

considerar que el aumento del bono no sólo debe compensar la pérdida de capacidad adquisitiva como consecuencia del coronavirus sino que también debe generar confianza en los demandantes sobre la conveniencia de apostar por una inversión de largo plazo como es la vivienda en un momento de incertidumbre como el que se vive en el país.

Antes de la pandemia, el valor del BFH era de 8 UITs y fue incrementado temporalmente en 0.75 UITs para compensar la supresión de la exigencia de la cuota inicial (mínima 3%). Únicamente para compensar el aumento de los precios tope, el subsidio debería subir en 1.8 UITs, llegando a 10.55 UITs. Sin embargo, es necesario un incentivo temporal para impulsar las ventas en este segmento, por lo que se sugiere llevar el valor del BFH a 14 UITs (60 200 soles). De esta manera, el subsidio cubriría el 58% del precio de la vivienda unifamiliar y el 47% del de la vivienda multifamiliar y significaría un alza de 60% del valor actual del bono. Estas condiciones excepcionales deberían extenderse cuando menos hasta el 31 de diciembre del 2021 (la norma vigente dispone que solo rija hasta el fin de este año).

5. Fortalecer el rol rector y dirimente del Ministerio de Vivienda en los procedimientos administrativos de licencias de



Figura 20. Muchas municipalidades no cumplen normas nacionales para el desarrollo de proyectos de vivienda social

habilitación urbana y de edificación, para asegurar la predictibilidad y razonabilidad de los trámites que efectúan en general a la actividad edificadora y urbanizadora ante las municipalidades, pero que se convierte en críticos cuando se trata de proyectos Techo Propio-AVN. Esta es una situación que ha sido advertida por CAPECO hace bastante tiempo (**Figura 20**). El MVCS debe utilizar los mecanismos que le franquea la ley como la emisión de opiniones vinculantes, la suscripción convenios de cooperación o asistencia técnica con las municipalidades. En particular, se presentan problemas para:

- (i) El cobro de tasas de licencias y demás trámites administrativos de habilitación urbana y edificación, por encima de los límites establecidos por la Ley
 - (ii) La inaplicación o interpretación discrecional de las disposiciones establecidas en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, tanto por parte de las Comisiones Técnicas cuanto por los funcionarios municipales de desarrollo urbano
 - (iii) La imposibilidad de obtener certificados de parámetros urbanísticos y edificatorios o cambios específicos de zonificación en varias ciudades en las que se vienen formulando planes de desarrollo urbano.
 - (iv) La aplicación de altas y bajas municipales para efectos del pago del impuesto predial se efectúa de tal manera que se cobre a las empresas inmobiliarias y no a las familias como corresponde.
 - (v) La desactualización de muchos de los TUPAs municipales en relación con las modificaciones de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
 - (vi) La acumulación de expedientes que se encontraban en diferentes etapas de los trámites de habilitación urbana y de edificación, así como la suspensión de la recepción de nuevos expedientes, en razón de la paralización de la atención durante la cuarentena.
6. Implementar un mecanismo de restitución de la inversión que efectúan los promotores inmobiliarios para dotar de servicios de agua y desagüe a proyectos con un alto componente de vivienda Techo Propio-AVN, teniendo en cuenta que tal inversión corresponde ser efectuada por la correspondiente EPS. Se estima que, en promedio, un promotor

debe invertir 2 000 soles por cada conexión por lo que se puede estimar un desembolso de aproximadamente 14 millones de soles para el primer año, considerando que el 70% de los proyectos Techo Propio requieren efectuar esta inversión.

Como ya se ha señalado, esta devolución no solo tiene sustento legal y fáctico (las empresas de energía eléctrica en Lima Metropolitana, ya la otorgan desde hace varios años) sino que significa un importante ahorro para la EPS (o para el Estado) si se compara el monto propuesto con el que implica proveer el servicio de agua potable y saneamiento en asentamientos informales. En el pasado se han hecho intentos para reembolsar las inversiones efectuadas por promotores inmobiliarios en obras sanitarias que corresponden efectuar a las EPSs, de acuerdo con sus contratos de concesión (**Figura 21**). Sin embargo, no se pudieron implementar.

Asimismo, se necesita un procedimiento similar para las inversiones para la dotación de servicios de energía eléctrica que se efectúan en los proyectos Techo Propio localizados en varias ciudades del interior del país.

Adicionalmente, las EPSs de agua y saneamiento no siempre respetan las factibilidades de servicios ni reciben algunas obras terminadas, como por ejemplo las correspondientes a las PTARs.

7. Optimizar el proceso de elegibilidad, de asignación y - en especial - de desembolso de Bonos Familiares Habitacionales, que puede llegar a tardar entre 60 y 90 días. Para ello se requiere (i) la digitalización de los expedientes; la adopción de firmas digitales; (ii) la coordinación directa entre el Fondo Mivivienda con la SUNAT y la SUNARP para verificar información en la etapa de elegibilidad; (iii) el acceso virtual a información sobre el estado de un expediente; (iv) la comunicación oportuna de las modificaciones en las directivas internas del Fondo Mivivienda.
8. Requerir a las municipalidades para que autoricen la ejecución de obras de estos proyectos en el horario de las 6 am a las 10 pm, de lunes a sábado, así como la adopción de horarios escalonados para el inicio de obras y de un segundo turno. Además, es necesario regular las labores de fiscalización del cumplimiento de las Planes de Prevención, Vigilancia y Contención del COVID-19, que desarrollarían las municipalidades y la SUNAFIL.



Figura 21. En 2014, el Ministerio de Vivienda dispuso que inversiones en saneamiento efectuadas por promotores inmobiliarios serían reembolsadas por EPS. No se cumplió.

9. Desarrollar campañas de comunicación que permitan incentivar a los hogares potencialmente beneficiarios del BFH-AVN a continuar con sus planes de ahorro previo, con la postulación a los subsidios, la suscripción de contratos de compra-venta y la obtención de créditos complementarios. Para ello, es indispensable trabajar con las empresas promotoras inmobiliarias y con las instituciones financieras, para la difusión de mensajes coordinados a los demandantes potenciales de vivienda Techo Propio-AVN. Es necesario replicar experiencias exitosas de promoción de los programas habitacionales estatales, que sirvieron para legitimarlas y difundir sus beneficios, algo que adquiere especial relevancia en las circunstancias actuales en que éstos deben experimentar modificaciones significativas (precios de viviendas, valores de subsidios, reducción de la cuota inicial, plazos de vigencia de tales beneficios, entre otras).
10. Implementar una mesa de trabajo con instituciones financieras y promotores inmobiliarios para efectuar el seguimiento y optimización de las medidas que se pongan en marcha, así como identificar y mitigar el impacto de nuevos cuellos de botella.

