



¿Se puede evitar la caída
de la construcción en 2022?



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

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

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

COMITÉ EDITORIAL

Ing. Jorge Zapata Ríos
Arq. Enrique Espinosa Becerra
Ing. Alberto Aramayo Pinazo
Ing. Mario Schneider Kleiman
Ing. Julio Cáceres Arce
Ing. Enrique Pajuelo Escobar
Ing. Parcemón Franco De Souza Ferreyra

ASOCIACIONES REGIONALES CAPECO

Arequipa: Ing. Julio Cáceres Arce
Cusco: Ing. Jorge Callo Marín
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
Ing. Emilio Bueno

EDITOR GRÁFICO

Luis De los Ríos Joya

FOTOGRAFÍA DE CARÁTULA

Puente el "El Infiernillo" Región Lima | provincia de Huarochirí | Distrito de San Mateo
Fotografía: Structurae (Galería de Estructuras)

FECHA DE PUBLICACIÓN

Octubre 2021

Presentación	4
Expectativas	
Las operaciones de las empresas de la construcción crecerían 9.2% este año, pero solo 1.5% el 2022	7
- Nivel de operación en las empresas de construcción	7
- Indicadores del subsector infraestructura	13
- Indicadores del subsector inmobiliario	15
- Indicadores sobre el subsector de provisión de materiales y servicios de construcción	21
- Riesgos del entorno para las empresas del Sector Construcción en los próximos 12 meses	23
- Conclusiones	25
Indicadores	
Construcción crecería 30.6% en 2021, superando un récord de veintisiete años	27
- Producción Sectorial	27
- Precios de Construcción	32
- Inversión pública y privada	33
- Vivienda	40
- Oficinas y locales comerciales	49
- Empleo	51
- Inversión Minera	54
- Conclusiones y recomendaciones	57
Infraestructura	
Lineamientos para un nuevo modelo de gestionar la infraestructura y el equipamiento públicos	63
- Contexto general	63
- Plan de medidas urgentes para la obra pública	68
- Agenda para modernizar la gestión de infraestructuras y equipamientos públicos	72
- Conclusión	82
Inmobiliario	
El rol de un operador público para la generación de suelo para vivienda y equipamiento urbano	85
- Diagnóstico	85
- Gestión de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible	87
- Experiencias de gestión de suelo público en el Perú	88
- Experiencias internacionales comparables	96
- Conclusiones	101
Mercados	
Diagnóstico y perspectivas del mercado peruano de baldosas cerámicas	105
- Generalidades	105
- Producción Nacional	108
- Comercio Exterior	110
- Consumo Aparente	113
- Conclusiones	114

Presentación

En este IEC#46, en el análisis de INDICADORES, como se había pronosticado en la anterior edición el producto bruto de la construcción ha concatenado doce meses continuos al alza con el resultado de agosto (25.5%), si bien se denota una ralentización del ritmo de crecimiento después del pico de abril, aún mantiene una tasa de incremento de dos dígitos por tercer mes consecutivo. De acuerdo a las estimaciones de CAPECO, la actividad constructora habría alcanzado un resultado positivo de 15.8% en setiembre, es decir 10.3 puntos porcentuales menos que en el mes previo, la cifra más baja de los últimos siete meses. Por el lado de la producción nacional, con el resultado de agosto se completó también seis meses de crecimiento a dos dígitos, aunque es evidente que la intensidad de esta tendencia viene disminuyendo sostenidamente desde abril.

Sin embargo, cabe recordar que el BCRP había estimado en su reporte de inflación de setiembre que la construcción no crecería en el 2022, debido a que la inversión privada se estancaría, lo que no podrá ser revertido por el incremento de la obra pública que el instituto emisor espera que suceda. A pesar que el cambio de gabinete y la ratificación del Dr. Julio Velarde en la presidencia del BRCP, fueron decisiones positivas del gobierno del presidente Castillo, es necesario que los mensajes se complementen con otras medidas que puedan restaurar la confianza de los agentes económicos en la capacidad del equipo gubernamental de impulsar la reactivación económica, así como de promover la inversión y el empleo.

En el sector construcción es indispensable asegurar recursos presupuestales suficientes para alcanzar mejores resultados tanto en obra pública como en obra privada, atenuar los impactos negativos del incremento de precios de materiales y equipos de construcción,

así como los probables incrementos en las tasas de interés como producto de la rebaja del rating crediticio de nuestro país.

En cuanto a la ejecución de proyectos inmobiliarios, especialmente los de vivienda social, se requiere terminar con el conflicto de competencias entre el Ministerio de vivienda y los gobiernos locales que en las últimas semanas se ha escalado. A nivel de la obra pública, es urgente resolver los problemas derivados de la obsolescencia e ineficiencia de la normativa nacional de contratación pública, que impiden seleccionar las mejores propuestas y provocan paralizaciones de obra.

Por último, se hace necesario una actitud más proactiva del gobierno para solucionar los conflictos sociales que se han profundizado en sectores como minería, energía e infraestructura, y dentro de los cuales se debe considerar aquellos provocados por la proliferación de invasiones promovidas por traficantes de terrenos.

En el bloque de EXPECTATIVAS, los resultados de la presente encuesta, cuyo trabajo de campo se efectuó al inicio de la gestión de la nueva Presidenta del Consejo de Ministros Dra. Mirtha Vásquez, muestran que las opiniones de los empresarios en los tres segmentos de la construcción sobre el desempeño de sus actividades para el 2021 son divergentes, aunque en términos agregados han mejorado levemente respecto a las que se recogieron en el IEC 44 de agosto pasado.

En efecto, la más reciente medición de opinión prevé un crecimiento de 9.2% del nivel de operaciones de las empresas para el 2021, cifra superior al 6.7% estimado dos meses antes.

La mejora de las perspectivas ha sido evidente en las empresas proveedoras de materiales y en las de in-

fraestructura. Las empresas proveedoras esperan un 22.9% de incremento en el 2021 frente al 21.4% de la medición anterior, en tanto que los constructores de infraestructura presentaron una proyección más moderada (10.5% vs. 9.1%). Contrariamente, en la actividad inmobiliaria se mantiene una perspectiva negativa (-3.8%) aunque menos intensa que la que presentaba en la anterior medición (8.2%) y que se sustenta sobre todo en la retracción de 13.7% de las ventas que ocurriría en el subsegmento de vivienda no social. Estas previsiones confirman la percepción expresada por los empresarios de la construcción de que la vivienda informal, y en menor medida, la infraestructura pública se convertiría en los rubros de construcción más dinámicos en el presente año, mientras que la vivienda formal se estancaría y se reducirían las asociaciones público-privadas y la infraestructura privada.

De otro lado, las empresas de la construcción visualizan un desempeño más conservador del sector para el año 2022. Se esperaría que el nivel de operaciones crezca un 1.5%, siendo menos optimistas las empresas promotoras y las proveedoras de materiales que estiman que sus actividades se reducirían en 3.5% y 0.2%, respectivamente. Este comportamiento también se ratificaría por las menores expectativas de inversión que las empresas del sector efectuarían para emprender nuevos proyectos, la cual decrecería en 1.6% para el próximo año. En el segmento de los constructores de obras de infraestructura, las nuevas inversiones se afectarían menos durante el 2022 respecto al año actual (-2.0%), mientras que en el de los proveedores de materiales esta disposición sufriría una sensible disminución (-4.3%).

Finalmente, los precios de viviendas se incrementarían en 3.0% en el periodo de setiembre 2021 – febrero 2022. El aumento de precios podría ser mayor si se tiene en cuenta que los materiales de construcción tuvieron una inflación de 9.5% entre marzo y agosto 2021. Hasta el momento, el alza de los precios de los materiales se ha dado fundamentalmente por el incremento de los costos de adquisición de los productos importados, percepción que se mantiene para los próximos seis meses. Para los siguientes seis meses el incremento de precios de las viviendas podría seguir

creciendo en la medida que se esperar una variación en los precios de materiales de 5.8% para ese mismo periodo.

Entre las razones por las que se ha producido esta importante subida de los precios de venta de los materiales de construcción en los últimos seis meses, el 67% de los entrevistados lo justifica por el incremento del costo de los insumos importados la menciona en primer lugar, mientras el 16% señala que ha sido necesario aumentar los precios de venta porque los costos de distribución se han incrementado, y un 14% indica que los costos de producción se han elevado.

La presente edición se complementa con tres artículos de los bloques de Vivienda, Infraestructura y Mercados, en los cuales se han desarrollado el análisis de: El rol de un operador público para la generación de suelo para vivienda y equipamiento urbano; Lineamientos para la gestión de la infraestructura y equipamiento del estado; Mercado de baldosas cerámicas respectivamente.

En todos los artículos, podrán encontrar el análisis del tema desarrollado y también las propuestas siempre constructivas que ofrece CAPECO para acometer los problemas. Los invitó a disfrutar de esta edición del Informe Económico de la Construcción – IEC46 correspondiente al mes de octubre 2021.

MBA. CEFA Edgardo Montero Sarmiento
Coordinador del IEC



Expectativas

Pero las inversiones en nuevos proyectos disminuirían por factores políticos

Las operaciones de las empresas de la construcción crecerían 9.2% este año pero solo 1.5% el 2022

La 46a edición del Informe Económico de la Construcción - IEC de CAPECO incluye el presente reporte de expectativas que analiza los principales hallazgos y conclusiones de la encuesta que se efectúa bimestralmente en un panel de promotoras inmobiliarias, constructoras de infraestructura y proveedores de materiales y servicios de construcción.

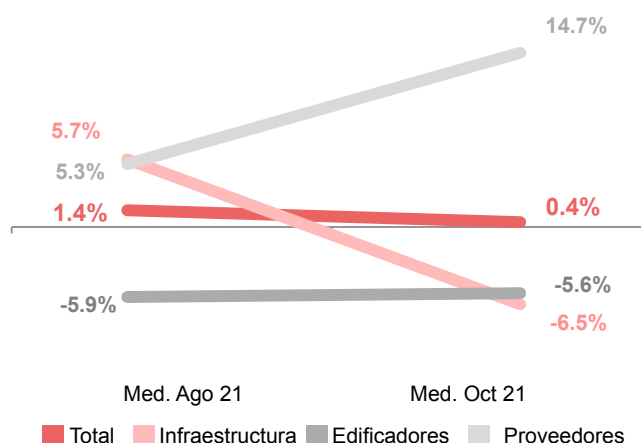
En esta oportunidad, el trabajo de campo fue realizado entre el 07 y el 20 de octubre del 2021, periodo en que se daba inicio a la gestión de la nueva Presidenta del Consejo de Ministros, Ministra Mirtha Vásquez.

I. Nivel de operación en las empresas de construcción

El desempeño de las operaciones de la actividad constructora prácticamente se mantuvo (0.4%) durante el cuarto bimestre del 2021, respecto al mismo periodo del año precedente (**Figura 1**). Este resultado es menos positivo que el 1.4% que las mismas empresas sondeadas pensaban alcanzar en este bimestre, como fue registrado en el IEC N° 44 de agosto del 2021, aunque el desempeño real divergen de la esperada en los tres segmentos que conforman el sector construcción. Los proveedores de materiales indicaron que sus actividades se incrementaron en 14.7%, un resultado que más que duplica el 5.3% declarado previamente; en tanto que el desempeño de las empresas inmobiliarias disminuyó en 5.6%, cifra menos pesimista a la expectativa proyectada en el bimestre anterior (-5.9%). Por su parte, los constructores de infraestructura experimentaron una caída de 6.5%, cifra menor en doce puntos porcentuales al proyectado dos meses atrás (5.7%).

Cuando se analiza más profundamente la variación del ritmo de actividad de las empresas en el cuarto bimestre del presente año, en general se aprecian resultados diversos. Así, la mitad de las empresas de los segmentos de obras de infraestructura y de edificaciones señaló que sus operaciones no sufrieron variación (**Figura 2**). En el segmento

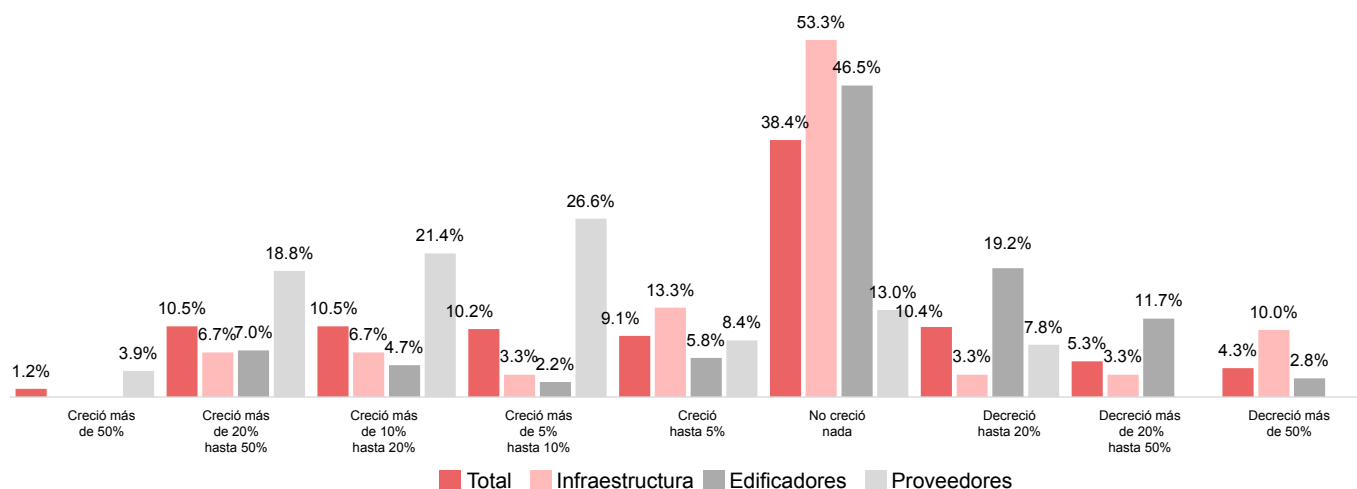
Figura 1. VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN
(Cuarto bimestre 2021 vs. Cuarto bimestre 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

de proveedores, un 79% de los proveedores indicó que su actividad aumentó, pero para el 26% de ellos el crecimiento fue entre 5% y 10%.

Figura 2. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Cuarto bimestre 2021 vs. Cuarto bimestre 2020)



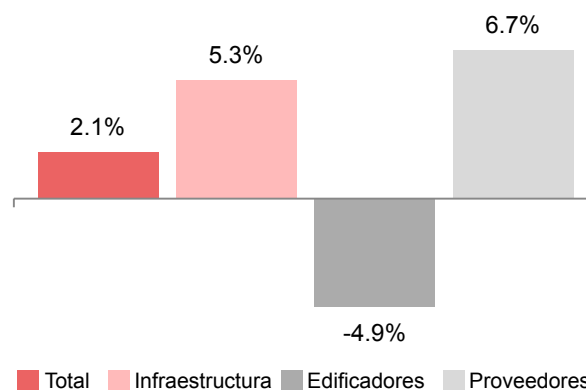
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el quinto bimestre del 2021, las empresas que conforman los tres segmentos proyectan un aumento de 2.1%, es decir obtendrían un punto porcentual más que lo que alcanzaron en julio-agosto del año actual (Figura 3). Las empresas proveedoras de materiales de construcción prevén un incremento de 6.7%, proyección menor que la mitad del desempeño obtenido en el cuarto bimestre del 2021 (14.7%). Por su parte, los constructores de infraestructura pronostican que sus operaciones se elevarían 5.3%, cambiando el desempeño negativo que experimentó el segmento en la medición anterior, mientras que los inmobiliarios obtendrían una caída de 4.9%, reduciendo la expectativa pesimista registrada en la edición de agosto del 2021 (-5.6%).

Profundizando en el análisis, es preciso señalar que el 42% de las empresas considera que sus operaciones crecerán en el quinto bimestre del 2021 respecto a igual periodo del año anterior. Mientras tanto, un 38% cree que no sufrirán variación; y un 20% estima que caerán (Figura 4). Entre los constructores de infraestructura, el 47% prevé un aumento en su nivel de operación y un 37% espera que se mantenga en el mismo nivel alcanzado en setiembre-octubre del 2020. Por su parte, siete de cada diez proveedores de materiales y servicios espera un aumento del nivel de sus actividades, pero un 39% considera que el crecimiento sería entre 5% y 10%. Por otro lado, el 56% de los promotores inmobiliarios proyecta que no sufriría variación su nivel de actividad y un 31% que se retraería.

Analizando un periodo anual, las empresas encuestadas estiman un crecimiento de 9.2% en su nivel de operaciones en el

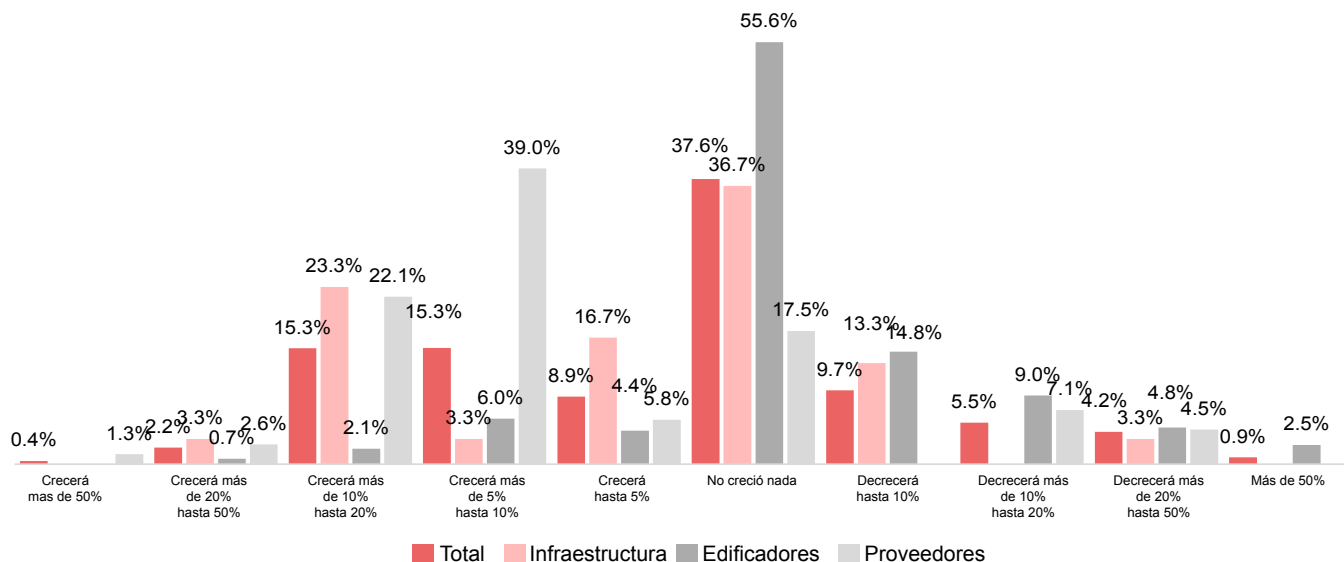
Figura 3. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Quinto bimestre 2021 vs. Quinto bimestre 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

año 2021 respecto al año previo, lo que implica un aumento de dos puntos porcentuales de lo previsto en la encuesta de agosto del 2021 (Figura 5). Los tres segmentos del sector esperan una tendencia de mejora en su desempeño: los constructores de infraestructura creen que sus actividades se incrementarían en 10.5% este año, un punto porcentual superior a lo que se esperaba en la investigación efectuada el cuarto bimestre del 2021 (9.1%); y los proveedores de materiales y servicios consideran que se elevarían en 22.9%, mayor a lo previsto en la encuesta IEC N°44 (21.4%). Por su parte, los promotores inmobiliarios proyectan un descenso de sus ope-

Figura 4. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Quinto bimestre 2021 vs. Quinto bimestre 2020)



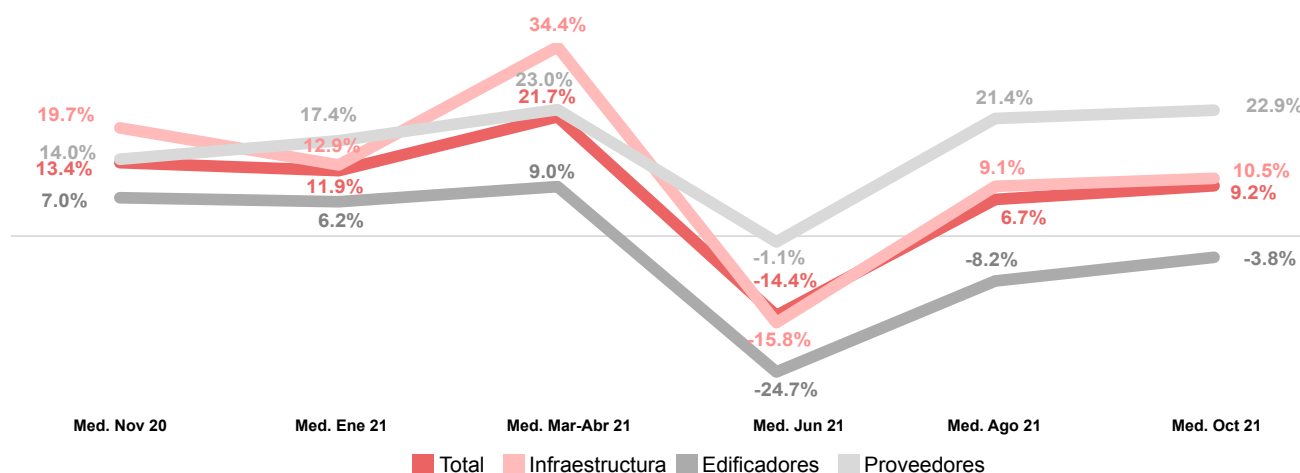
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El nivel de operaciones en 3.8%, cifra menos pesimista al -8.2% registrado en la encuesta anterior.