F. Los desafíos de mediano plazo para la vivienda

En la perspectiva del mediano plazo, el fortalecimiento de la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva del programa Techo Propio sólo se puede alcanzar si es que se involucra en una estrategia de modernización de la política y de los programas de vivienda social que se han venido ejecutando en nuestro país desde hace casi dos décadas.

Los resultados y limitaciones de esta política habitacional luego de este largo periodo, han dejado en evidencia la necesidad de vincular el desarrollo de las ciudades con el fortalecimiento del mercado habitacional. Nuestro país necesita actualizar sus instrumentos de política de vivienda y desarrollo urbano para atender los nuevos desafíos que implican la búsqueda de competitividad en las actividades productivas; del acceso de la población, especialmente la de bajos ingresos, a mejores condiciones habitacionales y sociales; y de la sostenibilidad de las ciudades y su articulación territorial.

Los proyectos Techo Propio representan una gran oportunidad para consolidar ciudades siendo consecuente con los Planes de Desarrollo Urbano y las zonas de expansión urbana, en donde se evita generar mayor déficit de conexiones domiciliarias por servicios de agua y desagüe. Esto nos permitiría prever y afrontar de manera organizada mayores eventos a futuro.



El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como entidad rectora a nivel nacional en materia de vivienda, desarrollo urbano, construcción y saneamiento, juega un papel preponderante en el logro de tales propósitos. En el año 2006, se aprobaron los planes nacionales de vivienda, saneamiento y desarrollo urbano que tuvieron vigencia hasta el año 2015, por lo que urge una actualización de tales instrumentos.

En este contexto, uno de los factores clave de la gestión ministerial es el cambio de perspectiva y de escala. En principio, luego de todo el tiempo transcurrido desde la implementación de una política urbano-habitacional basada en una visión compartimentada de las responsabilidades sectoriales, es necesario propiciar en el nuevo Plan, una visión sectorial articulada, con acciones integradas que vinculen la planificación urbana y territorial, la gestión y formalización del suelo, el acceso al agua y a la vivienda y el incremento de la productividad de la construcción.

Es importante precisar que, de acuerdo con los criterios establecidos en el Plan Nacional de Vivienda del año 2006, a Mivivienda y Techo Propio se suman otros dos programas: el de Mejoramiento Integral de Barrios, que ejecuta obras de habilitación urbana y equipamiento comunitario en asentamientos humanos formalizados; y el de Vivienda Rural, que desarrolla inversiones de mejoramiento habitacional en centros poblados rurales y población rural dispersa.

Pensando en el mediano plazo, las acciones de política habitacional y urbana deben sostenerse en esta visión integral. Entre tales acciones se propone:

1. Efectuar, a través del Ministerio de Vivienda, la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana y de las 40 principales ciudades del país. Asimismo, se debe implementar planes urbanos para la construcción de nuevas ciudades, en zonas de influencia de megaproyectos agro-industriales, mineros o energéticas, así como para las localidades que conforman Ejes de Desarrollo Territorial, como el integrado por las ciudades de Huacho-Lima-Ica (a raíz del proyectado Tren de Cercanías).
2. Crear una Empresa Pública de Suelo con autonomía económica y administrativa, lo que le permitirá actuar como

desarrollador de mega-proyectos urbanos, a través de los cuales se financia la habilitación urbana de terrenos públicos y de comunidades campesinas que serán transferidos a promotores privados con el propósito de desarrollar proyectos de vivienda, especialmente social, y de equipamiento urbano. La entidad también podrá “adoptar” proyectos privados para facilitar los cambios de zonificación, factibilidades de servicios, licencias de obra y otras autorizaciones.

3. Promover las asociaciones público-privadas para la renovación de redes en aquellas zonas en las que sea posible la participación de la inversión privada en la provisión de estas infraestructuras. El retorno de estas inversiones puede efectuarse a partir del mecanismo de obras por impuestos, el pago en agua o –allí donde sea posible- aportes no reembolsables que son transferidos a los precios de las unidades inmobiliarias. En las ciudades del interior y en los distritos que tienen zonas deterioradas, este modelo exigirá el cofinanciamiento del Ministerio de Vivienda.
4. Constituir un Fondo Especial para el financiamiento de proyectos de Inversión en Agua y Saneamiento dirigidos a proveer de estos servicios a proyectos inmobiliarios que ofrezcan viviendas sociales, especialmente Techo Propio y del rango inferior de Mivivienda en las 40 ciudades más pobladas del país. Con este Fondo se espera superar el cuello de botella que implica para el desarrollo de una oferta formal de vivienda social, el que las empresas prestadoras de servicios no prioricen la ejecución de obras generales y secundarias de agua y desagüe por falta de fondos.

Los recursos que se destinen anualmente a este Fondo deberán compatibilizarse con las metas de producción de vivienda en los programas Techo Propio y Mivivienda, debiendo destinarse para este Fondo un 10% del presupuesto que destina el Ministerio de Vivienda a obras de agua y saneamiento.

Las obras pueden ejecutarse a través del mecanismo de Obras por Impuestos, para lo cual se requiere simplificar los procedimientos que rigen dicho mecanismo, considerando que las EPS están habituadas a aprobar proyectos y obras, siendo innecesarios y redundantes muchos de tales procedimientos, que han sido diseñados esencialmente para su aplicación por parte de municipalidades y gobiernos regionales.

5. Modificar la Ley de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley N° 29090 para evitar que se emplee el mecanismo de Ha-



bilitación Urbana de oficio como una forma perversa de formalizar ocupaciones informales sin pagar multas ni redimir aportes de habilitación urbana. Igualmente, se debe modificar la Ley para restituir al Colegio de Arquitectos del Perú y al Colegio de Ingenieros del Perú la responsabilidad de seleccionar, capacitar y fiscalizar la labor de los Revisores Urbanos.

6. Consolidar una política integral de subsidios habitacionales y urbanos que involucre a todos los programas del sector vivienda, en el que las asignaciones presupuestales para cada programa deben priorizar a las familias de mayor necesidad, pero también aseguren que la ejecución sea efectiva y sostenible. Hay que establecer montos mínimos y crecientes de las asignaciones presupuestales, la incorporación de recursos de gobiernos regionales y locales, así como mecanismos de actualización automática de precios y valores de subsidios y de promoción del ahorro previo.
7. Establecer un mecanismo de coordinación y compatibilización de las normas técnicas y administrativas de las entidades no municipales que participan en los procedimientos que rigen las habilitaciones urbanas y las edificaciones, entre ellas, los Registros Públicos, la Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Cultura, principalmente. Este mecanismo deberá estar a cargo del Ministerio de Vivienda.
8. Organizar un Equipo de Sectoristas en el Fondo Mivivienda, que tendrían a su cargo la identificación, apoyo y se-

- guimiento a los proyectos de vivienda social, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de metas de producción habitacional. De esta forma, los promotores inmobiliarios que decidan incursionar en el segmento de vivienda social tendrán una vía rápida para comunicar la aparición de cuellos de botella que afecten el desarrollo de sus proyectos y tendrán en su sectorista a su principal aliado para superar dichas trabas.
9. Optimizar la modalidad de Construcción en Sitio Propio, para lo cual se propone: (a) crear en el Fondo Mivivienda un programa de crédito complementario que permita, construir una vivienda completa evitando que la ampliación se siga edificando informalmente; (b) asegurar la supervisión de la ejecución de las obras, con la participación de los colegios profesionales; (c) adoptar mecanismos más transparentes para la selección de beneficiarios y de las pymes constructoras a cargo de las obras y para el desembolso oportuno de subsidios y créditos; (d) asegurar el empleo de materiales de construcción de calidad, para lo cual grandes empresas proveedoras pueden participar en el programa, incluso otorgando fianzas por la entrega de materiales; (e) facilitar la formalización de la construcción, desde la licencia hasta la inscripción registral.
 10. Restituir el modelo de intervención integral (agua, desagüe, pistas, veredas, áreas verdes, locales comunales, mitigación de riesgo, fortalecimiento comunal e institucional, etcétera) del Programa de Mejoramiento de Barrios, así como del mecanismo de selección de proyectos por concurso a nivel de regiones, priorizando las intervenciones en barrios afectados por desastres naturales o que puedan mitigar y entregando la ejecución a empresas privadas acreditadas en el Ministerio de Vivienda.
 11. Poner en marcha de una modalidad de intervención que vincule acciones de mejoramiento barrial con proyectos de vivienda social en altura construidos por promotores privados, que se ejecute en barrios marginales afectados por riesgos de inundación y donde sea factible mitigarlos y con la aplicación de Derechos Adicionales de Edificación Transferible. El modelo de intervención considera el traslado de familias que viven en los cauces de quebradas hacia edificios multifamiliares situados en el mismo barrio, pero fuera de las áreas de riesgo. Algo similar se podría plantear para procesos de destugurización en centros históricos y distritos antiguos de las principales ciudades.
 12. Promover una “zonificación urbana verde” que promueva la ejecución de proyectos inmobiliarios para actividades que necesitan una proporción considerable de áreas verdes y de forestación: clubes, restaurantes y urbanizaciones de campo; parques cementerios, campus universitarios, etc. En el caso de terrenos estatales, se puede entregar un terreno en concesión o en venta a un promotor privado, a cambio de que éste habilite áreas verdes –especialmente bosques urbanos.
 13. Reenfocar las intervenciones en las áreas rurales, vinculando el componente de construcción de viviendas rurales con el de saneamiento rural y con los programas de mejoramiento de capacidades productivas de las familias, para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y el riesgo de caer en condiciones de insolvencia que las empujen a la migración. Los proyectos deben ser efectuados por empresas privadas, bajo un modelo similar al de Techo Propio – AVN.
 14. Impulsar la innovación tecnológica en el sector construcción, en particular para tener una vivienda social más económica, más segura y de mejor calidad, para lo cual se propone: (i) la modernización de las normas técnicas incluidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones; (ii) el fortalecimiento del rol de investigación del SENCICO, vinculándolo con los objetivos del sector y con las necesidades de competitividad de empresas y trabajadores; (iii) la automatización de procedimientos administrativos municipales y la adopción de la tecnología BIM para la gestión de obras en el sector, en el marco del Plan BIM Perú que impulsa el Ministerio de Economía.
 15. Establecer una campaña permanente para la difusión de los programas de vivienda del Estado entre las familias potencialmente beneficiarias, con el propósito de difundir las nuevas iniciativas, dar a conocer las condiciones de acceso a los diferentes programas, mostrar la existencia de oferta habitacional de calidad y de instituciones financieras dispuestas a darles crédito, además de promover el ahorro previo como instrumento para completar la cuota inicial y para demostrar su capacidad de pago, así como exponer las ventajas de la formalidad frente a los riesgos de la informalidad.
 16. Implementar una estrategia integral para el combate del crimen organizado en las obras de construcción civil y de las invasiones de terrenos, mediante un esquema de colaboración público-privada y una estrategia coordinada de prevención, represión y sanción a partir de cuerpos de élite de la policía e instancias fiscales y judiciales especializadas.





Arranca Perú, Reconstrucción y megaproyectos GtoG no tendrán impacto en 2020

Obra pública sólo alcanza 15% de ejecución en primer semestre del 2020

1. Contexto General

Según el informe de la División de Gestión Fiscal del BID, la inversión pública en América Latina y el Caribe (ALC) ha sido duramente afectada por la pandemia del COVID-19. Para 2020, se espera que la mitad de los países de la región disminuyan el gasto de inversión entre 0.1 y 2.8 % del PIB, de acuerdo con las Perspectivas de la Economía Mundial, del FMI.

Esta reducción se añade a otras dos tendencias preocupantes en la región: se invierte poco y con escasa eficiencia. Primero, el nivel promedio de inversión pública alcanzó 3,6% del Producto Interno Bruto (PIB) el año pasado, el nivel más bajo de la década y, segundo, el índice de gestión de la inversión pública en ALC reporta una baja eficiencia de apenas 2.5 de 4 puntos posibles, de acuerdo a un análisis interno del BID.

Durante la post-pandemia, existirá presión por aumentar la inversión pública para acelerar la recuperación económica y fomentar el empleo. Pero la mayor parte de los países de la región tendrán limitados recursos para aumentar estas inversiones por causa del deterioro de los balances fiscales y el aumento de la deuda, que puede llegar en promedio hasta 70% del PIB en la región. Sin embargo, el Perú está entre los pocos países en la

región que tendrán un espacio fiscal suficiente para implementar un plan de estímulo ambicioso que promueva nuevas inversiones. Pero los problemas de la inversión pública peruana son otros, más graves y extendidos de lo que se supone y tienen larga data.

Para sacar a la construcción pública de la recesión, el gobierno peruano apuesta por un modelo de gestión a dos niveles. El primero, a través de acuerdos Gobierno a Gobierno tratando de replicar la experiencia de los Juegos Panamericanos, para llevar adelante proyectos medianos y grandes. El segundo, a través de transferencias a los gobiernos locales y, en menor medida, regionales, para la ejecución de obras pequeñas y servicios de mantenimiento. Se crean programas y se modifican normas de contratación para ajustar plazos y se asignan presupuestos significativos buscando además reducir los graves déficits de infraestructura y equipamientos públicos así como generar empleo.