El 53% de las empresas que conforman el panel mencionó que sus operaciones se incrementarían en el 2021 respecto al desempeño obtenido el año anterior; un 34% precisó que aquellas se mantendrían, mientras que un 13% declaró que el nivel de sus actividades decrecería (Figura 6). Por su parte,

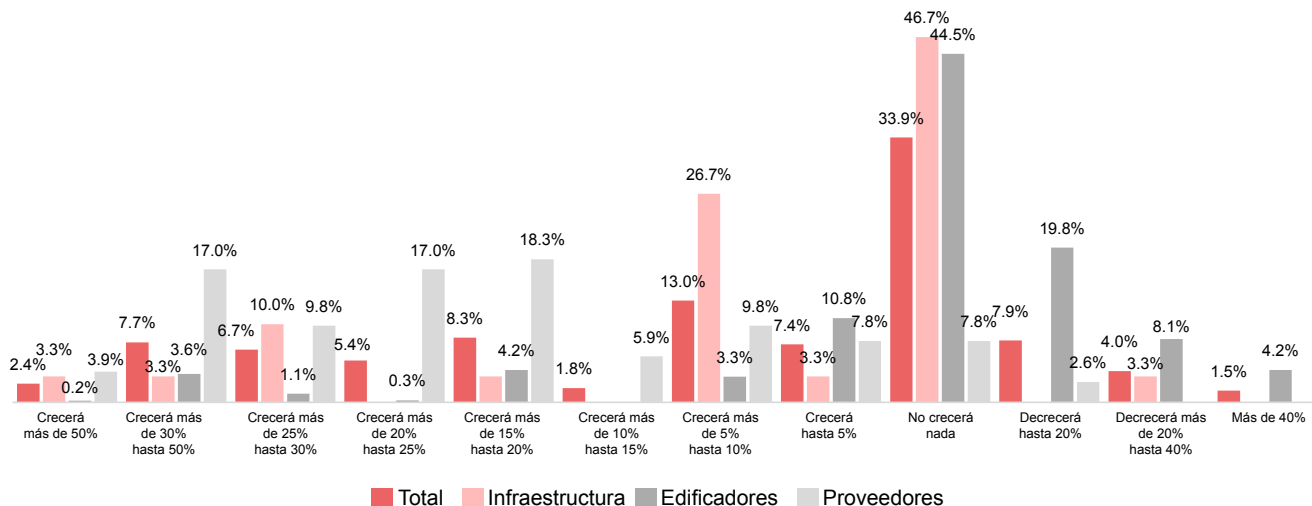
uno de cada dos ejecutores de obras de infraestructura coincidió en que sus operaciones aumentarían en el presente año, en tanto que un 47% afirmó que facturarían un monto igual al del 2020. El 44% de las promotoras inmobiliarias señaló que sus ventas no sufrirían variación; mientras que nueve de cada diez empresas proveedoras consideró que su nivel de actividad tendría un crecimiento, aunque un 18% piensa que el aumento sería entre 15% y 20%.

Figura 5. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2021, RESPECTO AL 2020



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 6. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2021 vs. 2020, POR RANGOS DE VARIACIÓN

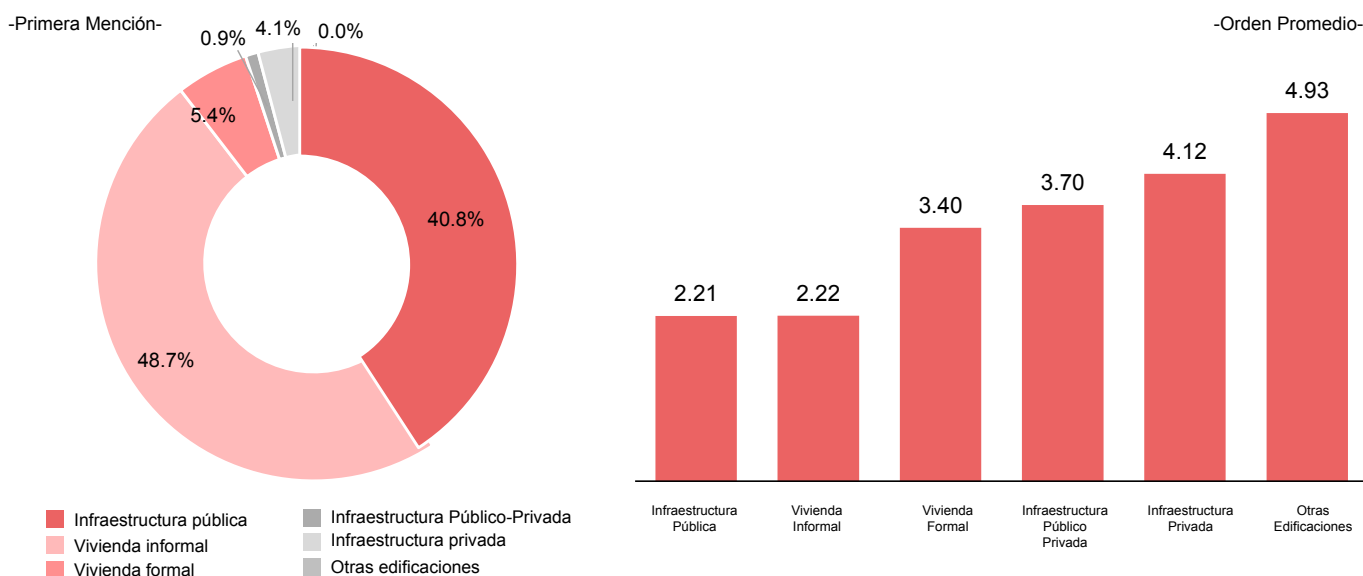


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

En otro aspecto, el 48.7% de las empresas entrevistadas considera que la vivienda informal será el rubro de la construcción que presentará un mayor dinamismo en el año 2021, modificando la percepción expresada en la medición anterior, al relegar a un segundo lugar a la infraestructura pública (40.8%). Luego, la vivienda formal fue señalada por el

5.4% de encuestados como la actividad que tendrá un mejor desempeño (Figura 7). De otro lado, utilizando una escala ordinal del 1 al 6, la infraestructura pública se convertiría en el rubro de construcción que mejor se comportaría este año, alcanzando un orden promedio de 2.21 (2.14 en la medición precedente), seguido inmediatamente por la vivienda infor-

Figura 7. PERSPECTIVAS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONSTRUCCIÓN EN EL 2021, RESPECTO AL 2020



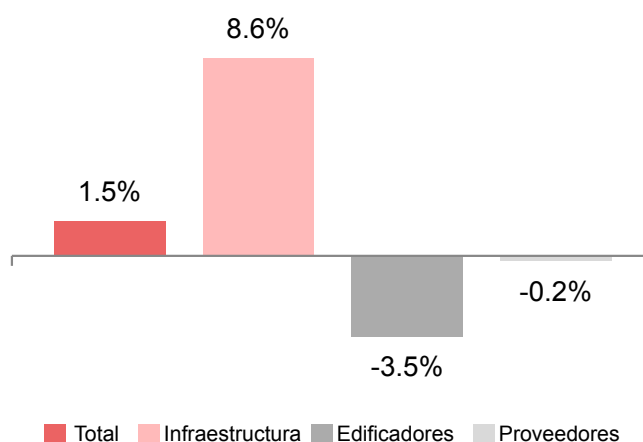
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

mal con una calificación media de 2.22, inferior a la obtenida en la medición previa (2.03). La vivienda formal mantendría la tercera posición, mejorando su puntaje en comparación al IEC N°44 (de 3.44 a 3.40).

En relación al año 2022, las empresas que conforman los tres segmentos proyectan que sus operaciones crecerían en 1.5%, disminuyendo significativamente su expectativa en comparación a lo proyectado para el presente año (9.2%). Los tres segmentos mostrarían diversas tendencias: los proveedores de materiales y servicios prevén una pequeña retracción de 0.2%, que cambiaría el desempeño optimista que experimentaría el segmento en el 2021 (Figura 8). Por su parte, los constructores de infraestructura pronostican que sus operaciones se elevarían en 8.6%, cifra inferior en dos puntos porcentuales en comparación a lo proyectado para el presente año; mientras que los inmobiliarios obtendrían una caída de 3.5% en el 2022, disminuyendo la expectativa pesimista que se registraría en el 2021 (-3.8%).

Un 37% de las empresas que conforman el panel espera que sus operaciones se incrementarán en el 2021 respecto al desempeño obtenido el año anterior; mientras que igual proporción de ellos proyecta que se mantendrían (Figura 9). Por su parte, uno de cada dos ejecutores de obras de infraestructura coincidió en que sus operaciones aumenta-

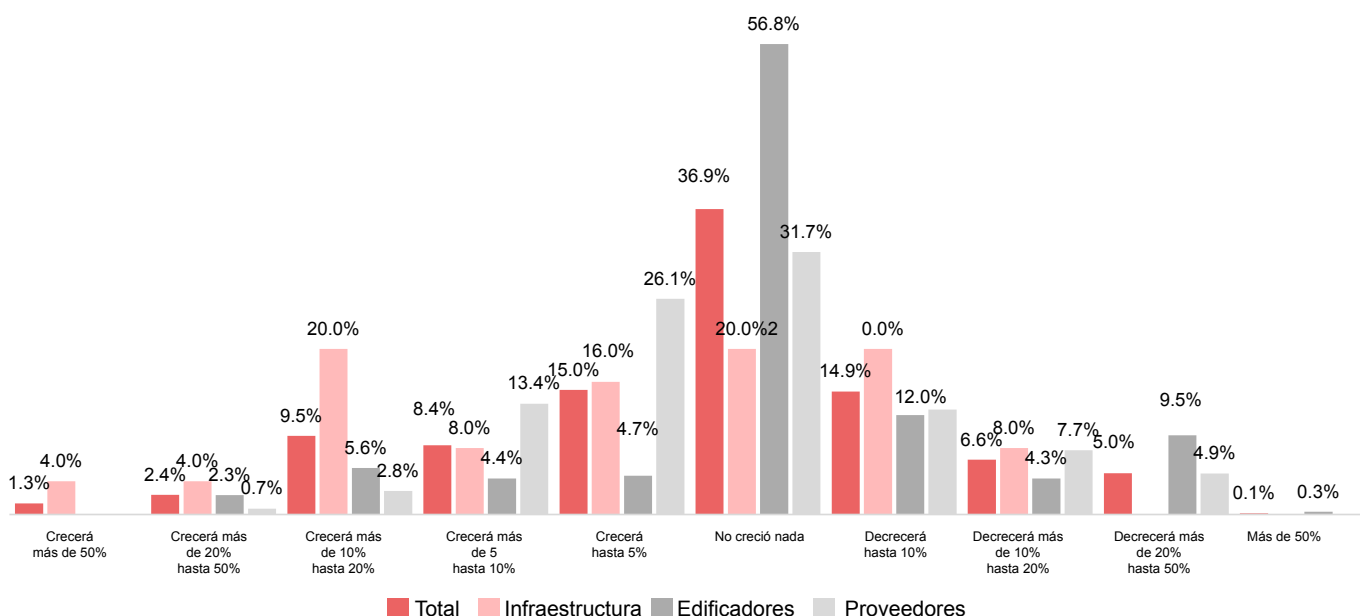
Figura 8. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2022, RESPECTO AL 2021



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

rían en el presente año, aunque un 20% coincide que el incremento sería entre 10% y 20%. El 57% de las promotoras inmobiliarias estima que sus ventas no sufrirían variación; mientras que el 43% de empresas proveedoras considera que tendrían un crecimiento.

Figura 9. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2022 vs. 2021, POR RANGOS DE VARIACIÓN

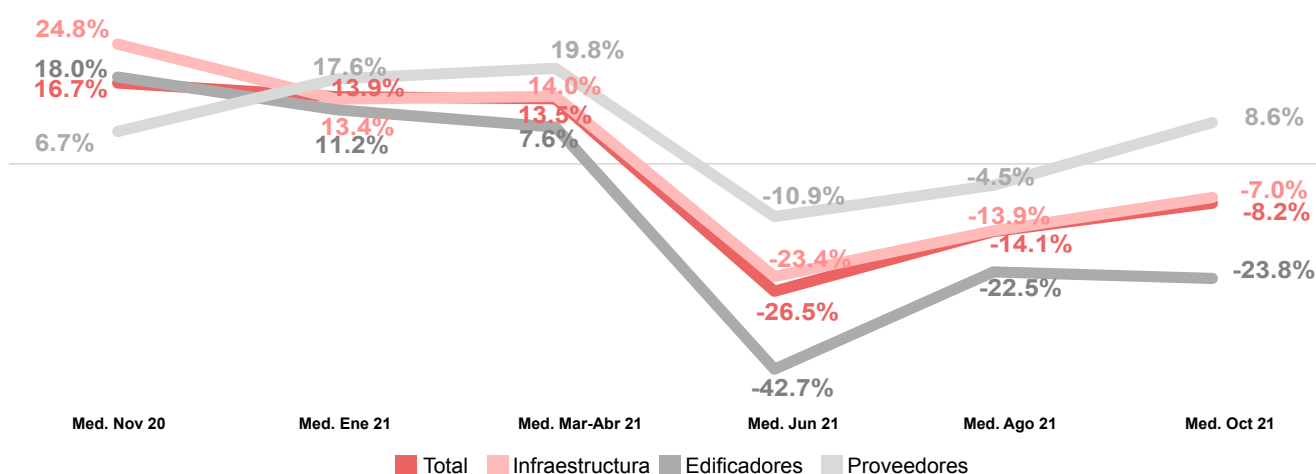


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Por otro lado, las empresas entrevistadas indicaron que la inversión en nuevos proyectos durante el 2021 decrecería en 8.2% respecto al año previo, cifra que redujo la previsión negativa que fue recogida en la medición anterior (-14.1%). Como se aprecia en la **Figura 10**, se presentarían tendencias disímiles en los tres subsectores en que se divide la actividad constructora. En el caso de las constructoras de infraestructura, el nivel de inversión presentaría un decreci-

miento de 7%, disminuyendo a casi la mitad la caída proyectada en el estudio de agosto del 2021. En la misma línea, los promotores inmobiliarios manifestaron que experimentarían una contracción de 23.8% en su nivel de inversión, un punto porcentual por debajo de lo esperado hace dos meses. Por su parte, los proveedores de materiales mencionaron que su nivel de inversión en nuevos proyectos aumentaría en 8.6%, una expectativa más optimista que la anterior (-4.5%).

Figura 10. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL AÑO 2021, RESPECTO AL 2020

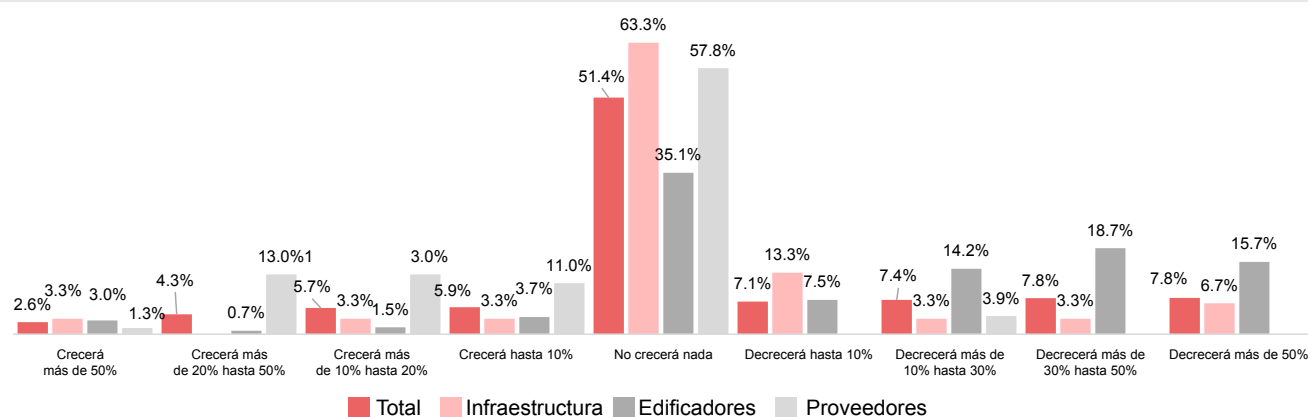


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El 51% de las empresas encuestadas considera que sus niveles de inversión en nuevos proyectos se mantendrían en el 2021, un 30% de entrevistados cree que se reducirían y un 19% afirma que se elevarían (**Figura 11**). El segmento

de obras de infraestructura es el que presenta la mayor proporción de empresas que no prevén alguna variación (63%), mientras que los inmobiliarios son los más pesimistas (56%).

Figura 11. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2022 vs. 2021, POR RANGOS DE VARIACIÓN

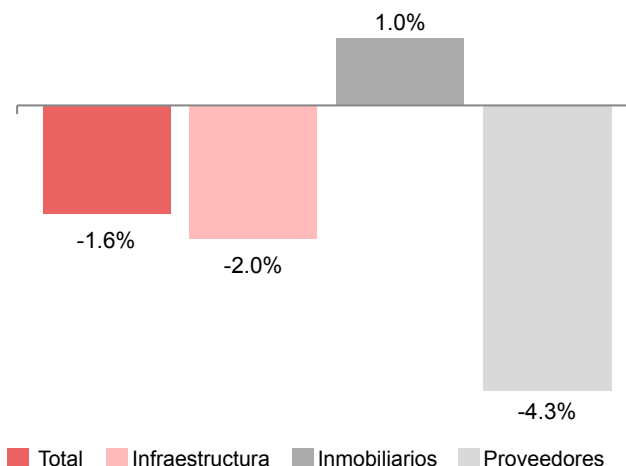


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el año 2022, las empresas que conforman los tres segmentos proyectan un decrecimiento de 1.6% en su nivel de inversión en nuevos proyectos, es decir que se muestran menos pesimistas respecto a la expectativa del año actual (**Figura 12**). Las empresas proveedoras de materiales de construcción prevén una caída de 4.3%, variando la tendencia que obtendrían en el 2021 (8.6%). Por su parte, los constructores de infraestructura pronostican que sus operaciones se reducirían en 2.0%, que minimizaría el desempeño negativo proyectado en este año (-7%); mientras que los inmobiliarios obtendrían un aumento de 1.0% en sus inversiones para el 2022, generando una expectativa muy optimista en comparación con la estimación del año previo (-23.8%).

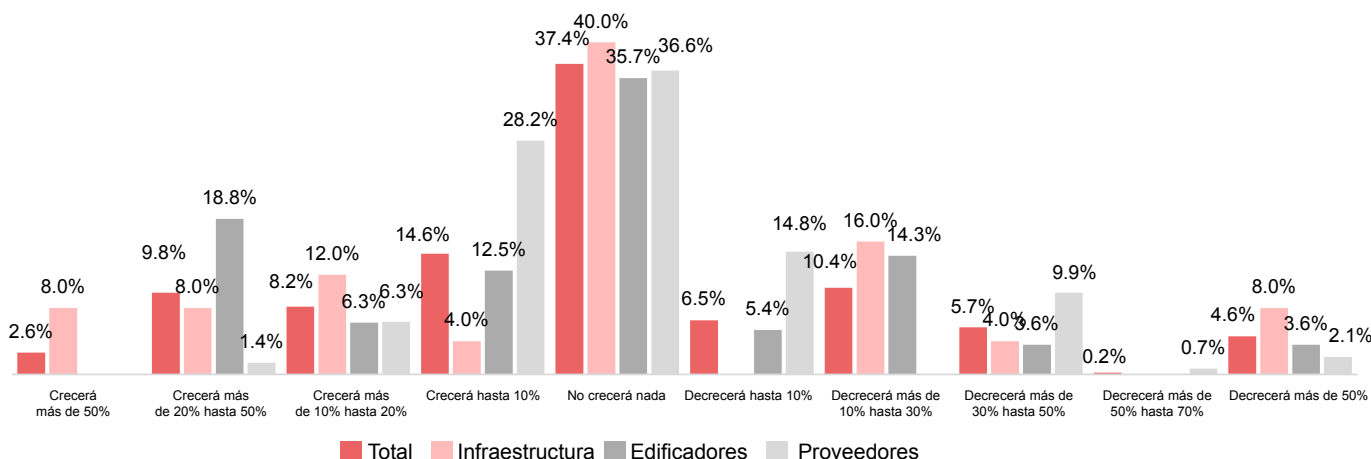
El 37% de las empresas encuestadas considera que sus niveles de inversión en nuevos proyectos se mantendrían en el 2022, un 35% de entrevistados cree que se incrementarían y un 28% afirma que se contraerían (**Figura 13**). El segmento de obras de infraestructura es el que presenta la mayor proporción de empresas que no prevén alguna variación (40%), mientras que los inmobiliarios son los más optimistas (38%).

Figura 12. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL AÑO 2022, RESPECTO AL 2021



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 13. EXPECTATIVAS SOBRE EL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2022, RESPECTO AL 2021, POR RANGOS DE VARIACIÓN



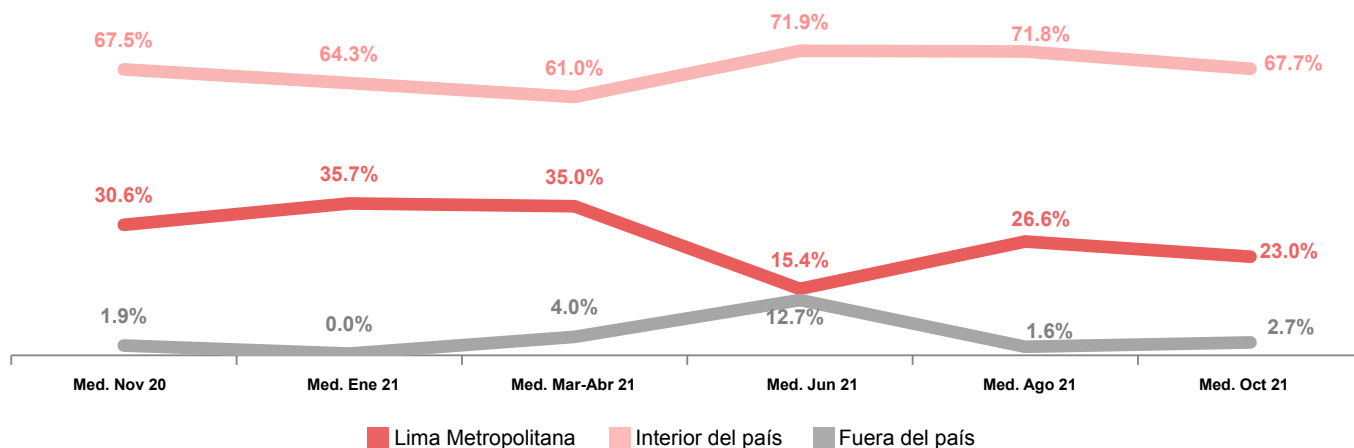
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

II. Indicadores del subsector infraestructura

De acuerdo con lo manifestado por las empresas constructoras de infraestructura, seis de cada diez soles de sus ingresos en el 2021 provendrían de obras localizadas en el interior del país (**Figura 14**), reduciéndose la proporción que se

estimó en la edición N°44 del IEC. El 23% de los ingresos corresponderían a proyectos situados en Lima Metropolitana, mientras que apenas el 3% restante consideró que sus ingresos provendrían de proyectos localizados fuera del país.