Sin embargo, la asignación inicial del presupuesto de este año, con respecto a la inversión pública original o tradicional de todos los años, evidencia un escenario opuesto por su baja ejecución, donde la paralización de la actividad constructor por la pande-

mia ha provocado una caída dramática de la inversión pública que se suma a la que ya venía produciéndose desde hace cinco años y a la que no logra superarse pese al reinicio formal de las obras. Ello demuestra que la obsolescencia, la ineficiencia y permeabilidad a la corrupción de la normativa de contratación y del modelo de gestión de la infraestructura y edificación son la verdadera causa de los problemas de ejecución de obras estatales. Más aun, estas falencias pueden hacer fracasar el intento de introducir nuevas metodologías como la del diseño colaborativo y las oficinas de gestión de proyectos (PMO) que traen consigo los acuerdos

Gobierno a Gobierno y, simultáneamente, replicar los problemas de corrupción y baja calidad en la ejecución de los importantes recursos entregados a las municipalidades para destinarlos a un número importante de pequeñas obras en sus localidades.

En este contexto, el presente informe analiza las proyecciones y avances en la ejecución presupuestal en los diferentes planes y programas propuestos por el Ejecutivo, así como el nivel de ejecución alcanzado en los diferentes niveles de gobierno, sectores y programas priorizado de mayor impacto.

2. Nuevas propuestas de inversión pública

Para esta segunda mitad del año 2020, el gobierno espera incrementar la inversión pública y se centran en la reactivación del Plan de Reconstrucción con cambios luego de la suscripción del acuerdo gobierno a gobierno (GtoG) con el Reino Unido y la República de Irlanda para la construcción de escuelas, hospitales, sistemas de drenaje pluvial en siete ciudades y proyectos integrales de defensa de 17 ríos; en la puesta en marcha del Programa Arranza Perú que incluye obras de rápida ejecución en todo el país; y el reinicio de importantes proyectos de infraestructura vial y sanitaria a cargo del gobierno central detenidos durante

la emergencia. Esto suma aproximadamente 28 100 millones de soles (Figura 1). A ello se suman nuevos proyectos de infraestructura y equipamiento por 52 500 millones de soles que fueron anunciados por el Presidente Vizcarra y por el Premier Cateriano en sus presentaciones en el Congreso de la República, cuyo futuro no está claro por haber sido omitidos en el mensaje del nuevo Primer Ministro en el mismo foro. La ejecución de todos estos programas, sin embargo, enfrenta grandes desafíos que pueden dificultar el cumplimiento de estas metas, que a continuación se detallan.

Figura 1. PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA 2020-2021



Fuente: ARCC – MEF -MTC – MVCS. Elaboración: CAPECO

¹ https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacer-mas-con-menos-recomendaciones-inversion-publica/#_ftn1

² <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>

- a. Plan de Reconstrucción con cambios. A pesar de que el Gobierno ha anunciado que este año se podrán invertir 1 100 millones de soles de los 7 000 millones incluidos dentro del acuerdo GtoG, lo más probable es que se trate de compromisos de inversión y no de ejecución física de obras, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas no cuenta todavía con expedientes para licitación a corto plazo. Así, la construcción de colegios y hospitales, por un monto de 2 100 millones de soles empezará en el 2021, mientras que los 4 900 millones para los proyectos integrales en ríos y los sistemas de drenaje pluvial empezarán a ejecutarse en el 2022 y terminarán después del 2024.

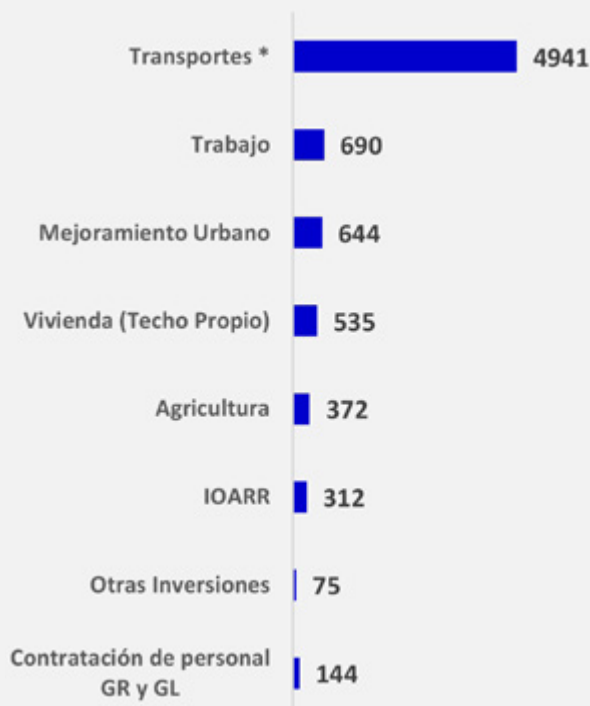
De otro lado, los 6 900 millones de soles que se invertirán en pequeñas y medianas obras a ser ejecutadas por gobiernos sub-nacionales y entidades del gobierno central, que presentan numerosas debilidades desde que se inició y entro en operación el Plan de Reconstrucción, que impide acelerar el avance de obra pública pese a contar con una norma de contratación especial. No se espera que esta situación mejore en lo que queda del 2020.

- b. Programa Arranca Perú. El 60% (3 900 millones de soles) de la inversión prevista para el 2020 dentro de este programa se destinará a servicios de mantenimiento rutinario y preventivo de vías (**Figura 2**). El 95% de este monto corresponde a la red vial vecinal y estará a cargo de 190 municipalidades provinciales.

Dadas las condiciones establecidas en el procedimiento abreviado para la contratación de estos servicios, es muy probable que se adjudiquen por sorteo a pequeñas constructoras locales y al 80% del presupuesto referencial de licitación. Además, la supervisión de la ejecución estará a cargo de inspectores que trabajan en la municipalidad contratante. Esta modalidad de gestión de un número tan significativo de procesos de contratación a cargo de una gran cantidad de operadores públicos hace prever dificultades en la selección, demoras en la ejecución y un alto riesgo de baja calidad en la infraestructura resultante.

Arranca Perú también considera la inversión de 644 millones de soles el 2020 para la construcción de pequeñas obras de infraestructura urbana (pistas y veredas, parques y plaza, instalaciones de agua y desagüe y drenaje pluvial, principalmente). Otros 312 millones financiarán intervenciones de operación, ampliación marginal, rehabilitación y reposición de infraestructura (IOARR) que son en total 500 proyectos – lo que implica una inversión promedio de 1 millón 900 mil

Figura 2: ESTRUCTURA DE INVERSIONES DEL PROGRAMA ARRANCA PERÚ 2020-2021



*Incluye 987 millones que se asignarían en el presupuesto 2021

Fuente: MEF Elaboración: CAPECO

soles por cada uno – que serán ejecutados por los gobiernos locales y regionales mediante transferencias del Ministerio de Vivienda, que además se encargará de la supervisión de las inversiones.

Cabe precisar que los procesos de selección se desarrollarán en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado y que los proyectos IOARR recién contratarán la elaboración de expedientes, por lo que los niveles de avance de obras en el presente año no serán muy significativos. Algo similar ocurrirá con los 690 millones de soles para ejecutar 1 000 proyectos de “intervención inmediata” y Trabaja Perú que estarán a cargo de las municipalidades con la asistencia técnica y la supervisión del Ministerio de Trabajo.

- c. Obras públicas reiniciadas. A partir del mes de mayo, se dispuso la reanudación de obras viales por aproximadamente 5 000 millones de soles a cargo del Ministerio de Transportes y por 1 500 millones para infraestructura sanitaria ejecutadas

por el Ministerio de Vivienda. Estas obras se encuentran más avanzadas pero, como ya se ha señalado, existen dificultades para reiniciar las obras por diferencias entre entidades contratantes y empresas contratistas en las negociaciones para el reconocimiento de mayores gastos y de ampliaciones de plazo como consecuencia de la paralización dispuesta durante la emergencia, la inversión que deben efectuar las empresas para implementar los protocolos COVID y la reducción del ritmo de avance de obra por las restricciones de aforo, a pesar de que tales modificaciones fueron establecidas por el Decreto Legislativo N° 1486 y reguladas por la Directiva N° 005-2020 del OSCE.

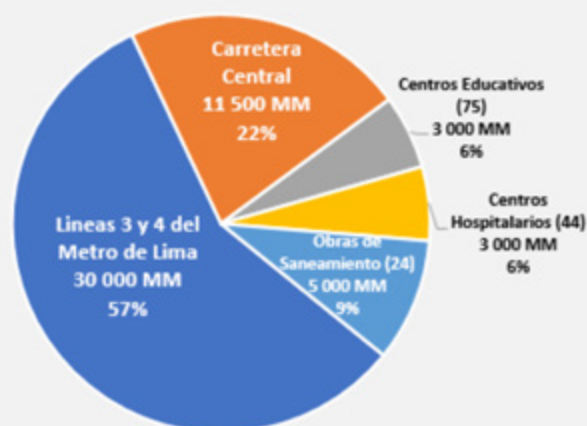
Además, algunos gobiernos locales - particularmente en el interior del país – vienen implantando sobre-requisitos como restricciones para las labores en obra y cuarentenas para los trabajadores de construcción que llegan de otras localidades, a pesar de que estos han pasado las pruebas de detección del virus, como disponen los protocolos sanitarios nacionales.

Por último, las empresas contratistas siguen teniendo dificultades para obtener fianzas en el sistema financiero, fundamentalmente por la incertidumbre que se tiene sobre el cumplimiento de los plazos de culminación y de los flujos financieros hacia las obras, atribuibles principalmente a los excesivos litigios (arbitrajes, procesos judiciales) que se presentan en los procesos de contratación y ejecución de las inversiones.

- d. Nuevos proyectos anunciados. En su mensaje anual al Congreso, el presidente Vizcarra anunció la ejecución de un importante paquete de proyectos de infraestructura de transporte, saneamiento, educación y salud por una inversión de 52 500 millones de soles (**Figura 3**), bajo la modalidad de Gobierno a Gobierno. Ninguno de estos proyectos iniciará obras este año, pero es evidente que el gobierno nacional espera cerrar los acuerdos con los países seleccionados para gestionarlos antes del 28 de julio del próximo año. Sin embargo, no parece prudente emprender estos proyectos quedando tan poco tiempo para las elecciones presidenciales, sobre todo teniendo en cuenta el estado preliminar en que se encuentran varios de estos proyectos, como las líneas 3 y 4 de Metro cuya viabilidad está en proceso de ser otorgada o la Carretera Central que ni siquiera se encuentra en esa etapa.

También resulta muy discutible que se utilice este mecanismo para la construcción de colegios y hospitales, equipamientos que no parecen exigir una gran dificultad en el diseño o la eje-

Figura 3. PAQUETE DE PROYECTOS A EJECUTAR MEDIANTE ACUERDOS GtoG



Fuente: Mensaje Presidencial en el Congreso 28.07.20
Elaboración: CAPECO

cución de obras. En el caso de las inversiones en saneamiento, aparentemente se quiere utilizar esta modalidad para diseñar y construir proyectos de renovación de redes en zonas urbanas muy antiguas empleando tecnologías innovadoras que permiten ejecutar las obras sin necesidad de abrir pavimentos, lo que resultaría muy sensato siempre que se asegure la transferencia de conocimientos para asegurar un buen mantenimiento y para extender su uso en otros proyectos.

Por último, el apuro por avanzar lo más que se pueda en los procesos de aprobación de estudios técnicos y de selección antes del cambio de autoridades nacionales puede debilitar los mecanismos de evaluación y control y, con ello, aumentar el riesgo de tomar malas decisiones que luego dificulten la ejecución de obras, así como la operación y el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos resultantes.

A pesar de los grandes esfuerzos que efectúa el gobierno para poner en marcha este paquete de inversiones por más de 81 mil millones de soles, la ejecución de las obras se topará con la ineficiencia e imprevisibilidad de los procedimientos de formulación, aprobación, contratación y construcción que, como se verá a continuación se han agravado como consecuencia de la paralización por la crisis sanitaria.

3. Avance en la ejecución de obra pública

La ejecución de inversiones públicas en el primer semestre del presente año sufrió una drástica reducción de 39% respecto a igual periodo del 2019. Esta disminución fue mucho más pronunciada en los gobiernos regionales y locales en los que apenas se invirtió 4 000 millones de soles, es decir 41% menos que el año pasado.

En todos los niveles de gobierno, el presupuesto para proyectos de inversión en el 2020 se ha visto disminuido en 2 189 millones, que representan un 4.4% por debajo del que se aprobó en el año 2019. Asimismo, se aprecia un comportamiento similar con respecto al 2018 en los niveles de gobierno regional y local, atribuible a la poca capacidad de gasto en el periodo debido al cambio de autoridades regionales y municipales, mientras que en el gobiernocentral, es decir, a nivel de los ministerios y sus principales programas presupuestales, el presupuesto de inversión se incrementó ligeramente.