Figura 14. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CONSTRUCTORAS DE INFRAESTRUCTURA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, EN EL 2021 RESPECTO AL 2020

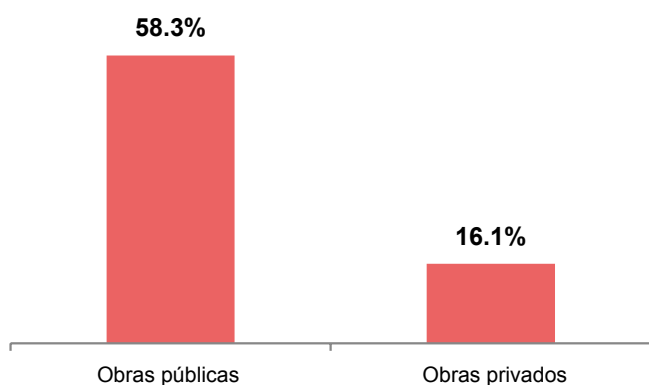


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Por otro lado, consultados sobre la representatividad de los pagos atrasados, en sus obras públicas, el 58% de cancelaciones no se encuentran al día (**Figura 15**); entretanto la cantidad es muy inferior en sus proyectos privados (16%).

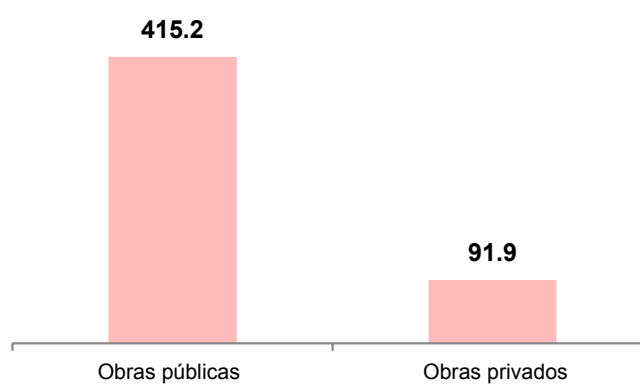
Asimismo, más de un año, en promedio, es el periodo de atraso en pagos en sus proyectos públicos, mientras que en las obras privadas este tiempo es de más de cuatro veces menos (**Figura 16**).

Figura 15. REPRESENTATIVIDAD DE PAGOS ATRASADOS, SEGÚN TIPO DE OBRA DE PROCEDENCIA (%)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 16. DÍAS DE ATRASO PROMEDIO EN PAGOS, SEGÚN TIPO DE OBRA DE PROCEDENCIA

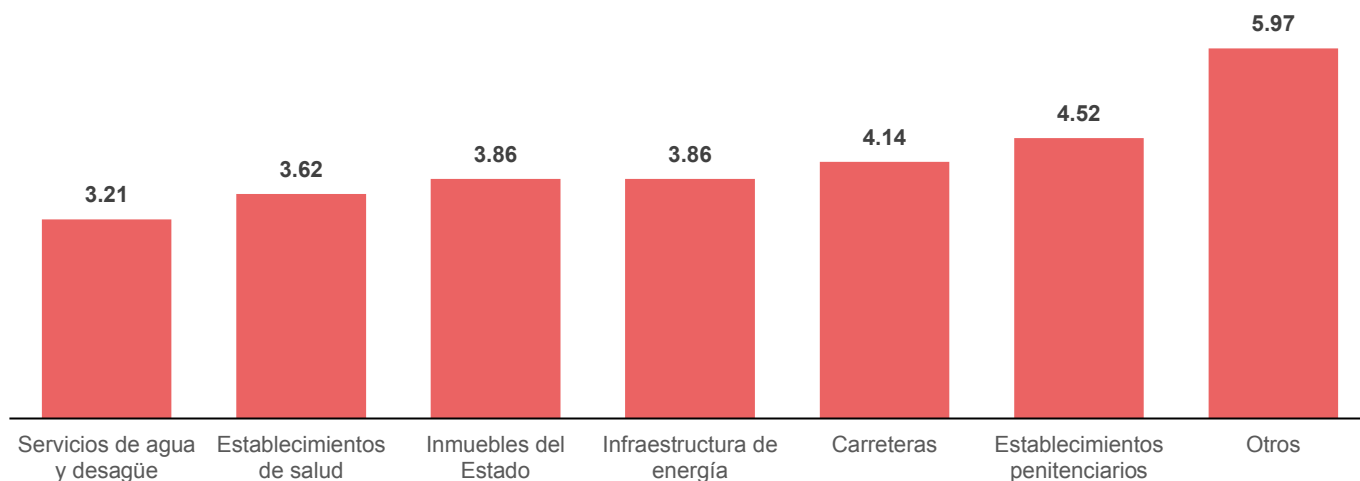


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Según la **Figura 17**, la percepción que se tiene acerca de los proyectos que podrían ser más susceptibles de ser ejecutados para el 2021, es encabezada por los servicios de agua y desagüe (3.21 puntos), manteniendo su ubicación respecto

a la medición del cuarto bimestre; seguido de los establecimientos de salud (puntaje de 2.67), dejando el tercer puesto obtenido en la encuesta anterior.

Figura 17. TIPOS DE PROYECTOS MÁS SUSCEPTIBLES DE SER DESARROLLADOS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL 2021



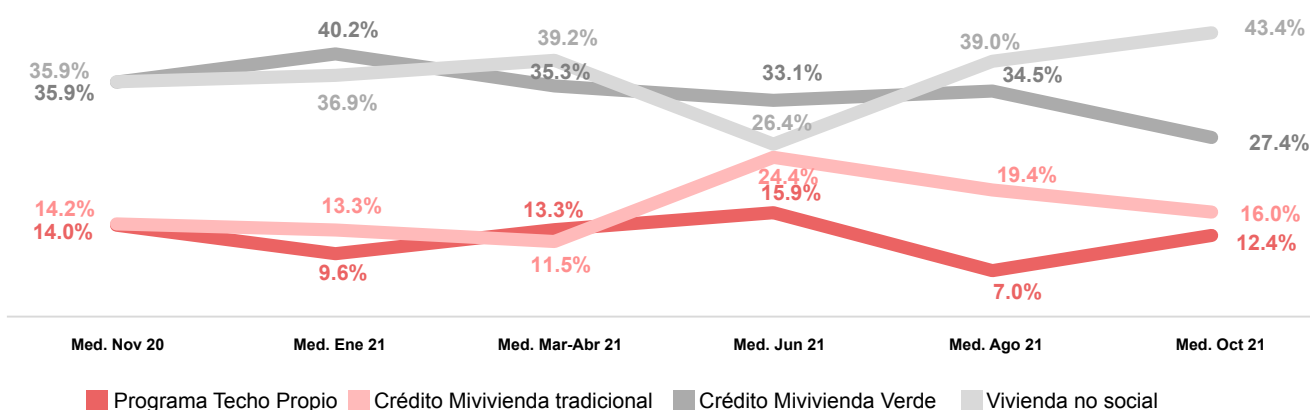
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

III. Indicadores del subsector inmobiliario

La participación del segmento de vivienda no social en la venta de unidades habitacionales alcanzaría el 43% en el 2021, cuatro puntos porcentuales por encima de lo esperado en la medición de agosto de este año (**Figura 18**) y la cifra más alta proyectada en las seis mediciones realizadas. Aun-

que la vivienda social continuaría teniendo una participación mayoritaria en las ventas (57%), se presentarían tendencias divergentes en sus tres subsegmentos: el Crédito Mivivienda Verde obtendría una participación de 27% (siete puntos porcentuales menos de lo que se esperaba en la encuesta pre-

Figura 18. PERSPECTIVAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS DE UNIDADES DE VIVIENDA EN EL 2021, POR SEGMENTO



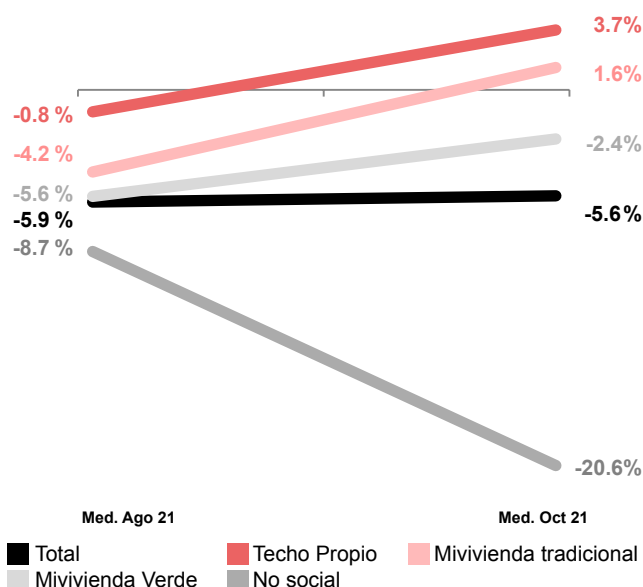
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

via) y Mivivienda Tradicional la reduciría de 19% a 16%. Por el contrario, se espera una leve mejoría en la proporción del sub segmento Techo Propio en las ventas llegando a 12% (7% hace dos meses).

El número de unidades vendidas decreció 5.6% en el cuarto bimestre del 2021 respecto a igual periodo del año previo, un mejor resultado comparado con el -5.9% estimado en la anterior medición (**Figura 19**). En el estudio previo se estimó que todos los sub-segmentos iban a presentar un desempeño negativo en este periodo, tendencia que quedó parcialmente confirmada en la realidad. En el subsegmento Techo Propio se produjo un crecimiento de 3.7% en sus ventas cuando se esperaba una caída de 0.8%, mientras que Mivivienda Tradicional también obtuvo un desempeño positivo (1.6%), que es contrario a lo que se esperó en agosto-setiembre del 2021 (-4.2%). Por su parte, el subsegmento de Mivivienda Verde presentó una disminución de 2.4%, menor a lo previsto hace dos meses (-5.6%), y la vivienda no social sufrió una caída 20.6%, sensiblemente mayor a la estimada en el IEC N°44 (-8.7%).

El 47% de las empresas inmobiliarias reconoció que la venta de unidades de vivienda se mantuvo en el cuarto bimestre del 2021 respecto a igual periodo del año previo. Un 33% de entrevistados indicó que el volumen vendido se redujo (**Figura 20**), mientras que el 20% restante manifestó que éste se elevó. El 75% de empresas que trabajan el subsegmento de

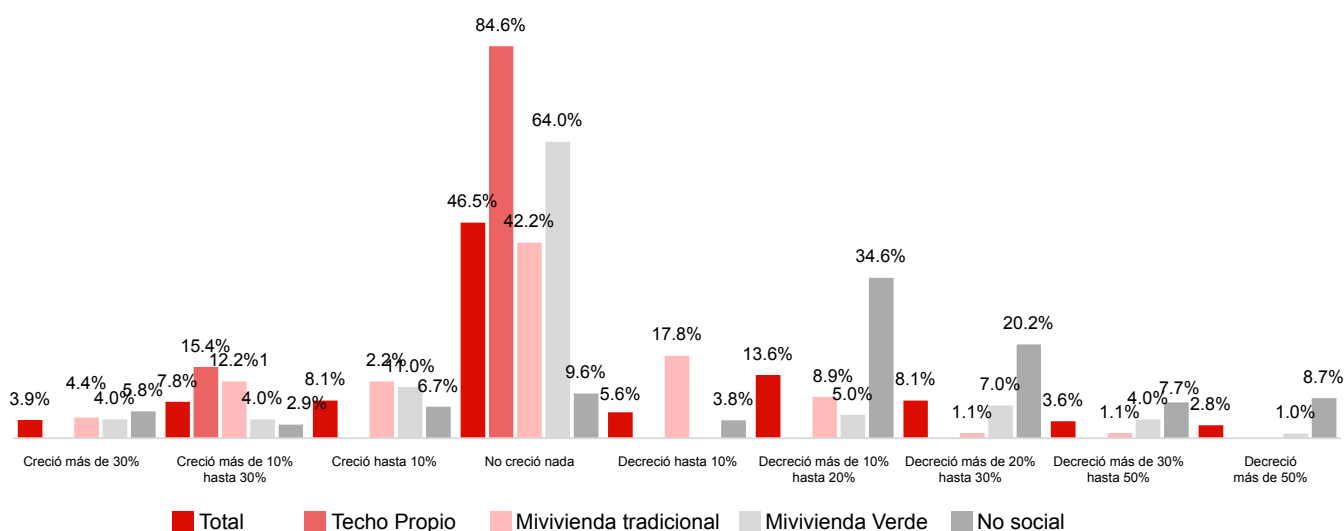
Figura 19. VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Cuarto bimestre 2021 vs. Cuarto bimestre 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

vivienda no social disminuyó sus ventas, mientras que el 64% de los que lo hacen en el segmento de Mivivienda Verde afirmó que sus ventas de viviendas no sufrieron variación alguna.

Figura 20. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) POR SEGMENTO (Cuarto bimestre 2021 vs. Cuarto bimestre 2020)

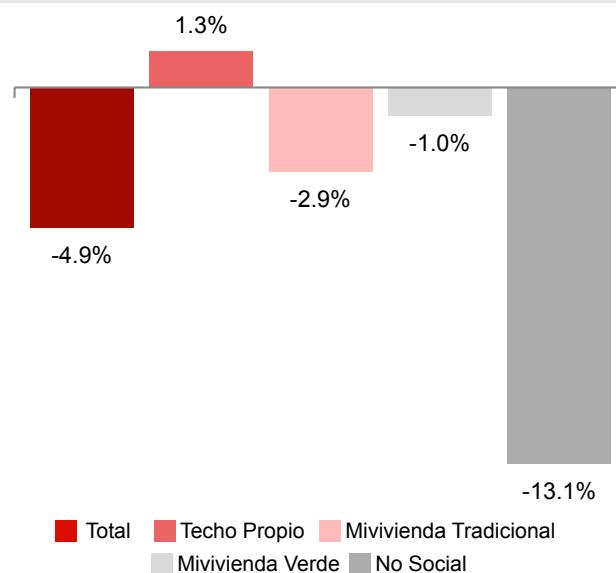


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el quinto bimestre del 2021, se prevé una caída de 4.9%, es decir obtendrían un resultado menos negativo que lo que alcanzado en julio-agosto del año actual (**Figura 21**). En el subsegmento Mivivienda Tradicional se espera un decrecimiento de 2.9%, cambiando el desempeño positivo respecto al cuarto bimestre del 2021 (1.6%). Por su parte, la vivienda no social contraería en 13.1% sus ventas de viviendas, cifra menor en siete puntos porcentuales en comparación a la estimación de hace 2 meses; mientras que Mivivienda Verde obtendría un descenso de 1.0%, reduciendo la expectativa pesimista (-2.4%).

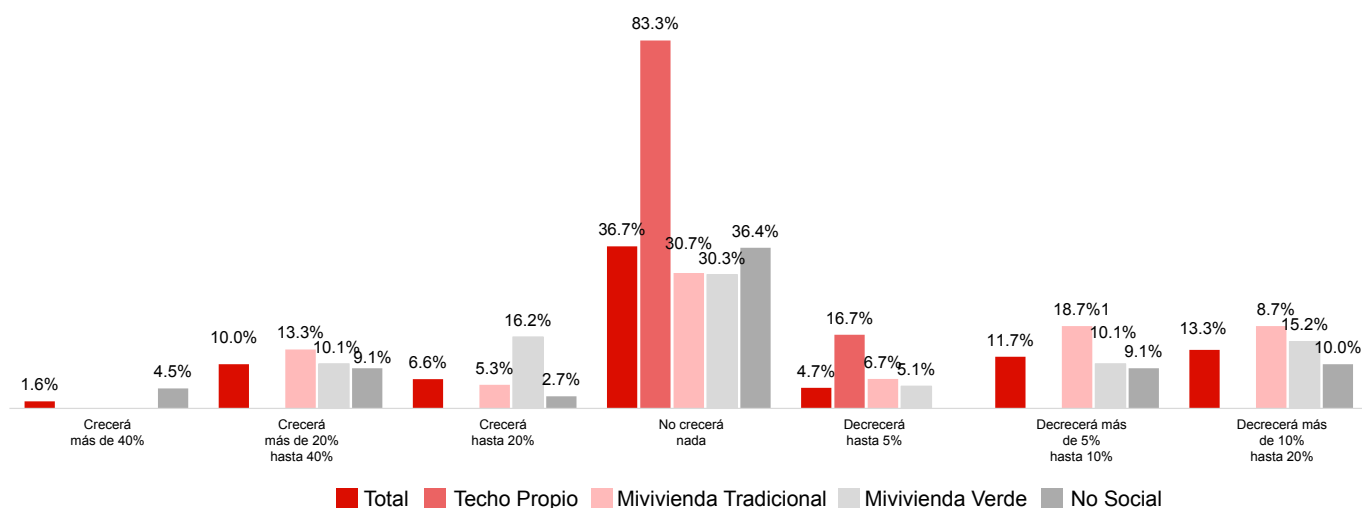
El 56% de las promotoras inmobiliarias que tomaron parte de la investigación opinó que la venta de viviendas (en unidades) no sufriría variación en el quinto bimestre del 2021 respecto a igual periodo del año pasado, proporción que se eleva a 82% en el caso de Techo Propio, a 62% en el subsegmento Mivivienda Verde y a 61% en Mivivienda Tradicional (**Figura 22**). En cambio, el 31% de empresas espera que las ventas en unidades disminuyan, siendo la vivienda no social el subsegmento que presentaría una mayor proporción de empresas que prevé este comportamiento (59%).

Figura 21. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Quinto bimestre 2021 vs. Quinto bimestre 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 22. EXPECTATIVAS SOBRE EL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) POR SEGMENTO Y RANGOS DE VARIACIÓN (Quinto bimestre 2021 vs. Quinto bimestre 2020)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

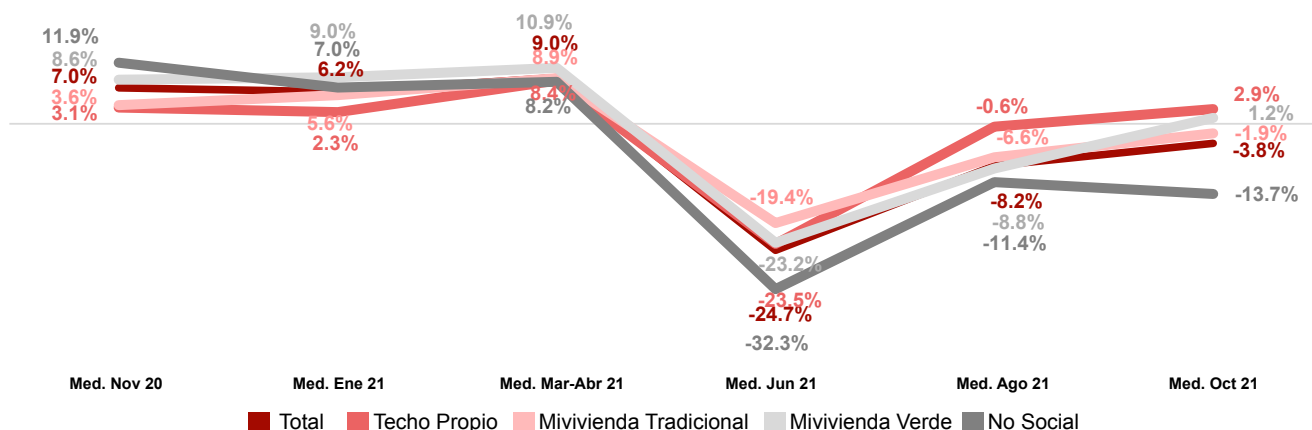
Las empresas promotoras estiman una retracción de su nivel de venta de unidades de vivienda de 3.8% para el 2021 (**Figura 23**) en relación al nivel obtenido el año pasado, disminuyendo a más de la mitad de lo previsto en la medición

previa (-8.2%). Esta misma perspectiva de menor pesimismo en las ventas se presenta en la mayoría de los sub-segmentos del mercado habitacional. Así, quienes trabajan en Techo Propio estiman un crecimiento de 2.9% (superior al -0.6%

estimado en el IEC 44), los que lo hacen en Mivivienda Tradicional prevén una caída de 1.9% (la tercera parte en comparación a la proyección de agosto del 2021) y los que están sub-segmento de Mivivienda Verde esperan un aumento de

su nivel de venta de unidades de vivienda de 1.2%. La venta de viviendas no sociales se reduciría en 13.7% este año respecto al 2020, una retracción más intensa que el -11.4% estimado hace dos meses.