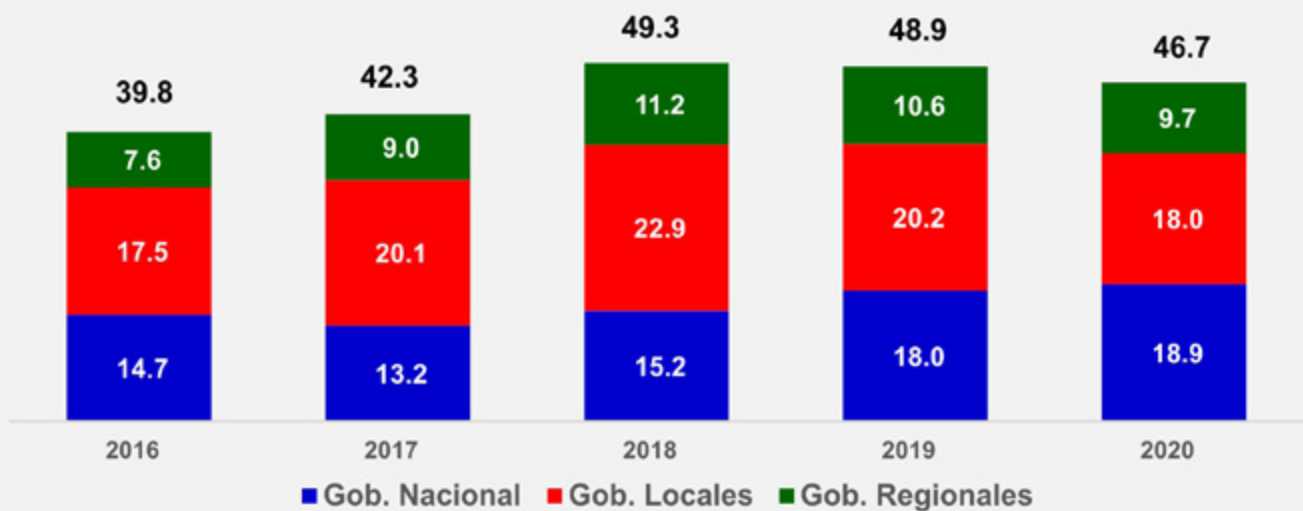
De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la asignación de presupuestos para proyectos de inversión en los últimos 5 años, como se aprecia en

la **(Figura 4)**, el presupuesto en este periodo ha tenido de una variable de crecimiento paulatino de un 4% en promedio, a fin de atender brechas y necesidades de infraestructura producto de los fenómenos naturales y objetivos del gobierno.

La menor ejecución presupuestal se verifica claramente en los niveles de gobierno regional y local que concentran un 60% de los recursos de inversión en el último año, lo que pone en cuestión la eficiencia del actual modelo de descentralización. En nuestro país existen 26 regiones (antes habían 24 departamentos), 196 provincias de las cuales el 43% tiene una población promedio de 25 mil pobladores; y 1 874 distritos, donde el 75% que cuenta con un promedio de 3 mil pobladores. No existe diferencia significativa en las competencias de los gobiernos sub-nacionales en función de su mayor población o actividad económica. El resultado es la dispersión de la inversión pública y la ineficiencia de la administración general del Estado.

En cuanto a la evaluación comparada de la ejecución presupuestal en el primer semestre de los años 2019 y 2020, se identifica una fuerte caída (-39.0%) en el gasto de inversión, que el año pa-

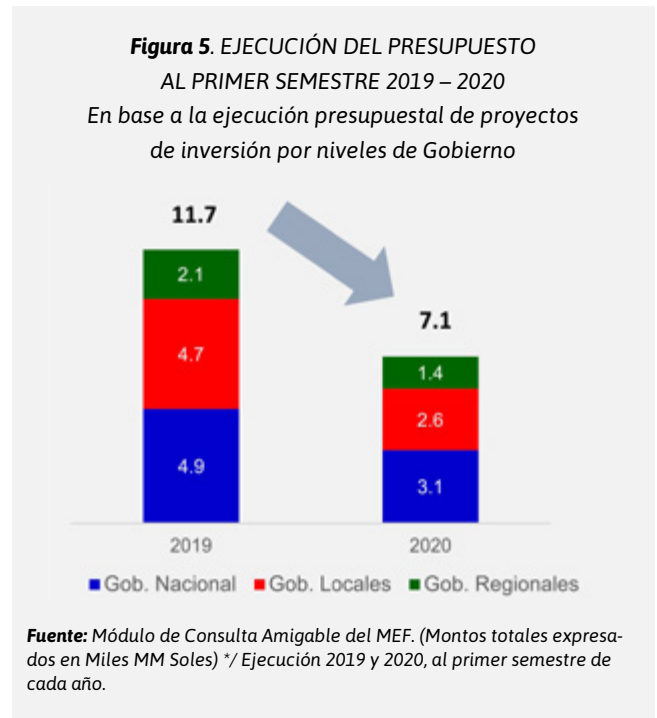
Figura 4. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL ANUAL DE INVERSIÓN EN 2016 – 2020
En base al Presupuesto Institucional Modificado – PIM por niveles de Gobierno



Fuente: Módulo de Consulta Amigable del MEF. (Montos expresados en miles de millones de soles)

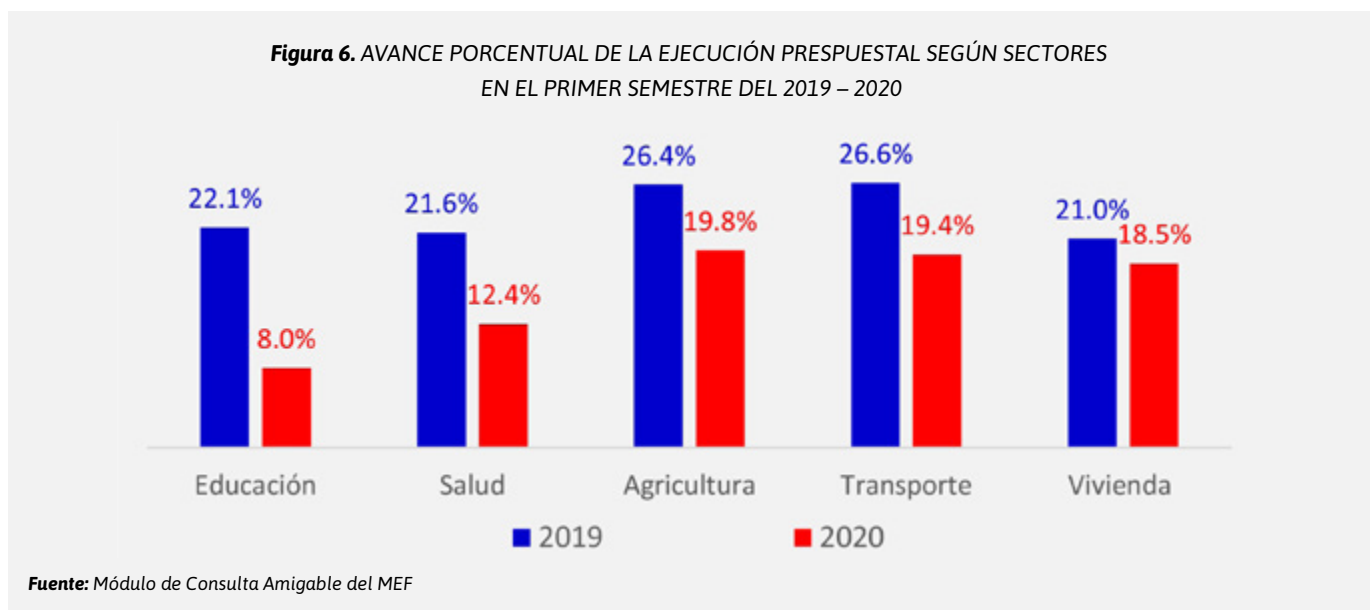
sado se explicaba en el cambio de autoridades, la falta de programación de inversiones por el sinceramiento en la ejecución de los programas y proyectos de las gestiones anteriores, y la alta rotación de personal técnico y administrativo responsable de la gestión de proyectos en los niveles regional y local.