Figura 23. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2021 RESPECTO AL AÑO 2020

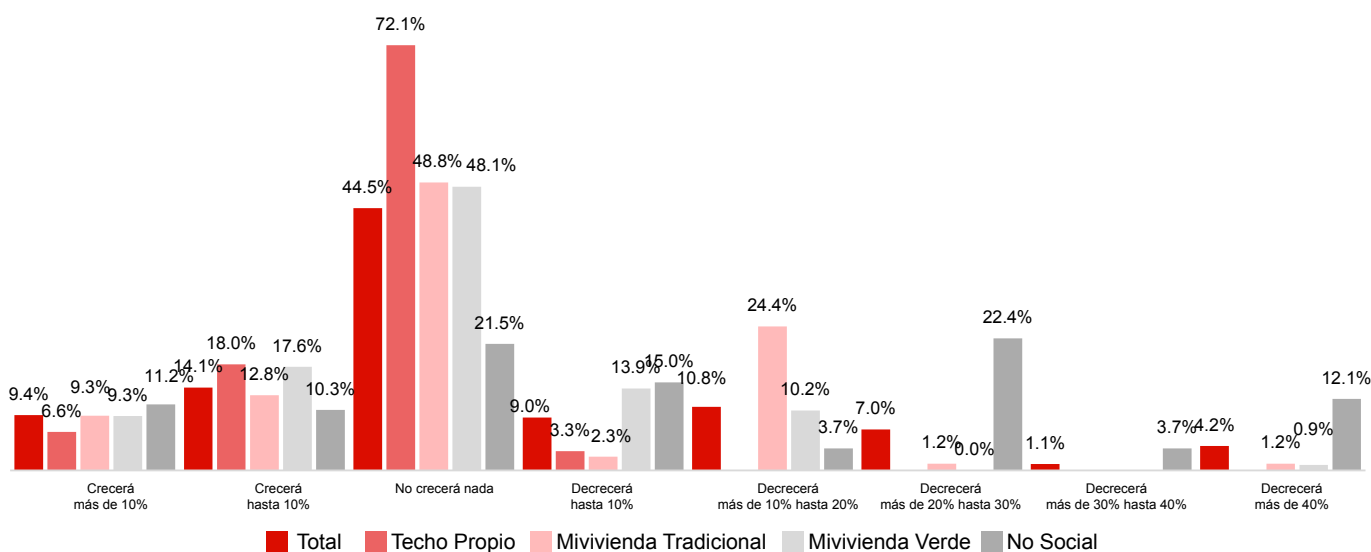


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Al profundizar en el análisis sobre las perspectivas en el nivel de ventas de unidades de vivienda para el presente año, se advierte que el 45% de las promotoras inmobiliarias entrevistadas prevé que no sufrirían variación alguna, proporción que se eleva a 72% entre quienes se encuentran en el subsegmento

Techo Propio (Figura 24). Asimismo, el 32% de inmobiliarias considera que sus volúmenes de venta se reducirán, pero en el caso de la vivienda no social, esta previsión comprende a un número mayor de empresas: 57%. Finalmente, solo el 23% de promotoras considera que sus ventas se elevarán.

Figura 24. PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2021, RESPECTO AL 2020, POR RANGOS DE VARIACIÓN

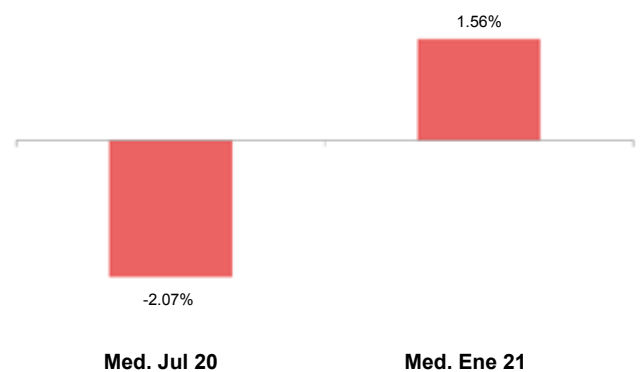


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Los precios de las viviendas en oferta presentaron un incremento de 2.2% en el semestre marzo - agosto 2021, levemente menor que el que se esperaba para dicho periodo (2.3%) de acuerdo con los resultados obtenidos en la medición del IEC 44 (**Figura 25**). Por su parte, un 31% de las empresas inmobiliarias indicó que sus precios se elevarían entre 2.5% y 5%, mientras que el 39% de ellos considera que no sufrirían variación.

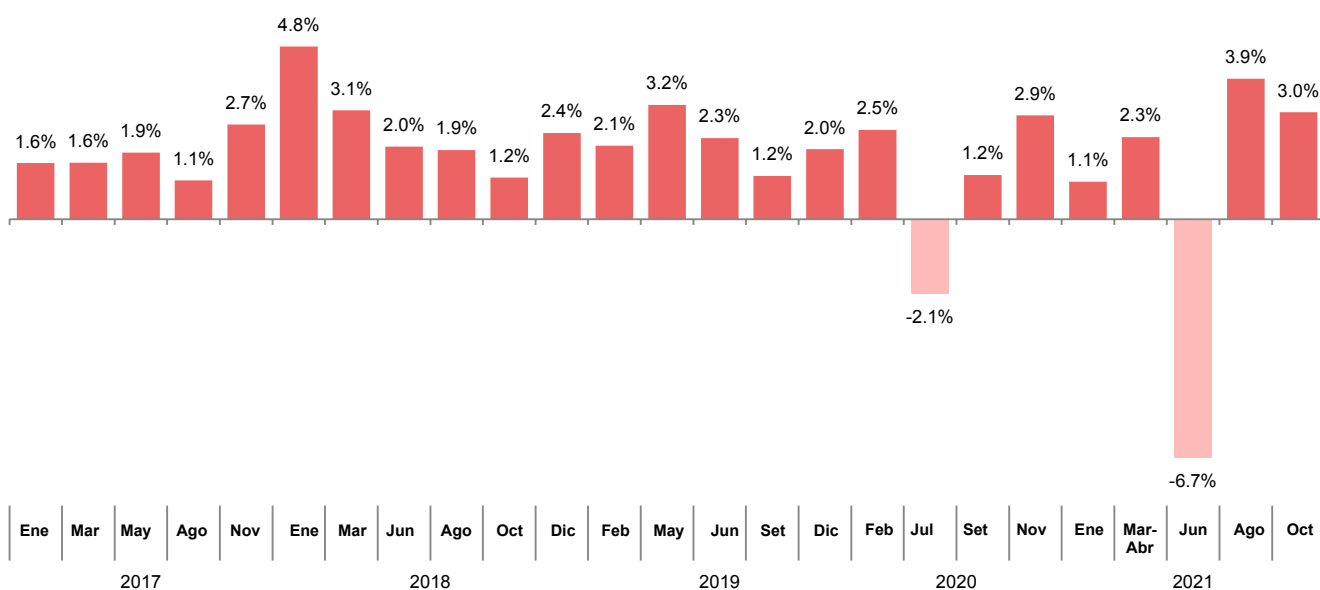
Para el semestre setiembre 2021 – febrero 2022, las promotoras inmobiliarias estiman que los precios de las viviendas aumentarían en 3.0% en promedio (**Figura 26**), la segunda tasa de incremento semestral más alta desde la medición de junio del 2019. Un 38% de las empresas inmobiliarias indicó que sus precios no sufrirían variación en dicho periodo, mientras que un 37% considera que crecerían entre 2.5% y 5%.

Figura 25. COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (MARZO – AGOSTO 2021)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 26. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES (SEPTIEMBRE 2021 – FEBRERO 2022)

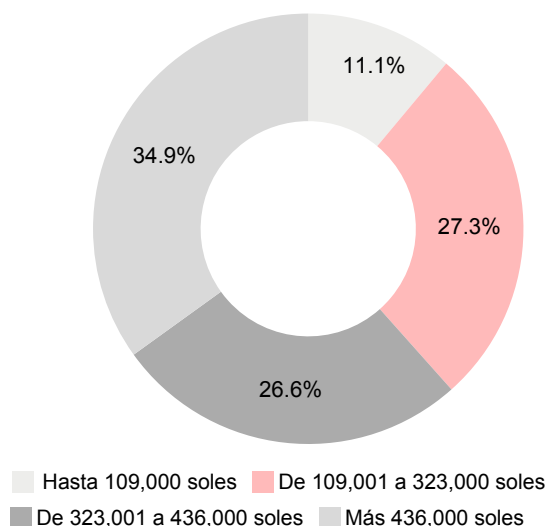


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Los desarrolladores inmobiliarios mencionaron que el 35% de las unidades habitacionales que vendieron en el periodo de marzo-agosto del presente año correspondió a aquellas viviendas que cuentan con un precio superior a 436 mil soles (**Figura 27**). La participación de las ventas de las viviendas que se encuentran en el rango de 109 mil a 323 mil soles se

situó en 27%. Por su parte, las empresas promotoras consultadas informaron que el 26% y 11% de las unidades habitacionales vendidas en los últimos seis meses correspondió a aquellas viviendas que se encuentran en el rango de precios 323 mil a 436 mil soles y hasta 108 mil soles, respectivamente.

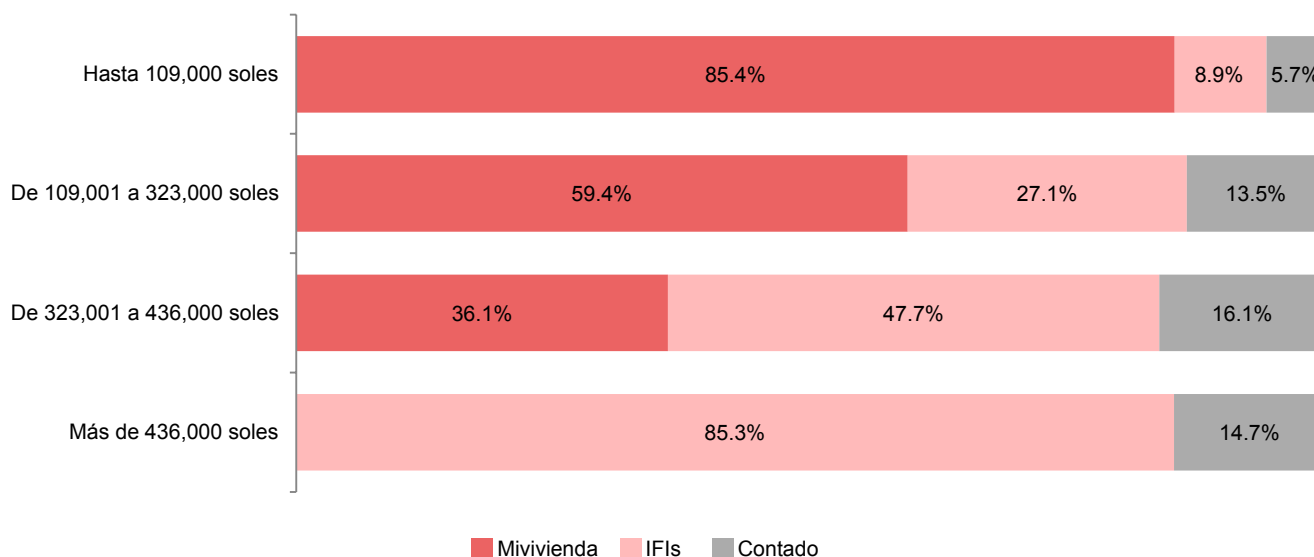
Figura 27. DISTRIBUCIÓN DE LAS VENTAS DE VIVIENDAS EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (MARZO – AGOSTO 2021), SEGÚN RANGO DE PRECIO DE VIVIENDAS (%)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

En la **Figura 28** puede apreciarse la participación de los créditos del Fondo Mivivienda en el financiamiento de la adquisición de viviendas, en función del precio de venta. Así, ocho de cada diez compradores de viviendas con precios de hasta 109 mil soles recurren a créditos Mivivienda, proporción que se reduce a seis de cada diez cuando los precios de las viviendas se encuentran en el rango de 109 mil a 323 mil soles; y a tres de cada diez cuando los precios de las viviendas se encuentran en el rango de 323 mil a 436 mil soles.

Figura 28. DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS VENDIDAS EN SUS PROYECTOS EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (MARZO – AGOSTO 2021), SEGÚN MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO (%)



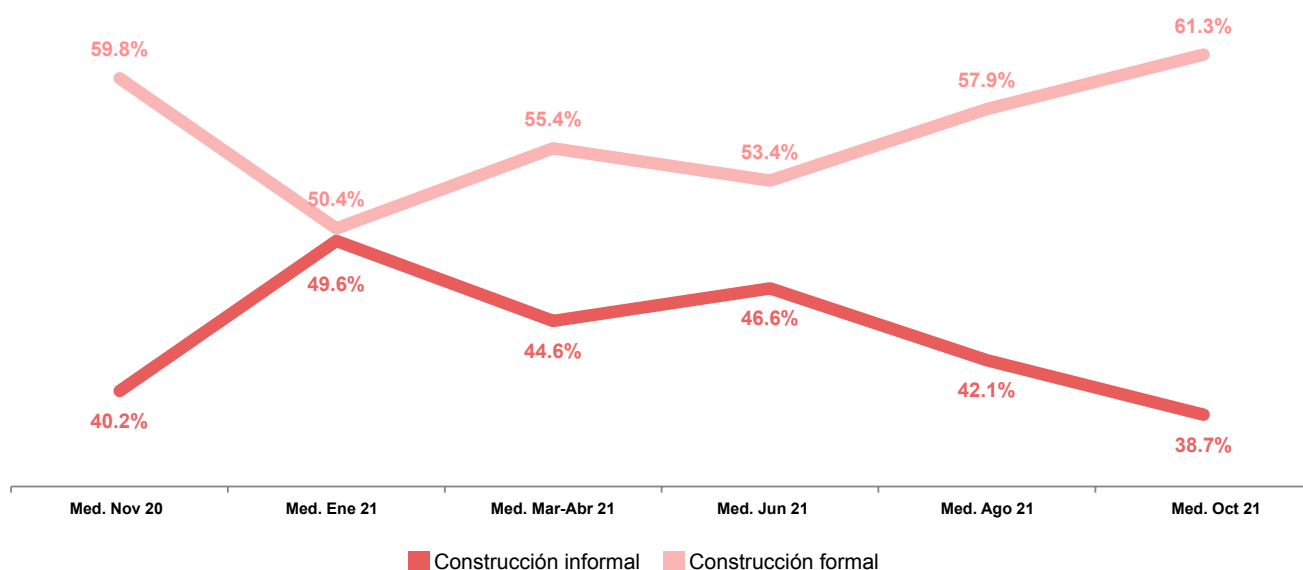
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

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

Como se muestra en la **Figura 29**, la participación que tendría el segmento formal en el total de ingresos por venta de los proveedores de materiales y servicios de construcción

llegaría al 61% en el año 2021, tres puntos porcentuales más que lo esperado en agosto del 2021 y alcanzando el nivel mostrado antes de la pandemia.

Figura 29. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS POR VENTAS DE LOS PROVEEDORES DE MATERIALES Y SERVICIOS, SEGÚN SEGMENTO DE MERCADO EN EL 2021

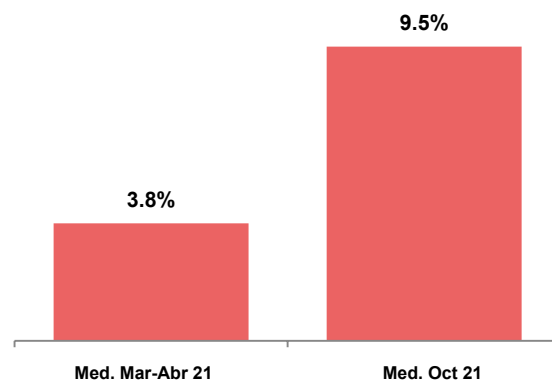


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Los precios de los materiales de construcción tuvieron un alza de 9.5% durante el semestre marzo-agosto 2021, cifra que más que duplica la tasa que se estimó para estos últimos seis meses en la medición anterior: 3.8% (**Figura 30**). El 30.5% de empresas proveedoras de materiales indicó que los precios de sus productos se elevaron entre 5% y 10%, mientras que el 11% de ellos mencionó que no sufrieron variación alguna.

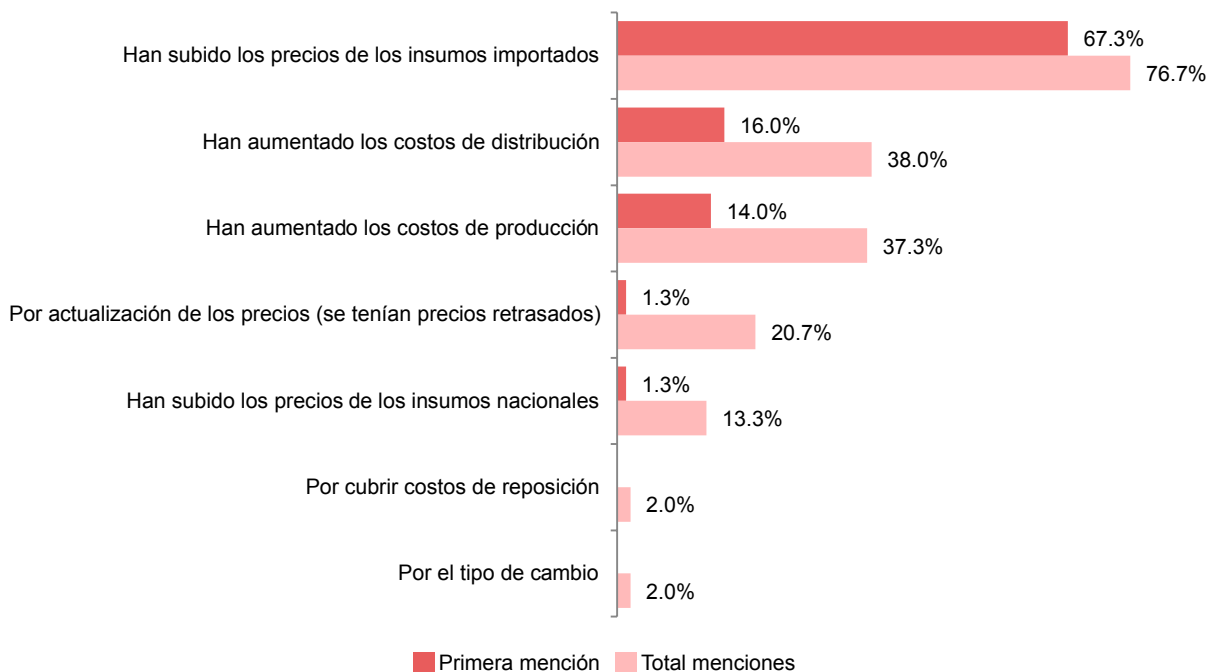
Explorando las razones por las que se ha producido esta importante subida de los precios de venta de los materiales de construcción en los últimos seis meses, se ha determinado que el incremento del costo de los insumos importados es la principal de ellas: 67% de los entrevistados la menciona en primer lugar (**Figura 31**). Por su parte, el 16% señala que ha sido necesario aumentar los precios de venta porque los costos de distribución se han incrementado, y un 14% indica que los costos de producción se han elevado.

Figura 30. COMPARATIVO ENTRE SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (MARZO-AGOSTO 2021)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 31. RAZONES POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE EL PRECIO DE VENTA DE PRODUCTOS HA CRECIDO EN LOS ULTIMOS SEIS MESES (MARZO-AGOSTO 2021)

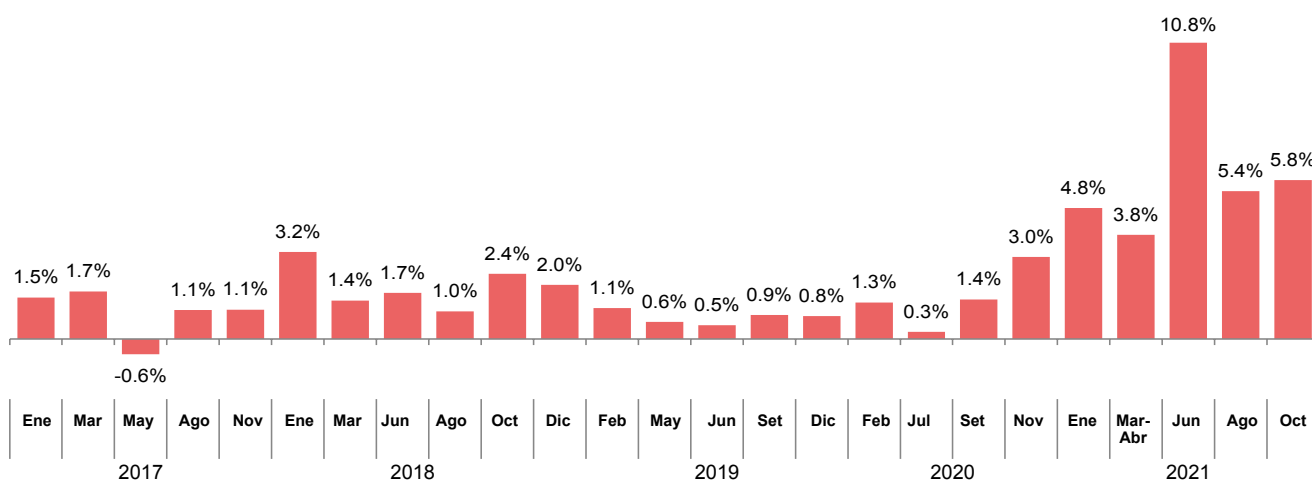


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Para el periodo de setiembre del 2021 a febrero del 2022, se espera un incremento promedio de precios de materiales de 5.8%, que es la segunda cifra más alta registrada por el IEC desde la edición de enero 2016 (Figura 32) y ligeramente superior a lo proyectado en la edición previa (5.4%). Cabe

precisar que el 45% de empresas proveedoras entrevistadas considera que los precios de sus productos aumentarían entre 2.5% y 5%; y un 11% tiene la intención de mantenerlos invariables en el próximo semestre

Figura 32. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (EN SOLES) EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES

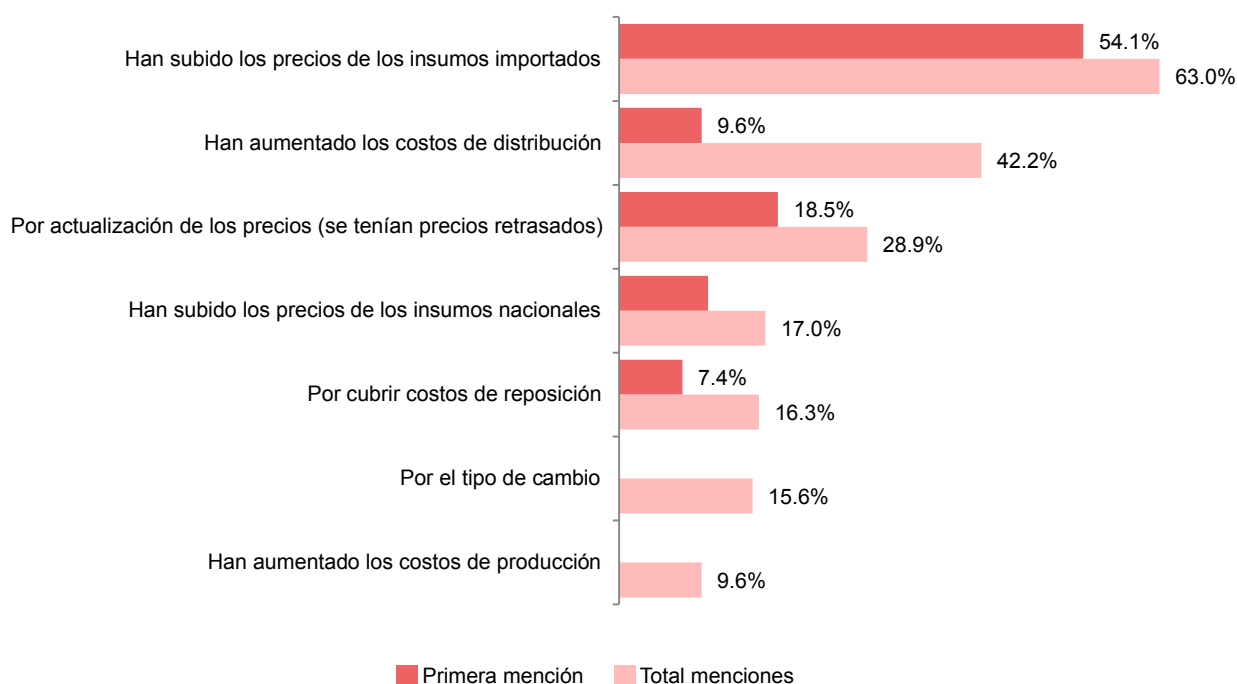


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

La **Figura 33** muestra que el incremento de los precios de los materiales que se produciría en los siguientes seis meses se atribuye principalmente a la subida de los costos de los insumos importados (54% de proveedores menciona esta razón en primer lugar), seguido de un 19% que indica

que los costos de distribución se han elevado. Por último, el 10% considera que es sería necesario aumentar los precios de venta porque deben actualizarse, ya que se encuentran retrasados.

Figura 33. RAZONES POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE EL PRECIO DE VENTA DE PRODUCTOS SUBIRÁ EN LOS PRÓXIMOS SEIS MESES (SETIEMBRE 2021 – FEBRERO 2022)



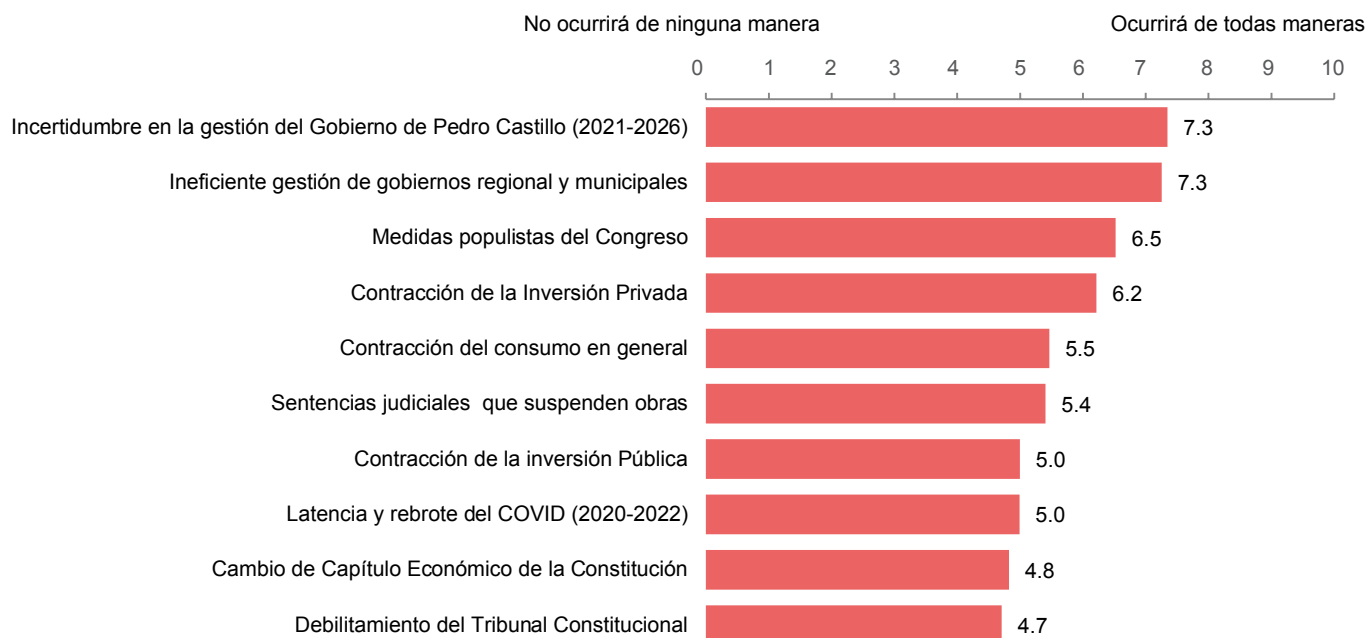
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

V. Riesgos del entorno para las empresas del Sector Construcción en los próximos 12 meses

Consultados sobre la probabilidad de ocurrencia de los riesgos del entorno que afectarían el nivel de actividad de las empresas del sector para los próximos 12 meses, utilizando una escala del 0 al 10, en la que 0 es el menor nivel y 10 es el mayor nivel (**Figura 34**), los riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia serían la incertidumbre en la gestión del Gobierno de Pedro Castillo (2021-2026) y la ineficiente gestión de los gobiernos regionales y municipales, seguidos de las medidas populistas del Congreso.

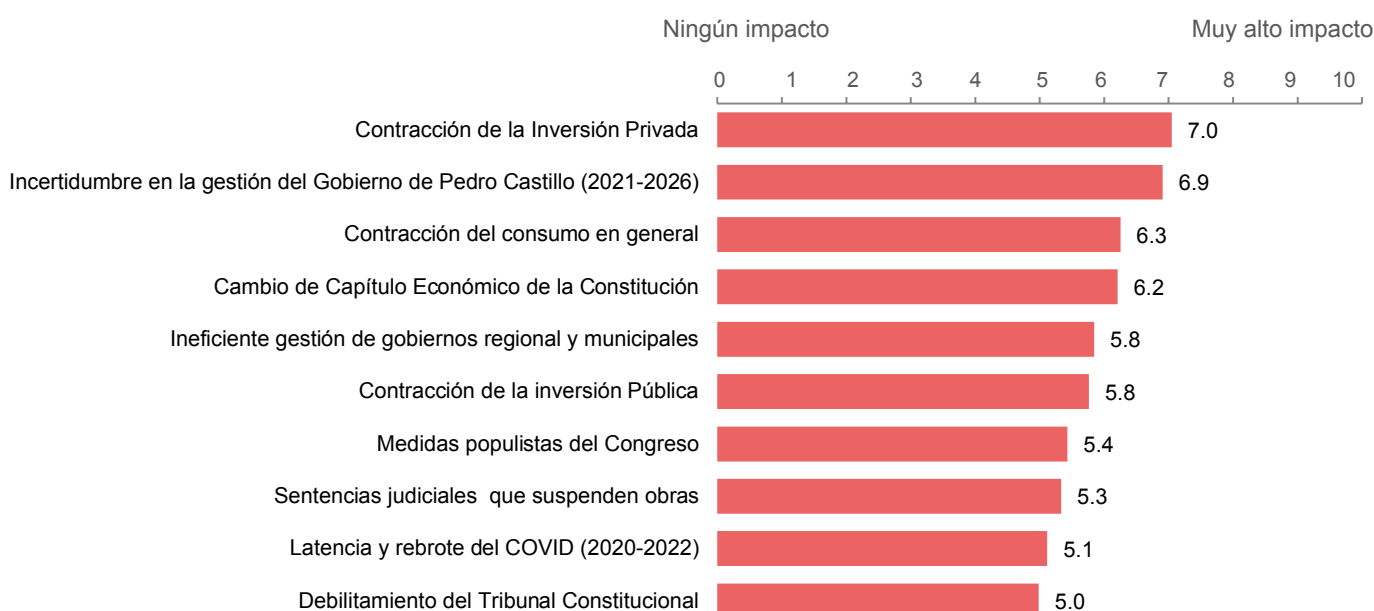
Analizando el impacto de los riesgos del entorno que afectarían el nivel de actividad de las empresas del sector para los próximos 12 meses, utilizando una escala del 0 al 10, en la que 0 es el menor nivel y 10 es el mayor nivel (**Figura 35**), el riesgo con mayor impacto sería la contracción de la inversión privada, seguido de la incertidumbre en la gestión del Gobierno de Pedro Castillo (2021-2026).

Figura 34. RIESGOS DEL ENTORNO QUE AFECTARÁN EL NIVEL DE ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES, POR GRADO DE PROBABILIDAD DE OCURRENCIA



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 35. RIESGOS DEL ENTORNO QUE AFECTARÁN EL NIVEL DE ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES, POR GRADO DE IMPACTO



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

VI. Conclusiones

Los resultados de la presente encuesta, cuyo trabajo de campo se efectuó al inicio de la gestión de la nueva Presidenta del Consejo de Ministros, Ministra Mirtha Vásquez, muestran que las expectativas de los empresarios en los tres segmentos de la construcción sobre el desempeño de sus actividades para el 2021 son divergentes, aunque en términos agregados han mejorado levemente respecto a las que se recogieron en el IEC 44 de agosto pasado.

En efecto, la más reciente medición prevé un crecimiento de 9.2% del nivel de operaciones de las empresas para el 2021, cifra superior al 6.7% estimado dos meses antes.

La mejora de las perspectivas ha sido evidente en las empresas proveedoras de materiales y en las de infraestructura. Las empresas proveedoras esperan un 22.9% de incremento en el 2021 frente al 21.4% de la medición anterior, en tanto que los constructores de infraestructura presentaron una proyección más moderada (10.5% vs. 9.1%). Contrariamente, en la actividad inmobiliaria se mantiene una perspectiva negativa (-3.8%) aunque menos intensa que la que presentaba en la anterior medición (8.2%) y que se sustenta sobre todo en la retracción de 13.7% de las ventas que ocurriría en el subsegmento de vivienda no social. Estas previsiones confirman la percepción expresada por los empresarios de la construcción de que la vivienda informal, y en menor medida, la infraestructura pública se convertiría en los rubros de construcción más dinámicos en el presente año, mientras que la vivienda formal se estancaría y se reducirían las asociaciones público-privadas y la infraestructura privada.

La presunción de los empresarios de la construcción respecto a un análisis de corto plazo es menos positiva aún. El nivel de operaciones de las empresas se elevó en sólo 0.4% en el cuarto bimestre del 2021, y se espera que se incremente ligeramente en los meses de setiembre-octubre, con un ritmo de crecimiento de 2.1%. En este quinto bimestre, se estima una mejora en el segmento de infraestructura (+5.3%), que empuja hacia arriba al de los proveedores (+6.7%). En cuanto al segmento inmobiliario, los pronósticos siguen siendo negativos (-4.9%). Esta situación de decrecimiento sería

atribuible principalmente a los productos vivienda no social, Mivivienda Tradicional y Mivivienda Verde, cuyas ventas caerían en 13.1%, 2.9% y 1.0%, respectivamente.

De otro lado, las empresas de la construcción visualizan un desempeño más conservador del sector para el año 2022. Se esperaría que el nivel de operaciones crezca un 1.5%, siendo menos optimistas las empresas promotoras y las proveedoras de materiales que estiman que sus actividades se reducirían en 3.5% y 0.2%, respectivamente. Este comportamiento también se ratificaría por las menores expectativas de inversión que las empresas del sector efectuarían para emprender nuevos proyectos, la cual decrecería en 1.6% para el próximo año. En el segmento de los constructores de obras infraestructura, las nuevas inversiones se afectarían menos durante el 2022 respecto al año actual (-2%), mientras que en el de los proveedores de materiales esta disposición sufriría una sensible disminución (-4.3%).

Finalmente, los precios de viviendas se incrementarían en 3% en el periodo de setiembre 2021 – febrero 2022. El aumento de precios podría ser mayor si se tiene en cuenta que los materiales de construcción tuvieron una inflación de 9.5% entre marzo y agosto 2021. Hasta el momento, el alza de los precios de los materiales se ha dado fundamentalmente por el incremento de los costos de adquisición de los productos importados, percepción que se mantiene para los próximos seis meses. Para los siguientes seis meses el incremento de precios de las viviendas podría seguir creciendo en la medida que se esperar una variación en los precios de materiales de 5.8% para ese mismo periodo.

Entre las razones por las que se ha producido esta importante subida de los precios de venta de los materiales de construcción en los últimos seis meses, el 67% de los entrevistados lo justifica por el incremento del costo de los insumos importados la menciona en primer lugar, mientras el 16% señala que ha sido necesario aumentar los precios de venta porque los costos de distribución se han incrementado, y un 14% indica que los costos de producción se han elevado.

The image shows a construction site at sunset. The sky is a deep, vibrant red. In the foreground, several construction workers are silhouetted against the bright background. They are standing on a complex network of steel beams and scaffolding. Some workers are looking down, while others are looking towards the right. In the background, a large tower crane is visible, its arm extending across the sky. The overall scene is one of industrial activity during the 'golden hour' of sunset.

Indicadores

Pero el 2022 podría volver a caer si el gobierno no reacciona a tiempo

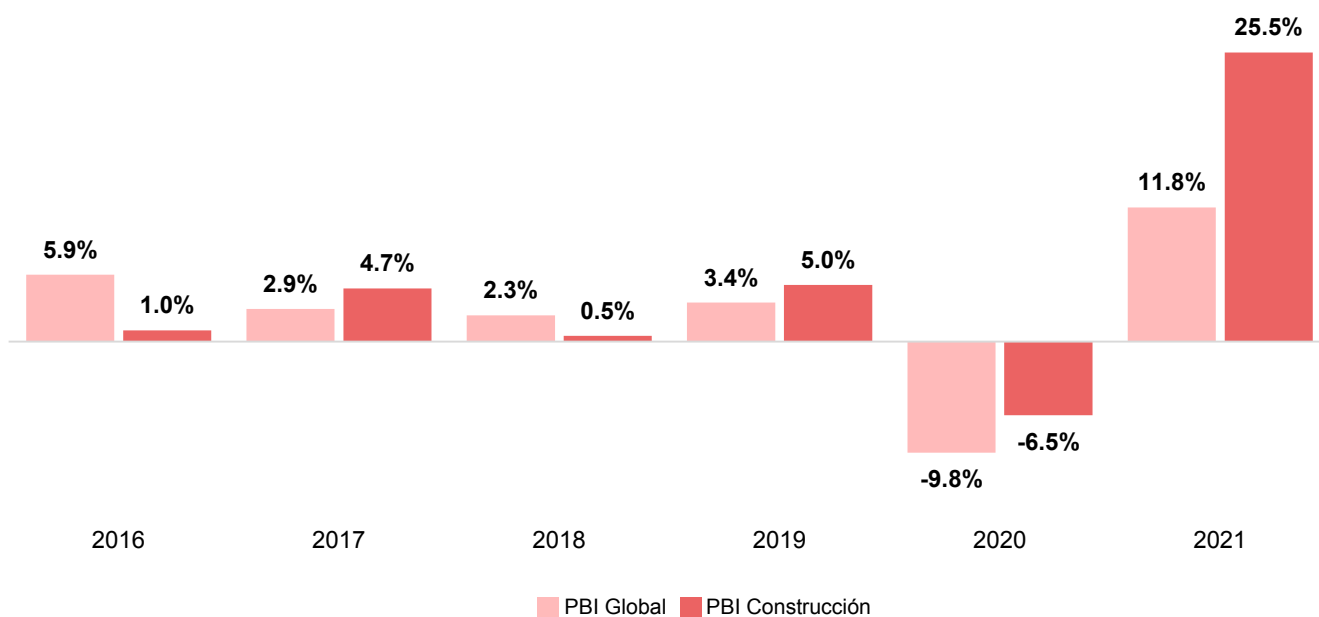
Construcción crecería 30.6% en 2021, superando un récord de veintisiete años

I. Producción Sectorial

La actividad constructora registró un incremento de 25.5% y el PBI nacional creció en 11.8% (**Figura 1**), ambos en agosto del presente año respecto a igual mes del 2020 de acuerdo al Informe Técnico de Producción Nacional publicado en el mes de octubre por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. El nivel de crecimiento del sector fue algo menor al que había estimado CAPECO en el IEC 45 del mes de setiembre. Debe subrayarse que se produce un aumento de 18% al comparar el resultado del oc-

tavo mes del año con agosto del 2019. En agosto del 2021, los sectores de alojamiento y restaurantes (96.5%) y de transporte, almacenamiento, correo y mensajería (32.8%) obtuvieron una mayor tasa de crecimiento que la construcción, mientras que debajo de este sector se encuentran los rubros de servicios prestados a empresas (13.5%), manufactura (11.6%) y otros siete sectores con tasas menores a 10%, siendo pesca el único sector que se contrajo en este mes (-29.9%).

Figura 1. PBI GLOBAL Y PBI DE LA CONSTRUCCIÓN: 2016 – 2021 (Periodo: Agosto)

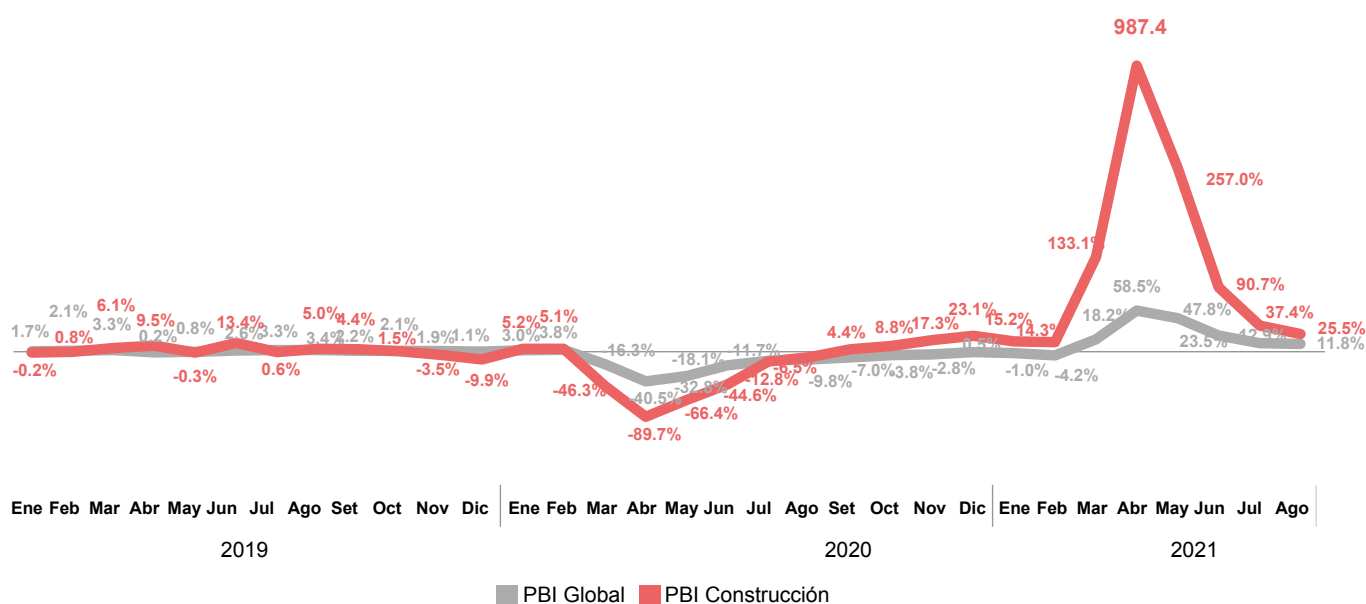


Fuente: INEI

El producto bruto de la construcción ha concatenado doce meses consecutivos al alza con el resultado de agosto, si bien se denota una ralentización aún mantiene la tasa de crecimiento de dos dígitos por tercer mes consecutivo (**Figura 2**). Debe alertarse que de acuerdo al comportamiento inverso en los meses del presente año respecto a los del 2020,

agosto del año pasado fue el último mes con tasa negativa por lo que el efecto “rebote” se reduciría para los siguientes meses del presente año. Por el lado de la producción nacional, con el resultado de agosto se completó también seis meses de crecimiento a dos dígitos, aunque es evidente una mayor caída del ritmo en esa tasa.

Figura 2. PBI GLOBAL Y PBI DE LA CONSTRUCCIÓN: 2019 – 2021
(variación mensual interanual)



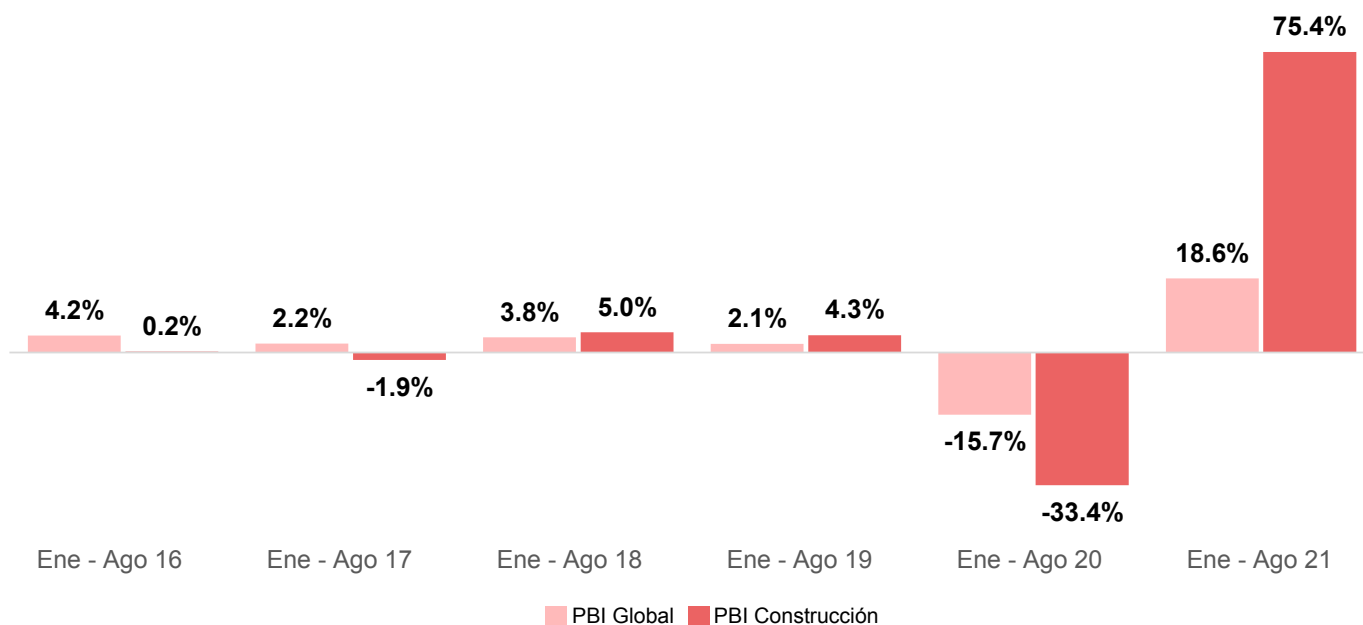
Fuente: INEI

Completados los primeros dos tercios del presente año la actividad constructora acumuló un incremento de 75.4% (**Figura 3**), en tanto, que la producción nacional solo lo hizo en 18.6%. Entre enero y agosto del 2021, la construcción volvió a obtener un mejor desempeño que el producto nacional, como ocurrió en los dos años previos al 2020. También se completan siete años de los últimos diez en que la construcción alcanza un desempeño positivo en este periodo, aunque debido en parte al efecto rebote producto de la fuerte retracción del año pasado. En el 2021 se consigue la mayor expansión de la última década, tal es así que respecto al 2019 también hubo un importante crecimiento (18.2%). Por su parte el PBI global, retoma la tendencia al crecimiento en los primeros ocho meses, siendo el resultado del 2020 el único negativo de los últimos diez años.

La actividad constructora aumentó 46.3% entre setiembre 2020 y agosto 2021 (**Figura 4**) siendo este resultado, junto con los alcanzados en junio 2020 - mayo 2021 (27.1%), julio

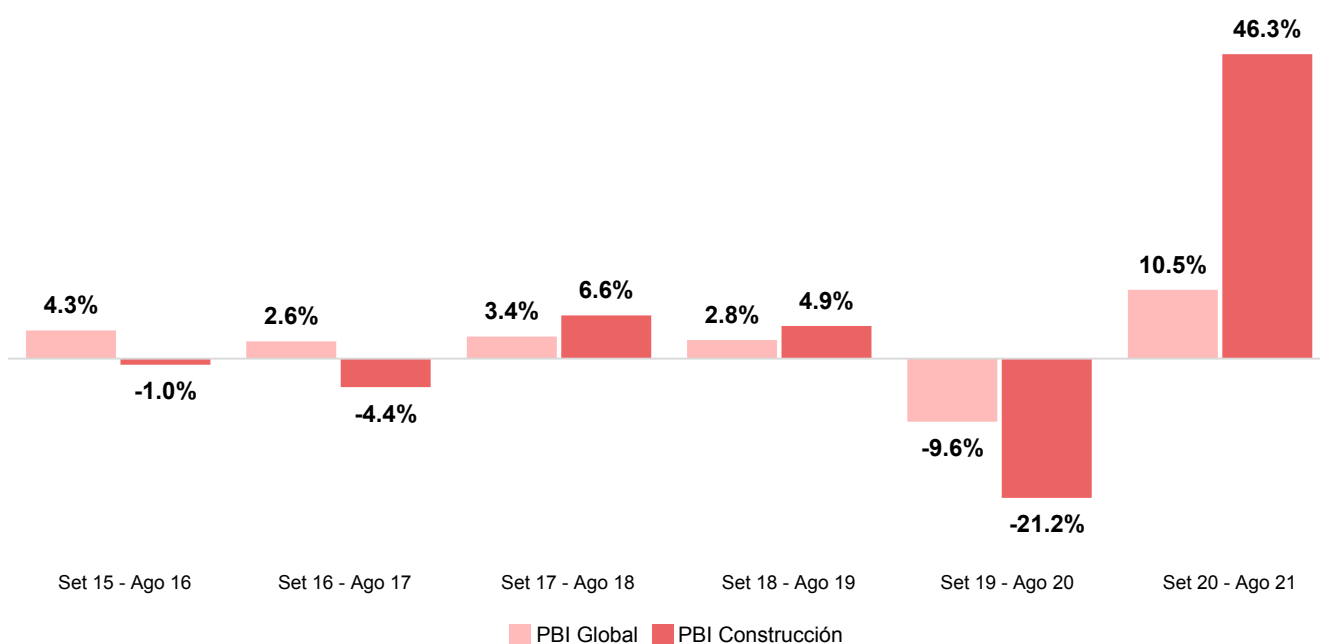
2020 - junio 2021 (38.0%) y agosto 2020 - julio 2021 (42.9%), los incrementos interanuales acumulados más altos desde el 21.0% obtenido en febrero 2007 - enero 2008. De otro lado, la producción nacional se incrementó en 10.5% enlazando su cuarto periodo de crecimiento después de trece periodos consecutivos en caída siendo la última vez que se superó la valla de 10% en octubre 2007 - setiembre 2008. Con este resultado se completan seis años durante la última década en que la construcción presenta un comportamiento positivo en un periodo anual setiembre-agosto. Para el PBI global en cambio, esta performance ha implicado retomar la senda de crecimiento detenida en el 2020. En el periodo setiembre 2020 – agosto 2021, la construcción es el sector productivo con mayor tasa de crecimiento, situándose por encima de pesca (19.6%), manufactura (17.2%), finanzas y seguros (15.2%), comercio (14.3%) y otros siete sectores con tasas positivas menores a 10%. La actividad de alojamiento y restaurantes es la única que se ubica en zona negativa (-5.4%) durante este periodo anual.

Figura 3. PBI GLOBAL y PBI DE LA CONSTRUCCIÓN: 2016 – 2021
 (Variación % acumulada del periodo: Enero – agosto)



Fuente: INEI

Figura 4. PBI GLOBAL y PBI DE LA CONSTRUCCIÓN: 2015 – 2021
 (Variación % acumulada del periodo: setiembre-agosto)



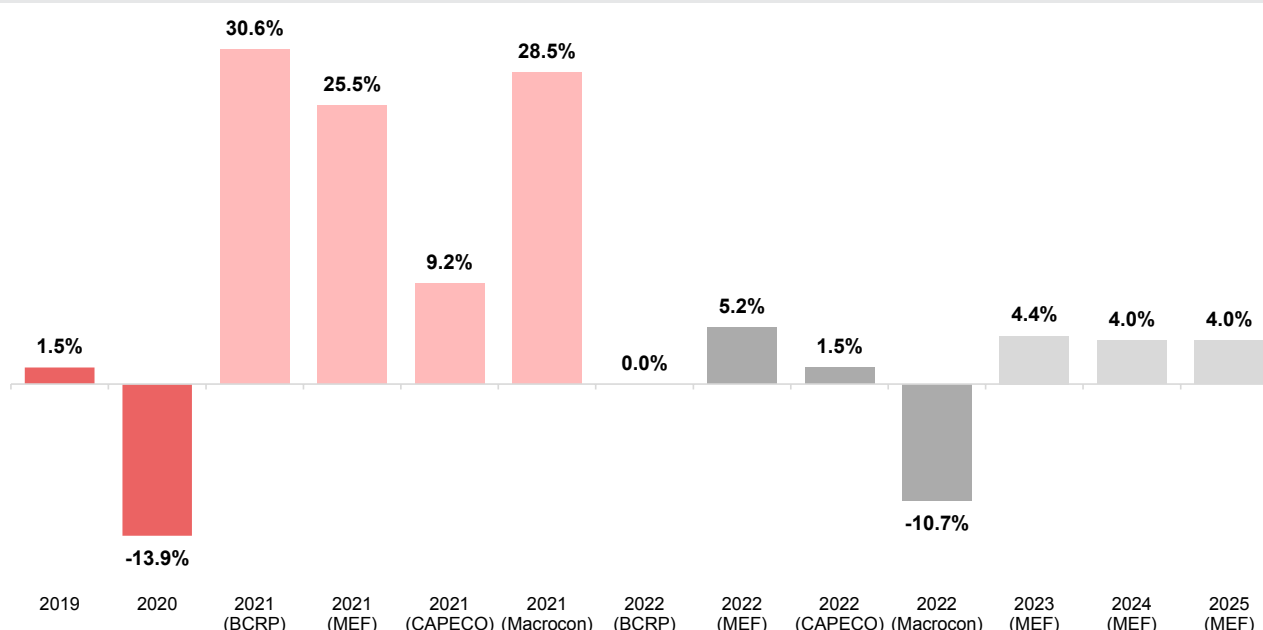
Fuente: INEI

Las expectativas de las empresas del sector construcción sobre sus niveles de operación para el presente año (panel de empresas por CAPECO para la presente edición del IEC) mostraron una estimación promedio de +9.2%, resultado algo mayor a lo proyectado en agosto (+6.7%) **Figura 5**. De cumplirse esta proyección, significaría volver a registrar un crecimiento sectorial mayor a 9% después de ocho años. La apreciación de las empresas de la construcción encuestadas resultaría conservadora frente a las cifras más optimistas proyectadas por el Banco Central de Reserva (+30.6%) y el

Ministerio de Economía y Finanzas (+25.5%), así como la estimación de la consultora privada Macroconsult (+28.5%).

En cuanto a las proyecciones para el 2022, las empresas de la construcción estiman un alza de 1.5%, resultado intermedio entre lo previsto por el BCRP (0.0%) y el MEF (5.2%). Por su parte Macroconsult vaticina un retroceso que llegaría a -10.7%. Para el siguiente trienio 2023-2025 el sector podría crecer a una tasa anual de entre 4% y 4.4% según el MEF.

Figura 5. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL PBI CONSTRUCCIÓN 2021-2022



Fuente: BCRP – Reporte de inflación, setiembre 2021 | CAPECO - Encuesta de Expectativas, octubre 2021 | MEF - Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, agosto 2021 | Macroconsult – Proyecciones Económicas 2021-2022

En agosto del presente año, la subida del consumo de cemento fue de 15.4% respecto a igual mes del 2020 (**Figura 6**) y este incremento es significativo tomando en cuenta que en aquel mes del año pasado, el consumo de este insumo entró en escenario positivo (+1.3%) después de cinco meses de caída por efecto de la pandemia. Adicionalmente, la comparación con julio arroja un crecimiento de 5.6% del consumo de cemento de agosto y respecto al octavo mes del 2019 el alza fue de 17.4%. Entre enero y agosto del presente año, el aumento en el consumo de cemento fue de 67.8% contra igual periodo del año anterior y de 18.8% respecto con el 2019.

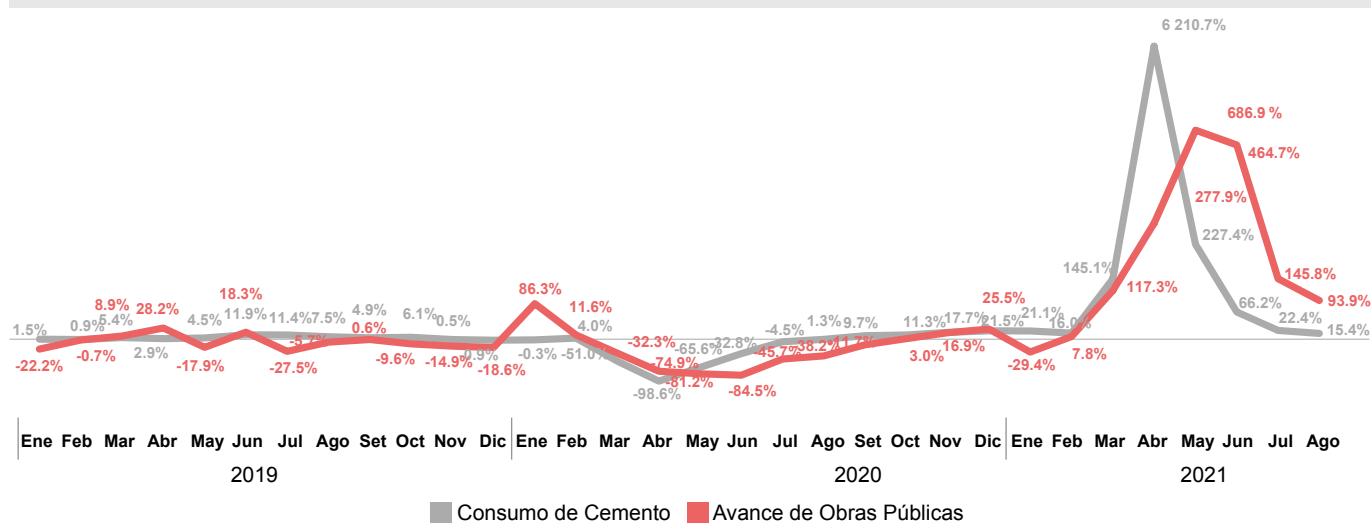
El otro componente relevante del sector construcción, la ejecución de obra pública, se incrementó 93.9% en agosto

respecto a igual mes del año anterior encadenando siete meses al alza aunque en agosto a una tasa de dos dígitos después de crecer en los cinco meses previos a tres dígitos. Respecto al octavo mes del 2019 el incremento fue de 21.7% pero contra julio en cambio se produce una caída de 6.3%. Para el periodo enero-agosto 2021, el aumento en la ejecución de obra pública fue de 133.1% en relación con igual periodo del año anterior y de 16.9% respecto al 2019. El INEI indica que el incremento en agosto del avance de obra pública se explica por el incremento del nivel de inversión en los tres niveles de gobierno: regional +15.1%, local +99.5% y nacional +225.3%. Infraestructura vial, servicios básicos, construcción de edificios y obras de prevención de riesgos siguen siendo los tipos de obras que sustentan estos niveles de ejecución.

Teniendo en cuenta que el consumo de cemento en setiembre del 2020 continuó con su recuperación iniciada un mes antes, el resultado que alcanzará este indicador en el mismo mes del presente año reflejará la continuación del proceso de ralentización que se viene dando desde junio. Por ello, CAPECO estima a partir de la información publicada por ASOCEM, que el consumo de cemento durante setiembre ha experimentado un alza de solo 8.9% respecto al nivel que se presentó un año antes y en 19.9% si se contrasta con el

que se obtuvo en el 2019. En el caso del avance de obra pública, las cifras disponibles de ejecución permiten pronosticar un crecimiento de 41.9% en setiembre contrastado con el noveno mes del año pasado y comparado con el resultado del mismo mes del 2019, la subida fue de 25.3%. De acuerdo a estos resultados, CAPECO proyecta que el PBI sectorial crecerá +15.8% en el noveno mes del 2021 respecto a igual mes del 2020 y +21.0% si se contrasta con setiembre de 2019.

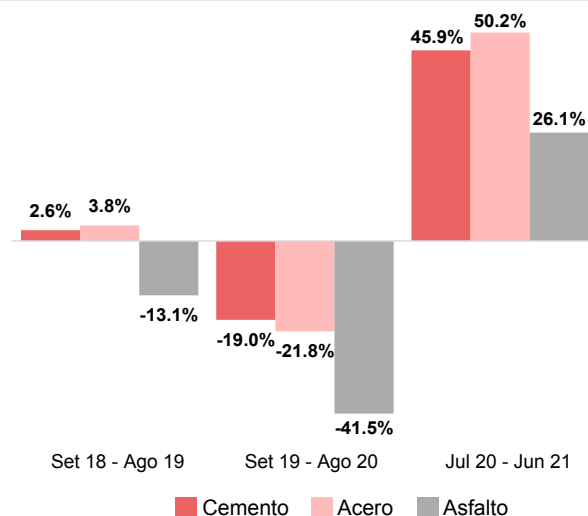
Figura 6. PRINCIPALES COMPONENTES DEL PBI CONSTRUCCIÓN (variación mensual interanual)



Fuente: INEI

Con los resultados en el periodo setiembre 2020 – agosto 2021 (Figura 7), tanto el consumo del cemento como del acero suman cinco meses con resultados positivos interanuales (de los últimos 12 meses), después de dos largos ciclos en que disminuyeron: trece meses el cemento y doce el acero, en tanto que el asfalto obtiene su segundo mes con resultado positivo interanual después de sumar treinta y un meses consecutivos de caída. El análisis por cuatrimestres indica que el consumo del cemento, del acero y del asfalto obtuvieron resultados positivos para el segundo tercio del año: 52.7%, 66.1% y 181.7% respectivamente, en relación con igual periodo del año anterior. Si se compara con igual cuatrimestre del 2019, el consumo de cemento y acero también aumentaron (16.3% y 12.6%, respectivamente) en tanto que el del asfalto disminuyó en 29.3%. Contra el cuatrimestre anterior inmediato el crecimiento fue de 5.0% para cemento 7.8% para el acero y 29.8% para el asfalto.

Figura 7. CONSUMO INTERNO DE INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN: 2018 – 2021 (Periodo: Últimos 12 meses)



Fuente: INEI

II. Precios de Construcción

En el octavo mes del 2021 el precio del acero de construcción continuó su tendencia creciente; el del ladrillo mantiene cierta estabilidad desde hace cinco meses luego del fuerte aumento producido desde un año antes. La loseta también presenta solamente ligeras variaciones desde hace cuatro meses. Por su parte, el costo de la mano de obra ha experimentado una subida como producto de la reciente aprobación del pacto colectivo por rama de actividad, mientras que el precio del cemento permanece invariable desde hace más de tres años.

En el análisis interanual, el precio del acero de construcción ha llegado a 43.3% en los últimos doce meses, continuando su tendencia al alza. Respecto al mes base determinado por el INEI, diciembre de 2009, el precio de este insumo ha aumentado 84.6%, siendo el producto que ha presentado la mayor variación entre los cinco que evalúa el IEC. El crecimiento durante los primeros ocho meses del año fue de un promedio mensual de 2.7%, más del doble de la velocidad de crecimiento mensual en los doce meses del año 2020. En conclusión en el octavo mes del año hubo un aumento de 20.5% con respecto a enero.

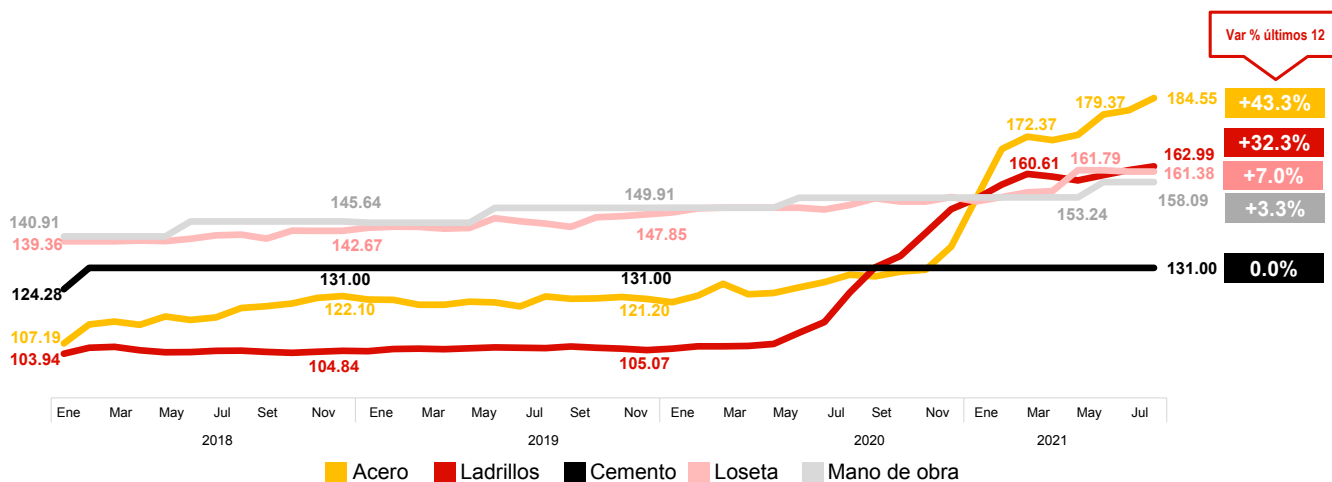
El precio de los ladrillos de arcilla subió 32.3% desde setiembre del 2020 hasta agosto del 2021. En el periodo enero-agosto el crecimiento tuvo una tasa mensual promedio de 0.9% (Figura 8), menos de la tercera parte de la velocidad

obtenida durante los meses del año pasado (+3.2%). Respecto a diciembre de 2009, el ladrillo de arcilla es el segundo insumo que más ha aumentado de precio (63%).

El precio del cemento ya suma cuarenta y tres meses sin variación alguna. En relación con el mes base (diciembre de 2009), este insumo de la construcción reveló una variación acumulada de precio de 31.0% a agosto 2021, consolidándose como el insumo de la construcción que registra el menor incremento desde entonces. Por el lado de la loseta, su precio aumentó en 7.0% en agosto del 2021 respecto a igual mes del 2020 teniendo una velocidad de crecimiento promedio mensual de 0.9% en los primeros ocho meses del año, el triple de la tasa en los últimos tres años previos (0.3%). La loseta es el insumo que registra el tercer mayor crecimiento de precios comparado con el mes base, alcanzando 61.4%.

De acuerdo al Pacto Colectivo anual entre la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú y CAPECO suscrito el 20 de setiembre pasado y que regirá entre junio del 2021 y mayo del 2022, el costo de la mano de obra ha crecido en 3.15%. Finalmente, el costo de este insumo aumentó en 58.1% desde el mes base (diciembre 2009) creciendo a un ritmo promedio mensual de 0.3% en los últimos diez años, siendo éste el rubro que ha presentado la cuarta mayor inflación en todo este periodo.