Sin embargo, para el año 2020 las circunstancias se dieron por la mala y baja capacidad de ejecución en los primeros meses, a pesar del gran volumen de transferencias de recursos del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales, sumado a todo ello, la declaración de la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid 19, dificultando la programación priorizada del gasto (Figura 5), en donde la ejecución del presupuesto total para proyectos de inversión representa un 15.3% en el primer semestre del año, muy por debajo si se compara con el mismo periodo del año anterior.



A nivel de los principales sectorial con un significativo presupuesto asignado para proyectos de inversión, el sector Vivienda fue el que menos cayó en cuanto a ejecución durante la primera mitad del año 2020, contrayéndose 7.4% en comparación a los resultados obtenidos en el mismo periodo del 2019 (Figura 6). Los dos sectores que más aumentaron su presupuesto, Educación (+67.0%)

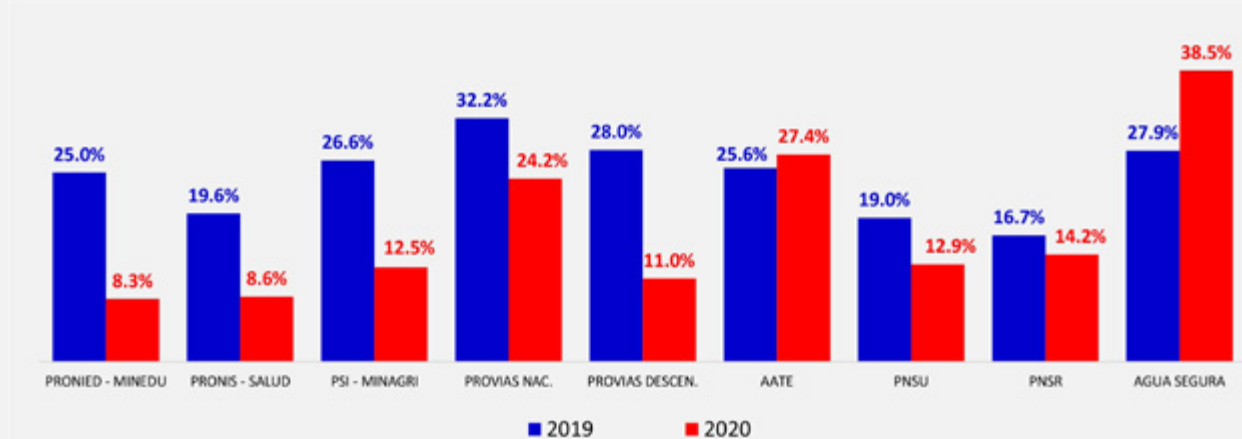
pasando de 1 638 millones de soles a 2 735 millones de soles y Salud (+26.8%) pasando de 599 millones de soles a 759 millones de soles, fueron los que tuvieron las mayores caídas en la ejecución de sus presupuestos durante el primer semestre (-39.8% y -27.3% respectivamente) en comparación al año pasado. Por su parte, agricultura contrajo su ejecución en 24.2% y transporte en 27.9%.



A nivel de los principales programas gubernamentales, en el primer semestre del año solo la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE y el Programa Agua Segura para Lima y Callao – PASLC han obtenido niveles de ejecución superiores a los obtenidos en el mismo periodo del año 2019, como se observar en la (Figura 7), y se precisa que para el PASLC se asignó 22.8% menos presupuesto en el presente año en comparación con el año 2019, pasando de 458 millones de soles a 353 millones de soles; a diferencia de la AATE cuyo presupuesto asignado au-

mento 20.0% el año 2020, pasando de 1 123 millones de soles en el 2019 a 1 347 millones de soles en el presente año. Otros programas sectoriales que aumentaron su presupuesto son el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED (+131.3%) pasando de 442 millones de soles a 1 023 millones de soles y el Programa Nacional de Inversiones en Salud – PRONIS (+84.3%) pasando de 284 millones de soles a 524 millones de soles, y que son los que alcanzan menor nivel de ejecución en la primera mitad del año a pesar de la relevancia que tienen, sobre todo el PRONIS dada la coyuntura actual.

Figura 7. AVANCE PORCENTUAL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL SEGÚN PROGRAMAS EN EL PRIMER SEMESTRE DEL 2019 – 2020



Fuente: Módulo de Consulta Amigable del MEF

4. Conclusiones

Como se ha indicado, la crisis del COVID-19 ha venido a agravar la situación actual de la industria de la construcción, que en primera instancia se ha debido a la paralización total de las obras durante los primeros meses del estado de emergencia decretado por el Gobierno para combatir el contagio del coronavirus y ellos, se suman las demoras en el proceso de reanudación de las obras de construcción, las cuales aún no han sido totalmente superadas luego de haberse iniciado dichos procesos, lo que termina afectando fuertemente a la construcción en el corto y mediano plazo.

Por su parte, el Gobierno tiene el ánimo de reactivar la economía con una mayor asignación de presupuestos en programas

prioritarios clave en los diferentes sectores para lo que resta del presente año, y que animan al sector construcción, mediante la puesta en marcha de inversiones públicas por más de 28 100 millones a través del Plan de Reconstrucción con Cambios, el Programa Arranca Perú y el reinicio de obras en los sectores Transportes y Comunicaciones, y de Vivienda.

Sin embargo, se necesita de un esfuerzo mayor del Gobierno para evitar una afectación irreversible para el sector, que requiere de medidas urgentes para generar confianza y mitigar riesgos, teniendo en cuenta además que, bien manejado, el sector construcción puede ser factor clave en la estrategia de reactivación

productiva del país en la post – pandemia, especialmente en el segmento de la vivienda social y poder incrementar los niveles de ejecución de la inversión pública al máximo posible.

Las variaciones de la previsión en el desempeño sectorial en el 2020, se deben a que el BCR considera que la obra pública decrecerá menos de lo que piensan los consultores privados, lo que confirma que se requieren superar un conjunto de problemas, como: (a) demoras en el reinicio de obras por problemas en reconocimiento de pagos; (b) dificultades financieras (fianzas y fideicomisos) de las empresas; (c) problemas de diseño en Arranca Perú (los proyectos se licitarán al 80% y por sorteo, sin supervisión), mientras que la reconstrucción en el modelo de Gobierno a Gobierno no tendrá impacto en el 2020 (y muy poco en el 2021).

Para el caso del programa Arranca Perú, se propone, modificar el procedimiento de contratación de los servicios, para contribuir a una selección más adecuada de contratistas y a una ejecución más oportuna y más barata, así como infraestructuras de mejora calidad.