Figura 8. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN ENERO 2018 – AGOSTO 2021 (Índice Base: diciembre 2009 = 100)



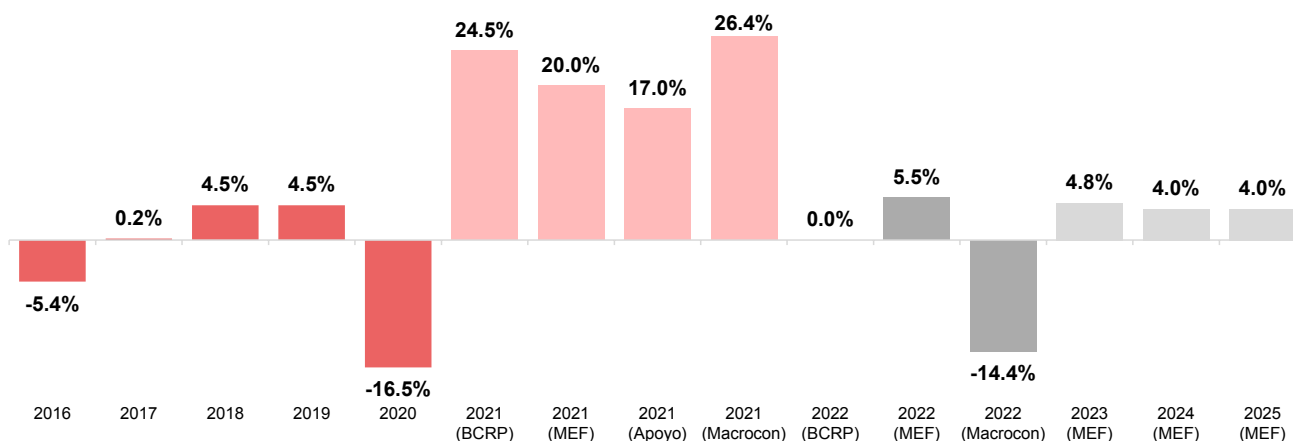
Fuente: INEI

III. Inversión pública y privada

Las entidades oficiales han estimado que la inversión privada para el presente año cerrará con un crecimiento de 24.5% según el BCRP y de 20.0% de acuerdo al MEF. Para el 2022 las proyecciones son muy diferentes dado que mientras el ente emisor espera un nulo crecimiento, el ministerio prevé una subida de 5.5% **(Figura 9)**. Por su parte, entre las

consultoras privadas, Macroconsult es la más optimista para el 2021 pues ha estimado un alza de 26.4%, mientras que Apoyo Consultoría apunta a un crecimiento de la inversión privada de 17.0%. Para el año 2022, Macroconsult sugiere una importante caída de 14.4%.

Figura 9. INVERSIÓN PRIVADA: 2016 – 2025 (% variación real)

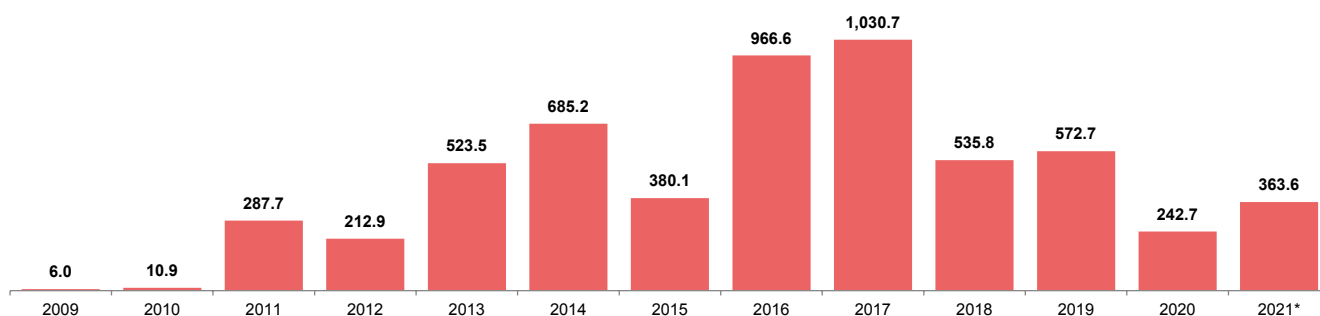


Fuente: BCRP – Reporte de inflación, setiembre 2021 | MEF - Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, agosto 2021 | Macroconsult – Proyecciones Económicas 2021-2022 | Apoyo Consultoría - agosto 2021.

Entre los mecanismos que utiliza el Estado para impulsar la participación del sector privado en la ejecución de la obra pública, la inversión efectuada a través de obras por impuestos llegó a cerca de 364 millones de soles en los primeros nueve meses del presente año, lo que significa casi cinco veces la

inversión en el mismo periodo del 2020 y de 38.4% mayor si la referencia es el 2019 **(Figura 10)** no obstante es apenas la mitad de lo que se ejecutó en enero-setiembre del 2017 que fue el año con el mejor desempeño desde que se implementó este mecanismo.

Figura 10. INVERSIÓN EN OBRAS POR IMPUESTOS (en millones de soles)

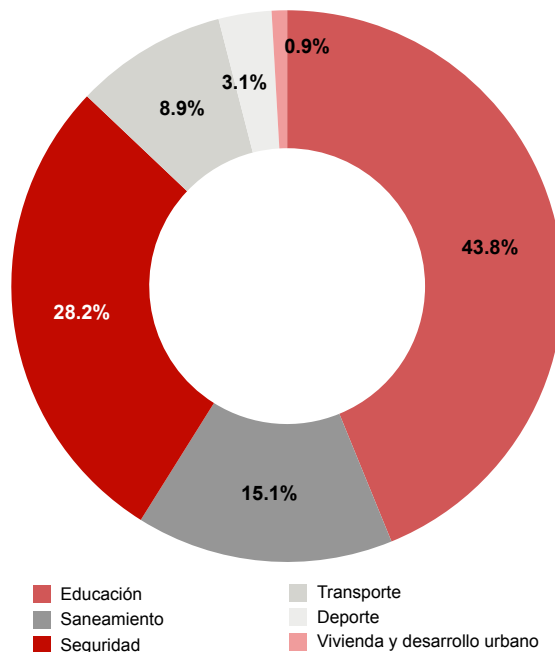


Fuente: Proinversión | * Enero-Setiembre

De los 364 millones de soles invertidos a través de obras por impuestos entre enero y agosto del 2021, el 43.8% se dirigió a intervenciones en el sector educación, 28.2% a seguridad, 15.1% a saneamiento y 12.9% entre transporte, deporte y vivienda (Figura 11). Destaca la nula inversión en salud, que hasta finales del 2020 tenía una participación de 9.5%, así como la reducción de intervenciones en transporte que alcanzó el 30.0% del total de obras por impuestos en los doce años previos.

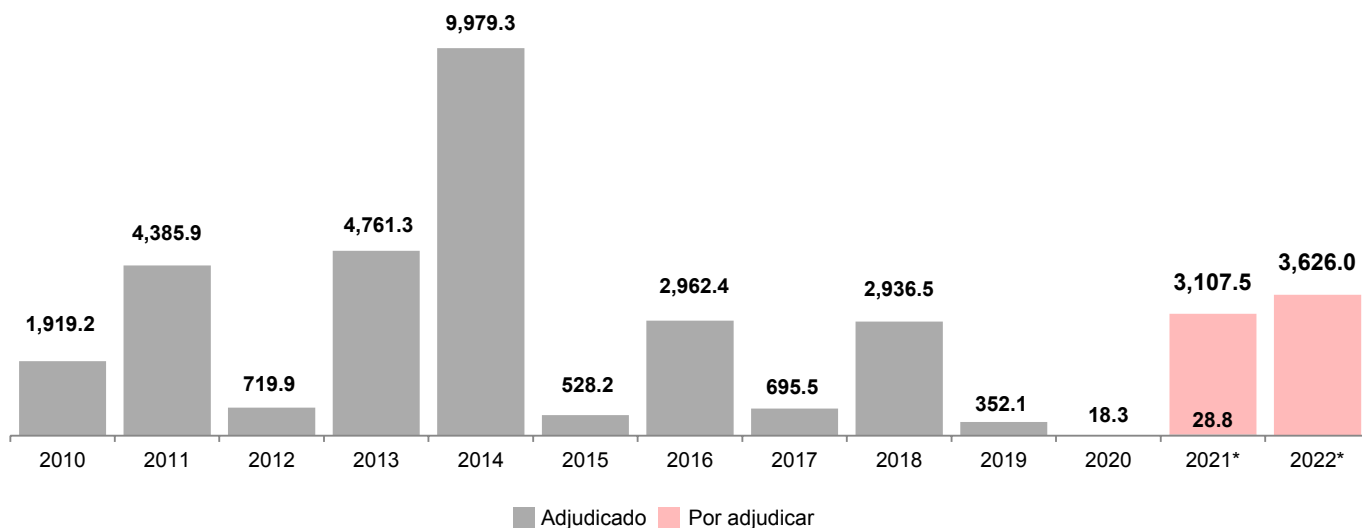
En relación a la inversión a través de asociaciones público-privadas (APPs), desde el 2010 hasta setiembre del 2021 se han adjudicado 29,287 millones de dólares, de los cuales la tercera parte se colocaron solo en el año 2014 (Figura 12). Luego de aquel año solo en dos oportunidades se logra adjudicar más de mil millones de dólares (2016 y 2018). La cartera de proyectos por activar mediante APPs que maneja Proinversión asciende a un monto cercano a los 6,700 millones de dólares que se pretende adjudicar entre lo que resta del año y el 2022.

Figura 11. INVERSION EN OBRAS POR IMPUESTOS (en millones de soles)



Fuente: Proinversión | * Enero-Setiembre

Figura 12. INVERSION EN ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS (en millones de dólares)

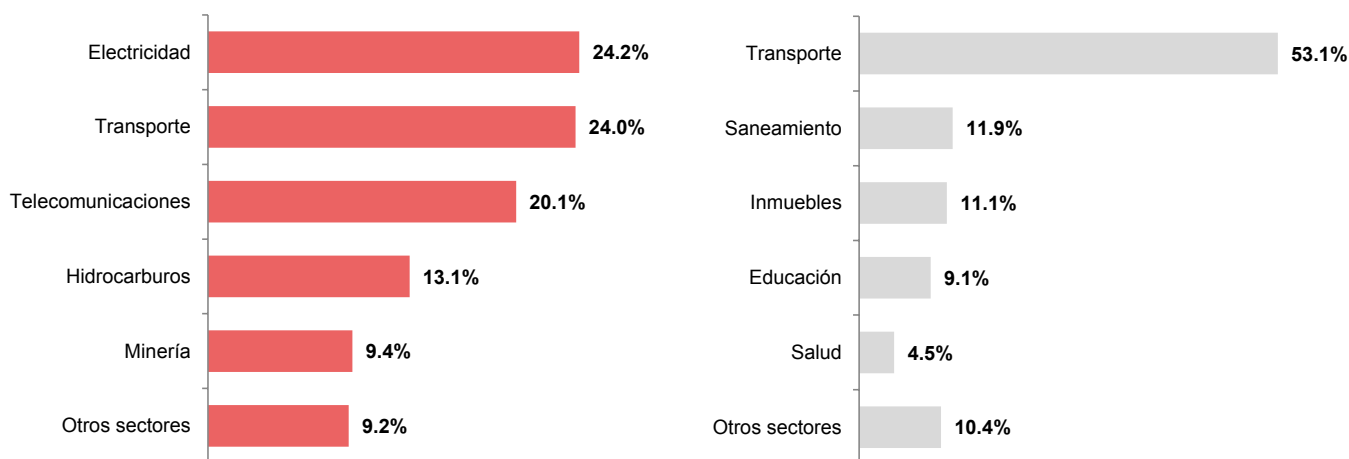


Fuente: Fuente: Proinversión | * proyección Proinversión.

De los 29,287 millones de dólares adjudicados en el marco de las APPs hasta la fecha, una cuarta parte fue destinado a obras de electricidad y otra cuarta parte a intervenciones en el sector transporte (**Figura 13**). Telecomunicaciones representa una quinta parte de estas inversiones, hidrocarburos el 13.1% y minería menos del 10%. Respecto al destino

de la inversión por adjudicar, más de la mitad se concentra en obras de transporte, seguidos de saneamiento e inmuebles con más de 11% cada uno y en menor medida educación (9.1%) y salud (4.5%). Entre los otros sectores con proyectos en cartera se encuentran electricidad, hidrocarburos y telecomunicaciones.

Figura 13. DISTRIBUCION DE LA INVERSION EN ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS POR SECTORES

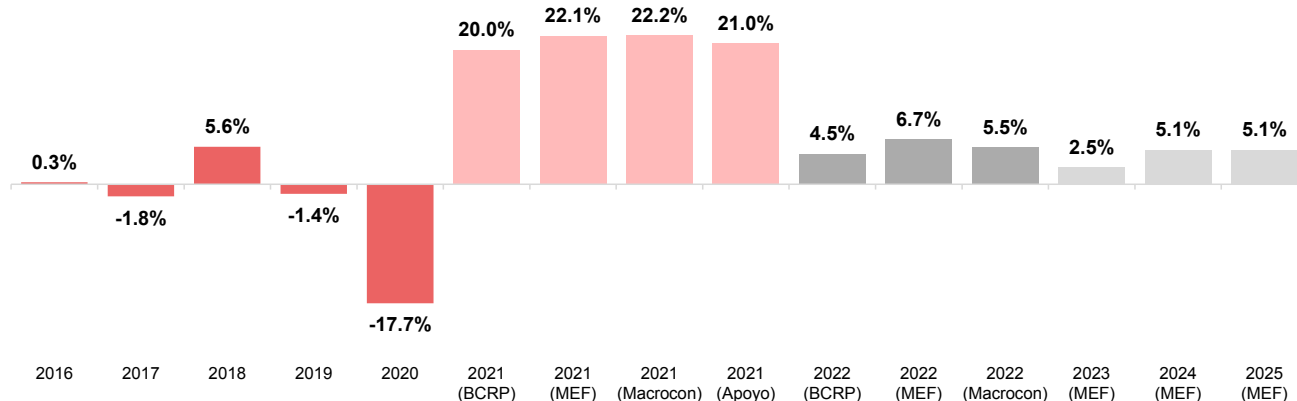


Fuente: Proinversion

Tanto las fuentes oficiales como las consultoras privadas estiman un crecimiento de la inversión pública en torno a 20% al término presente año. En efecto, el BCRP espera una subida de 20%, siendo el pronóstico más conservador, mientras que el MEF por su parte espera que la inversión pública crezca 22.1%

(**Figura 14**). La proyección de inversión pública en el 2021 de Apoyo Consultoría es de 21.0%, cifra menor a la estimación de Macroconsult (22.2%). Para el 2022, tanto los entes oficiales como las consultoras privadas prevén que la inversión pública se mantenga a una tasa de crecimiento de un dígito.

Figura 14. INVERSIÓN PÚBLICA: 2010 – 2022 (% variación real)



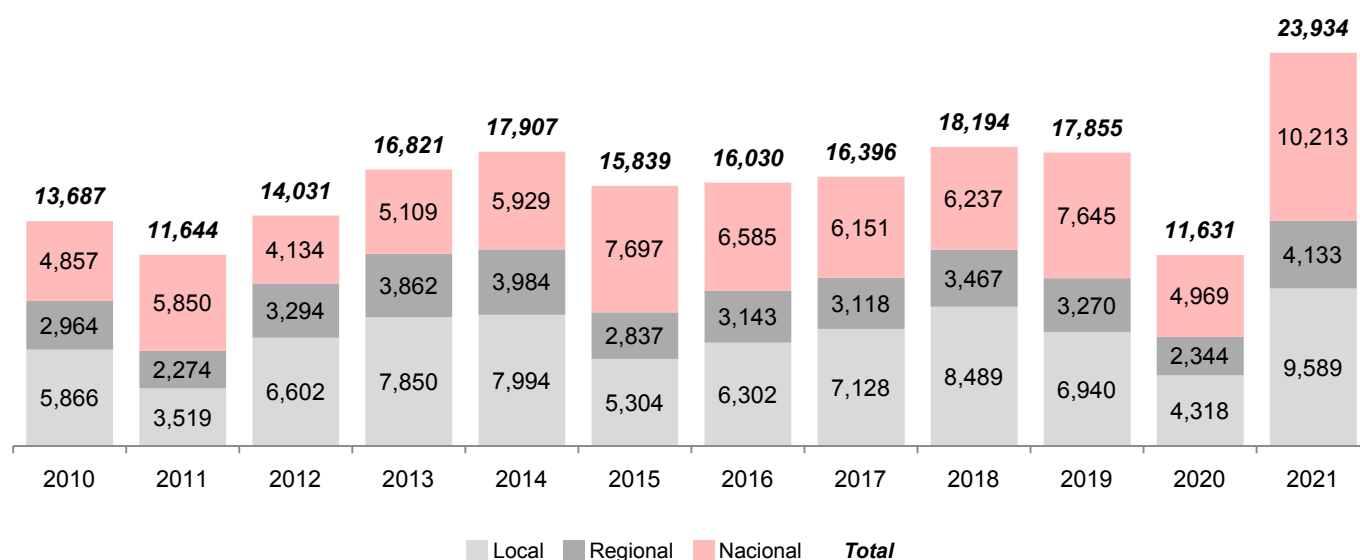
Fuente: BCRP – Reporte de inflación, setiembre 2021 | MEF - Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, agosto 2021 | Macroconsult – Proyecciones Económicas 2021-2022 | Apoyo Consultoría - agosto 2021.

Pero es importante mencionar que la inversión del sector público está sujeta a las decisiones del gobierno y las modificaciones que buscan obtener un mejor valor estadístico por encima de una mayor eficiencia. Como es práctica común del ejecutivo en los últimos años, durante el trimestre final de cada año proponen a las oficinas de presupuesto de las diferentes entidades públicas la devolución del presupuesto sin ejecutar, esto con el fin de reducir presupuesto institucional modificado en algún nivel de gobierno y así obtener un porcentaje mayor de ejecución de éste.

Avanzados tres cuartos del presente año, la ejecución de la inversión pública alcanzó cerca de 24 millones de soles, 105.8% más de lo invertido en el mismo periodo del año an-

terior; 34.0% adicional a lo ejecutado en el 2019; y 31.6% por encima de lo ejecutado en similar lapso del 2018 (**Figura 15**), en el que se había logrado la mejor performance hasta ese entonces. Esta mayor ejecución de gasto de los últimos doce años se replica en todos los niveles de gobierno. La inversión del gobierno nacional fue de 10,213 millones, 32.7% mayor a la 2015, en que tuvo lugar el mejor desempeño anterior al ahora vigente. Por su parte, los gobiernos locales desembolsaron 9,589 millones de soles, que significó 13.0% más que en el 2018, periodo en el que se logró la marca récord ahora superada. Dentro de las competencias de los gobiernos regionales, la ejecución fue de 4,133 millones de soles que representa 3.7% más que el 2014 que tenía el anterior récord.

Figura 15. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN PERIODO ENERO-SETIEMBRE (en millones de soles)

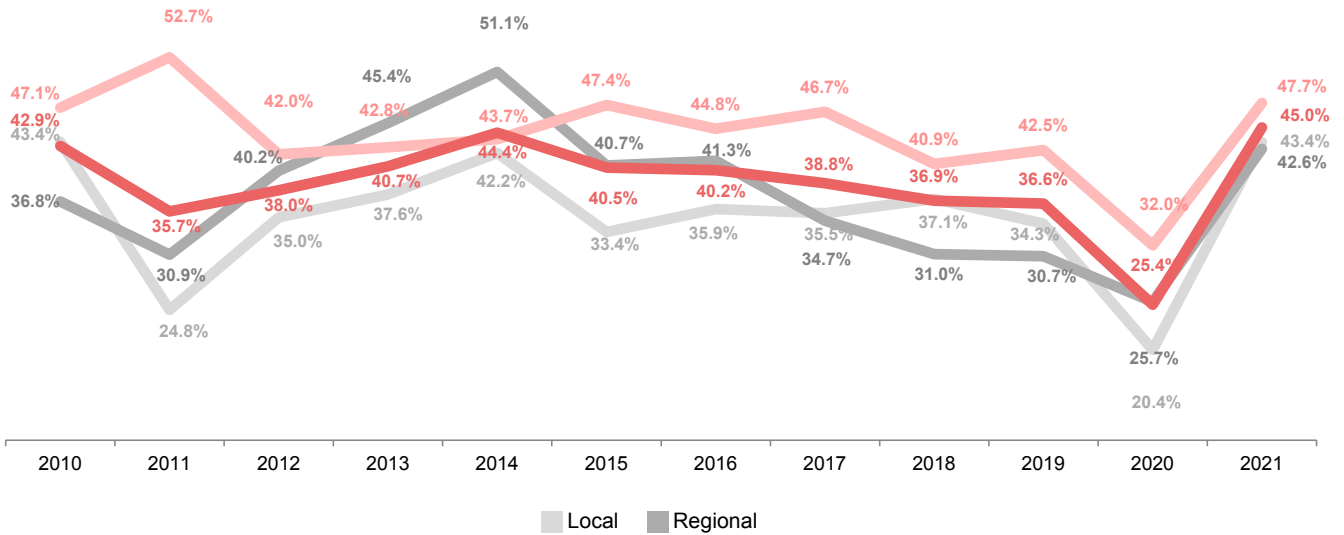


Fuente: MEF - Módulo de Consulta Amigable

Como se mencionó previamente, el presupuesto institucional modificado (PIM) fue modificado en el último mes. El PIM para el gobierno local fue ampliado en 9.5%, en cambio el presupuesto asignado al gobierno regional disminuyó en 0.2% y el del gobierno central en 5.8%. Con estos cambios el avance porcentual del presupuesto institucional modificado (PIM) destinado a inversión estatal durante enero-setiembre del 2021, mejoró su resultado para los gobiernos regionales y el nacional. Particularmente la ejecución del gobierno nacional alcanzó en los primeros nueve meses una ejecución porcentual de 47.7% (2.8 puntos porcentuales más que lo obtenido con el PIM antes de ser modificado) lo que le per-

mite registrar el mejor desempeño de los últimos diez años. Como se aprecia en la **Figura 16**, en los doce años de análisis, el avance en la ejecución de los gobiernos locales en el 2021 por tercera vez superó la barrera de 40% en la ejecución correspondiente a los primeros nueve meses del año. En el caso de las regiones gobierno nacional, se ha logrado superar la barrera del 40% de avance, en la mitad de los últimos doce años. Finalmente, respecto al 2020, este indicador aumentó 27 puntos porcentuales en las municipalidades, 17 puntos en los gobiernos regionales y 13 en el gobierno nacional.

Figura 16. AVANCE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO (periodo: enero a setiembre)

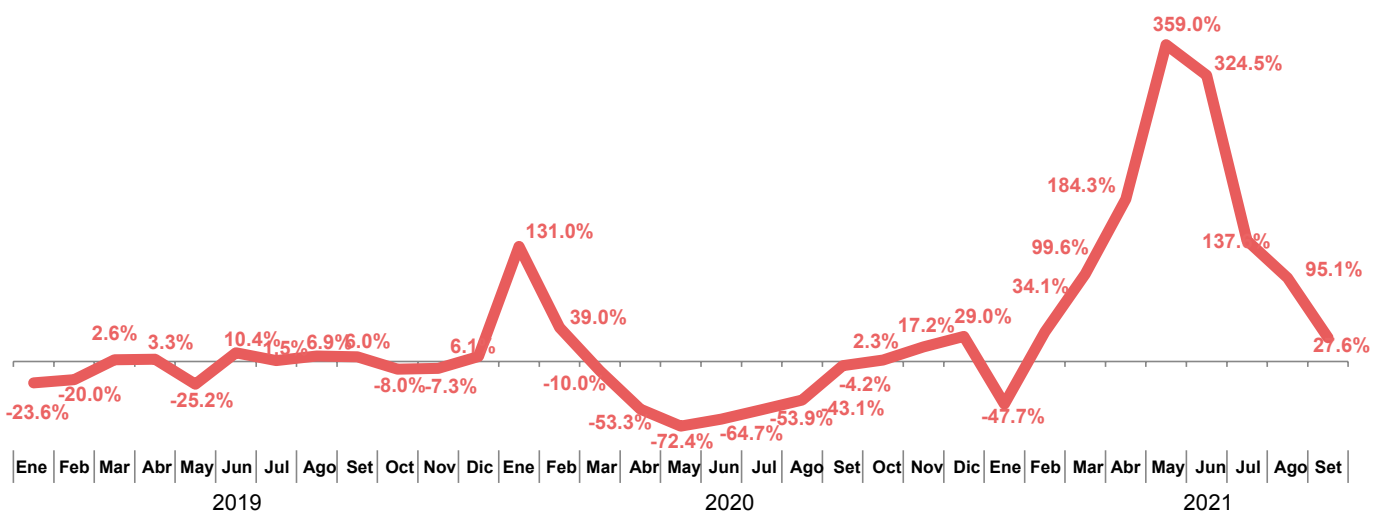


Fuente: MEF - Módulo de Consulta Amigable

La evolución de la inversión pública en lo que va del 2021 manifiesta un comportamiento contrario al del 2020. Los cuatro meses del presente año en que se ha logrado los mejores niveles de ejecución (de abril a julio) creciendo incluso a tres dígitos, coinciden con los meses en que se produjeron las

contracciones más fuertes del año pasado (**Figura 17**). En setiembre se alcanzó una subida de 27.6% con respecto a igual mes del año pasado, si se compara la con agosto el incremento es de 15.5% y si se contrasta con el resultado de setiembre del 2019 se confirma un aumento de 22.2%.

Figura 17. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA 2019-2021 (variación mensual interanual)

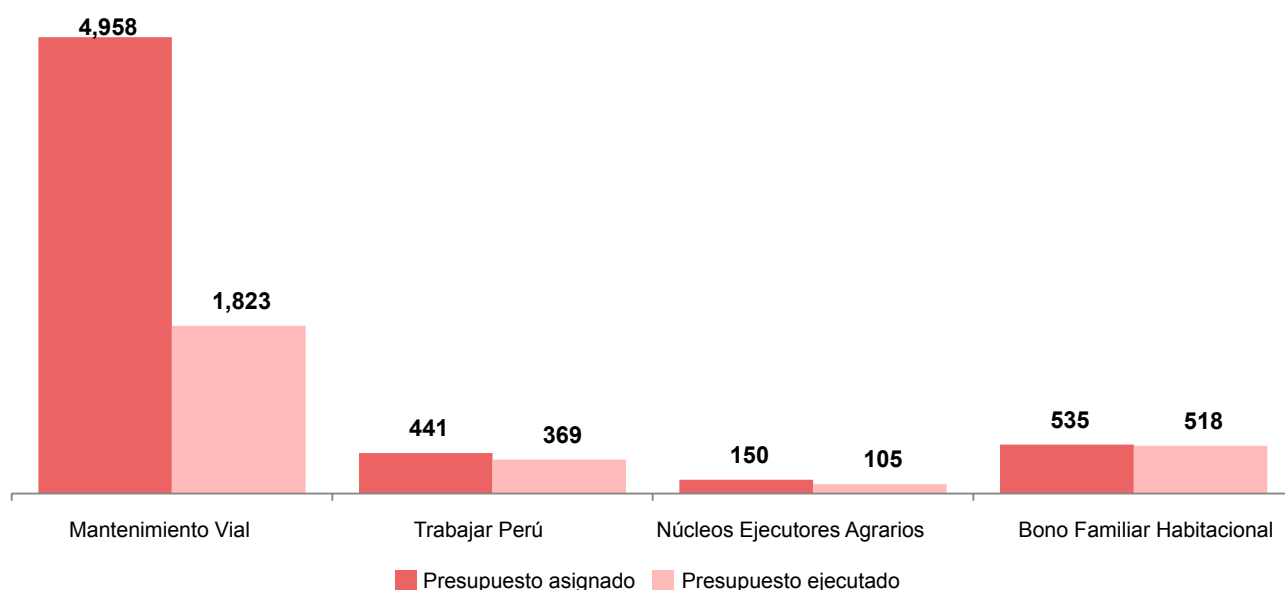


Fuente: MEF - Módulo de Consulta Amigable

Sobre las medidas establecidas por el gobierno nacional para contribuir a la reactivación económica frente a los problemas ocasionados por la pandemia del COVID-19 que se agruparon en el “programa” Arranca Perú, la ejecución en el componente de mantenimiento vial a cargo de 190 municipalidades y del Ministerio de Transportes, entre noviembre del

2020 y marzo del 2021, fue de 36.8% sobre el total presupuestado, **(Figura 18)**. Este nivel de avance es muy inferior a los logrados en este mismo periodo por otros programas incluidos en Arranca Perú: Bono Familiar Habitacional de Techo Propio (96.8%) Trabaja Perú (83.7%) y Núcleos Ejecutores Agrarios (70.0%).

Figura 18. EJECUCION DEL “PROGRAMA” ARRANCA PERU POR COMPONENTES ENTRE NOVIEMBRE 2020 Y MARZO DEL 2021 (en millones de soles)



Fuente: MEF - Módulo de Consulta Amigable

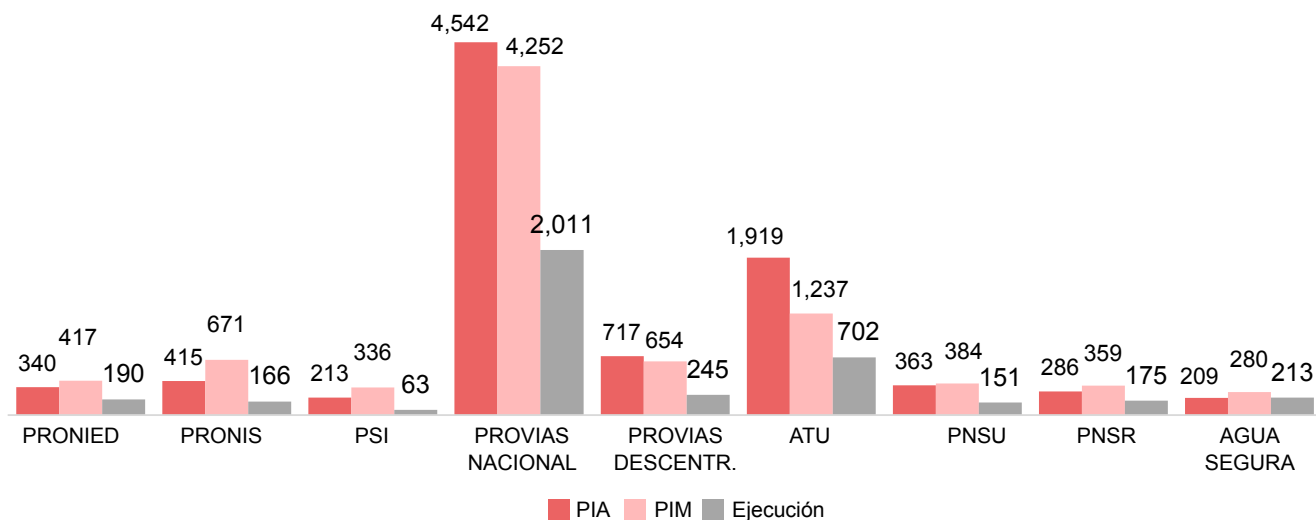
Al cierre de esta edición la información de Arranca Perú no fue actualizada por el MEF, por lo que se mantiene la información proporcionada en el IEC45.

Como se mencionó líneas arriba, la reciente actualización del PIM sobre todo para el gobierno nacional, altera los niveles de ejecución en este caso por sectores. Los programas más afectados son la Autoridad de Transporte Urbano – ATU que redujo su presupuesto institucional modificado en 35.6%, con lo que logra un nivel de avance de ejecución de 56.7%. El Programa Sub Sectorial de Irrigaciones perdió 26.6% de su presupuesto de hace un mes, que le permite reportar el 18.8% de cumplimiento de ejecución. Por su parte el Programa Nacional de Saneamiento Urbano suprimió 12.8% de su PIM y junto con la disminución de los otros dos programas del subsector saneamiento (Saneamiento Rural y Agua Segura) logran 52.7% de ejecución en lo que va del año. En el caso del programa nacional de infraestructura educativa, se ha logrado un nivel de ejecución de 45.6%, aunque pre-

viamente perdió la décima parte de su presupuesto asignado inicialmente. Los dos programas de Provias, nacional y descentralizado, redujeron su PIM en 3.6% y 3% respectivamente, permitiéndoles mejorar su desempeño en ejecución: 47.3% y 37.5%. El Pronis fue uno de los programas que redujo su presupuesto en menos de 1%, logrando ejecutar la cuarta parte de éste **(Figura 19)**.

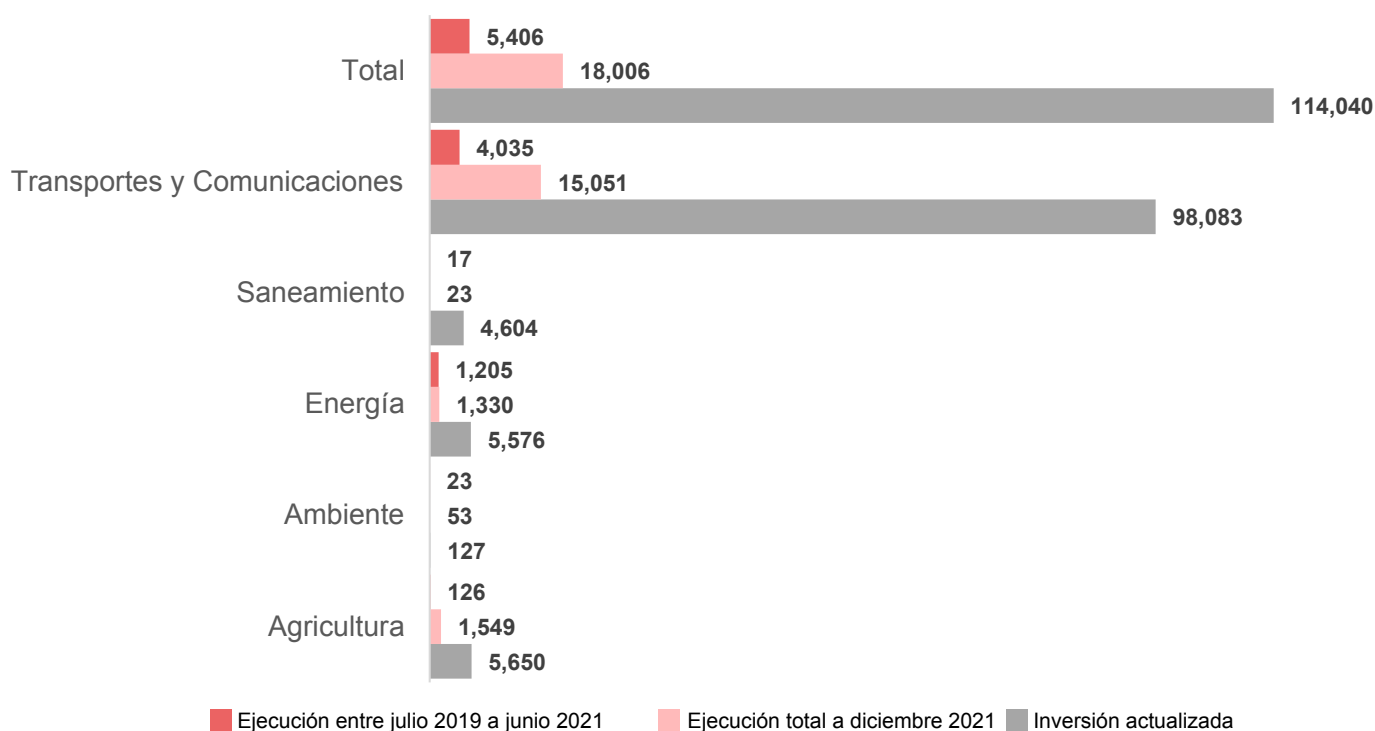
Por su parte, antes de la aprobación del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), la cartera priorizada de proyectos que forman parte de este programa había logrado un nivel de ejecución financiera de 13.9% (16,331 millones de soles) con respecto al monto total de 114,040 millones soles. En los veinticuatro primeros meses de vigencia del PNIC, se invirtieron 5,406 millones soles **(Figura 20)**, lo que equivale a un avance adicional de 4.7%, logrando un nivel de ejecución financiera acumulada de 15,3% (18,006 millones de soles) a junio 2021.

Figura 19. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES
ENERO - SETIEMBRE 2021 (millones de soles)



Fuente: MEF - Módulo de Consulta Amigable

Figura 20. EJECUCIÓN PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD POR SECTORES
(en millones de soles)



Fuente: Reporte de avance del PNIC, Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

De los 52 proyectos priorizados que se incorporaron al PNIC, ya se encontraban en ejecución 24, en proceso 25 y en diseño 3, en julio del 2019. Para junio del 2021 se alcanzó a poner en ejecución 30 proyectos, se mantienen 21 en proceso y solo 1 en diseño, con los siguientes avances:

- Cinco proyectos culminaron ejecución de obras: (a) Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de los residuos de Tumbes, (b) Mejoramiento de la gestión integral de los residuos sólidos, Puno, (c) Terminal Portuario San Martín, (d) Banda Ancha Lima y (e) Carretera Casma, Huaraz; los dos últimos proyectos culminaron ejecución en el segundo trimestre 2021.
- Un proyecto prevé culminar ejecución de obras a diciembre 2021: Mejoramiento de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la Provincia de Sechura, Piura, debido a una reprogramación en el proyecto SET Paita Industrial.
- Cuatro nuevos proyectos iniciaron ejecución de obras en el segundo trimestre 2021: (a) PTAR Titicaca (abril 2021), (b) Banco de Capacitores SET Paita Industrial (abril 2021), (c) CVA 04 Cusco - Madre de Dios (mayo 2021), y, (d) CVA 02 - Arequipa – Moquegua I (junio 2021).
- Nueve proyectos prevén iniciar ejecución de obras durante el 2021: (a) Ampliación Muelle Sur, (b) Ampliación de los SET Ejidos, (c) Ampliación de la presa de Ancascocha, (d) Puente Santa Rosa; y, cinco (05) corredores viales alimentadores del Programa Proregión (d) CVA 01 Tacna, (e) CVA 12 Tumbes, (f) CVA 05 Ayacucho, Apurímac, (g) CVA 08 Huancavelica y (h) CVA 06 Huancavelica – Ayacucho. Asimismo, la reprogramación en 03 proyectos, los corredores viales alimentadores del Programa Proregión CVA 07 Ica – Huancavelica – Ayacucho, CVA 09 Pasco – Junín y CVA 11 Cajamarca 1.
- Un proyecto prevé ser adjudicado por Proinversión durante el 2021: LT Piura Nueva – Frontera; y la reprogramación en 02 proyectos, Anillo vial periférico y Obras de cabecera y conducción para el abastecimiento de agua potable en Lima.

- Cuatro proyectos culminarán sus Expedientes Técnicos en el 2021, (a) Ampliación y mejoramiento servicios agua potable y alcantarillado, Juliaca, Puno, (b) Mejoramiento de la Carretera Puente Ricardo Palma, La Oroya, (c) CVA 07 Ica – Huancavelica – Ayacucho y (d) CVA 11 Cajamarca I; y la reprogramación en 02 proyectos Ampliación y mejoramiento servicios agua potable, alcantarillado y aguas residuales Puno y Ampliación y mejoramiento servicios agua potable, alcantarillado y aguas residuales Provincia de Coronel Portillo, Ucayali.

Adicionalmente se requiere especial atención en nueve proyectos que han paralizado obras, entre ellos los que cuentan con resolución de contrato en enero 2021: (a) Banco de Capacitores - Chulucanas, (b) Banco de Capacitores Castilla, (c) Banco de Capacitores Sullana, aquellos que tiene resolución de contrato en abril 2019: (d) Banda Ancha Piura, (e) Banda Ancha Cajamarca; los proyectos (f) Longitudinal de la Sierra Tramo 2 por falta de disponibilidad de predios desde julio 2019, (g) Ampliación de la presa Ancascocha por nulidad de contrato desde julio 2019, (h) Chavimochic – Tercera Etapa por definir continuidad del proyecto desde diciembre 2016, e, (i) Majes – Sigvas Segunda Etapa en proceso de aprobación de Adenda 13.

Los proyectos Ferrocarril Huancayo – Huancavelica y Masificación del uso de gas natural, al haberse declarado desierto los concursos públicos para su adjudicación en abril y junio 2021 respectivamente, requieren definir su reactivación.

Finalmente para la correcta ejecución de los proyectos del PNIC, es necesario el cumplimiento de los principales hitos como: (i) disponibilidad de predios, (ii) liberación de interferencias, (iii) incumplimiento de plazos por parte de las entidades competentes para emitir opinión y/o resolver solicitudes de autorizaciones, permisos y/o licencias, y, (iv) la disponibilidad o el incumplimiento de los consultores.

IV. Vivienda

En los doce meses comprendidos entre setiembre 2020 – agosto 2021 se colocaron 47,342 créditos hipotecarios para adquisición de vivienda a través de las diversas instituciones del sistema financiero resultando el mejor desempeño de

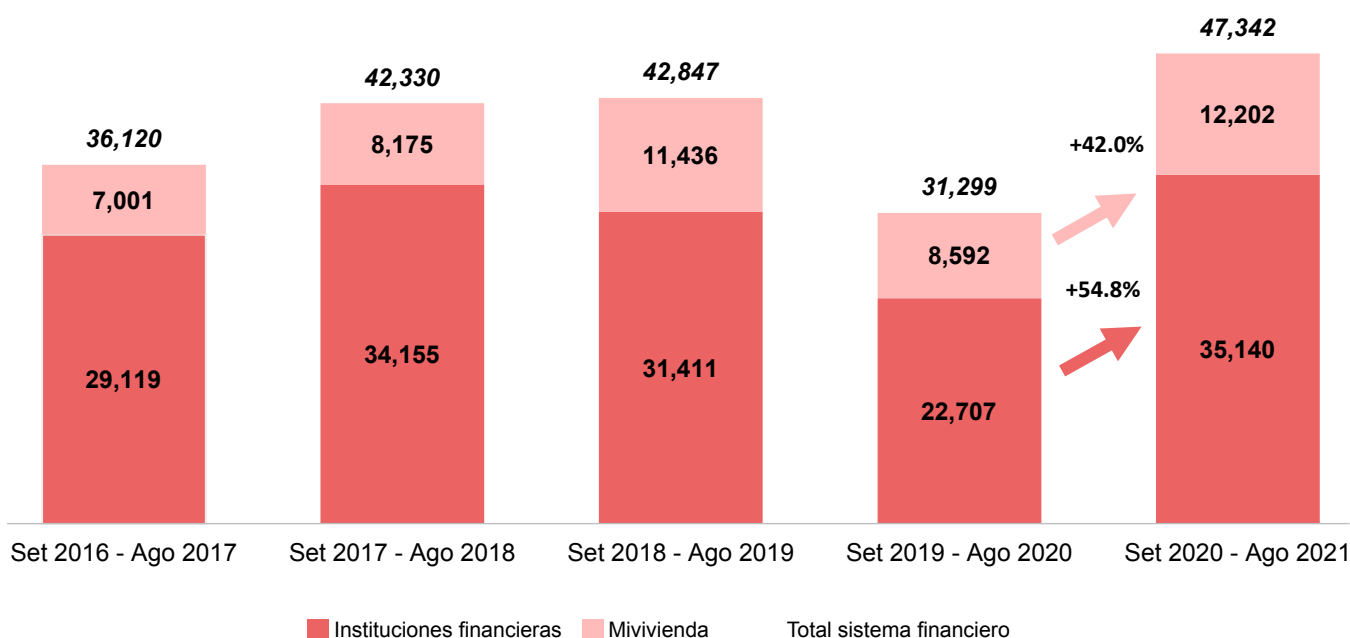
los últimos cinco periodos anuales así como un aumento de 51.3% respecto al periodo similar anterior. También representa acumular cuatro periodos positivos después de catorce meses consecutivos en que este indicador había presen-

tado resultados adversos (**Figura 21**). El desempeño de los últimos doce meses fue 10.5% más que el logrado entre setiembre 2018 y agosto 2019.

El resultado favorable acompañó tanto a los préstamos otorgados con recursos del Fondo Mivivienda como a los que otorgan las instituciones financieras con sus propias líneas de crédito, aunque estas últimas tuvieron un mejor resultado, pues se desembolsaron 34,140 operaciones entre setiembre 2020 y agosto 2021, lo que significa un crecimiento de

54.8% en relación con el mismo periodo del año anterior y de 11.9% respecto a setiembre 2018 – agosto 2019. En el caso de los créditos otorgados con recursos del Fondo Mivivienda, estos se recuperaron a razón de +42%, entre setiembre 2020 y agosto 2021 respecto al periodo anual inmediato anterior y de +6.7% comparado con el que va de setiembre 2018 a agosto 2019. Finalmente, los créditos colocados por Mivivienda llegaron a ser uno de cada cuatro colocaciones hipotecarias en este período.

Figura 21. COLOCACIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA: SETIEMBRE 2016 – AGOSTO 2021 (en número de créditos)