Para ello se debe evitar que las obras se adjudiquen por sorteo y a un precio equivalente al 80% del valor referencial. Este procedimiento, aplicado además por gobiernos locales que no necesariamente cuentan con capacidades técnicas para desarrollar procesos de selección confiables y cuyas acciones no siempre son fiscalizadas por la Contraloría General de la República, presenta muchas vulnerabilidades y riesgos de una mala selección y, como consecuencia de ello, de una mala ejecución y de ineficiencia en la operación. Se recomienda utilizar el mecanismo del doble promedio, que estuvo vigente hasta hace poco en la normativa de contratación.

De otro lado, el procedimiento especial indica que la ejecución de las obras será supervisada por un “inspector” que trabaja

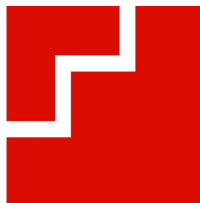
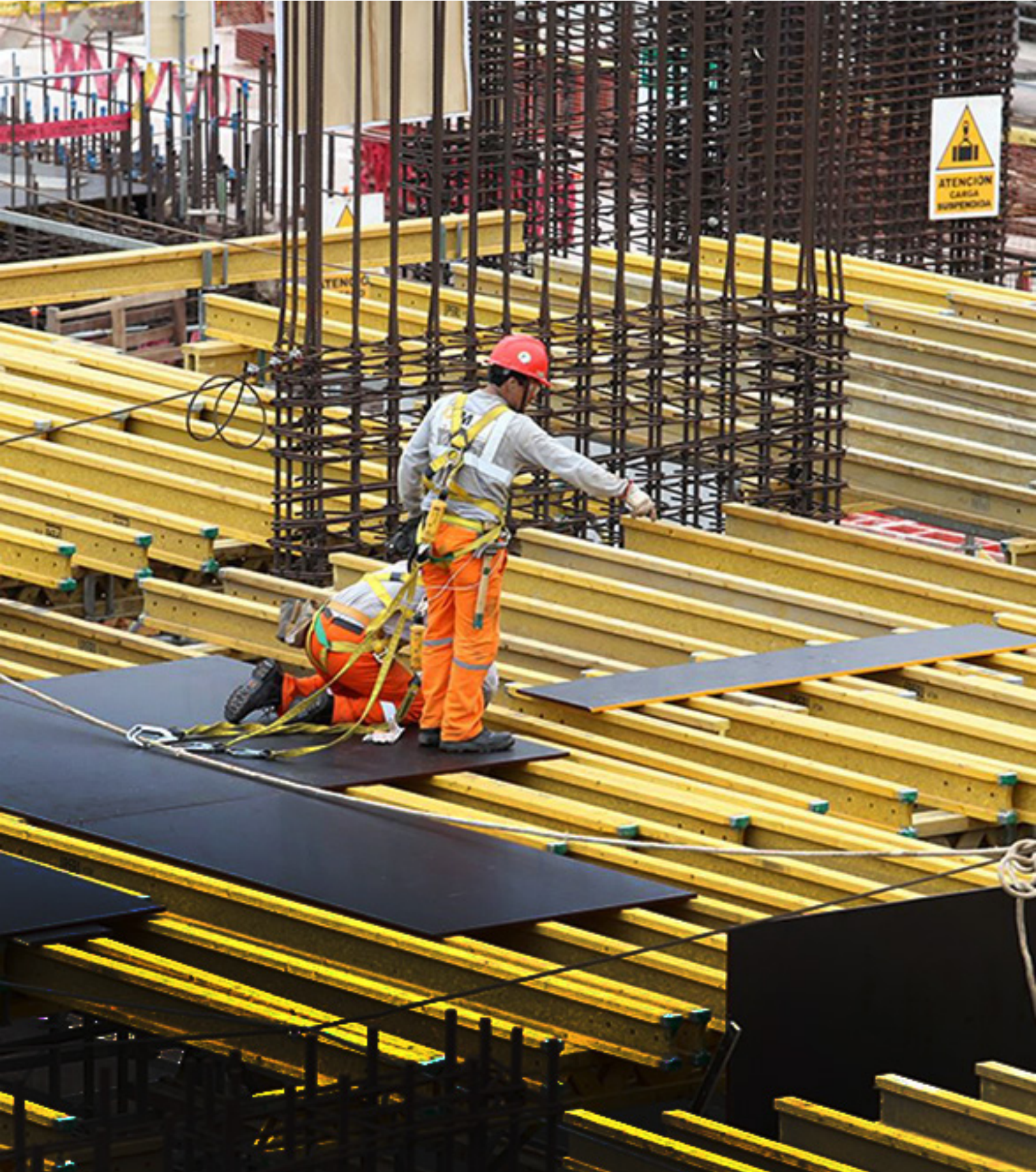
en la municipalidad convocante. La norma no exige ninguna calificación específica para el profesional que desarrolle este trabajo.

Se propone encargar al Colegio de Ingenieros – o al de Arquitectos, cuando se trate de edificaciones – la evaluación de la idoneidad de estos profesionales y, en caso de que se detecte que alguno(s) no cumple(n) con requisitos mínimos para el desempeño de las tareas inherentes al control de obras, proponer ternas de candidatos previamente evaluados y capacitados para desarrollarlas.

En cuanto a la concreción de un paquete de inversiones por 52 500 millones de soles mediante acuerdos Gobierno a Gobierno anunciado en el mensaje presidencial, difícilmente se verán resultados a nivel de ejecución antes de la finalización del actual régimen, por lo que es necesario efectuar una evaluación independiente de la viabilidad y pertinencia de los cronogramas de ejecución así como del cumplimiento de los hitos más relevantes de cada proyecto. Elegido el nuevo gobierno deberá iniciarse anticipadamente un proceso de transferencia para no perjudicar la marcha futura de los proyectos. Es indispensable además iniciar la incorporación en la normativa nacional de los instrumentos de contratación y gestión de obras de los modelos vigentes en los países seleccionados para desarrollar estos proyectos.

Finalmente, es necesario repensar las políticas públicas para encarar los desafíos sectoriales que la pandemia del COVID-19 ha desnudado: la construcción informal y el tráfico de tierras; la disfuncionalidad económica y la segregación socio-espacial de nuestros centros urbanos; la ineficiencia, opacidad y permeabilidad frente a la corrupción del actual modelo de gestión de infraestructuras y edificaciones públicas y la ruptura del círculo perverso del agua que tiene altos costos económicos, sociales y ambientales.





CÁMARA PERUANA DE LA CONSTRUCCIÓN - CAPECO
Av. Víctor Andrés Belaúnde 147 – Vía Principal 155
Edificio Real Tres – Piso 4 – Ofic. 401 – San Isidro - Lima
Tel. 230-2700 - Fax. 441-7028
www.capeco.org/iec



**INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN**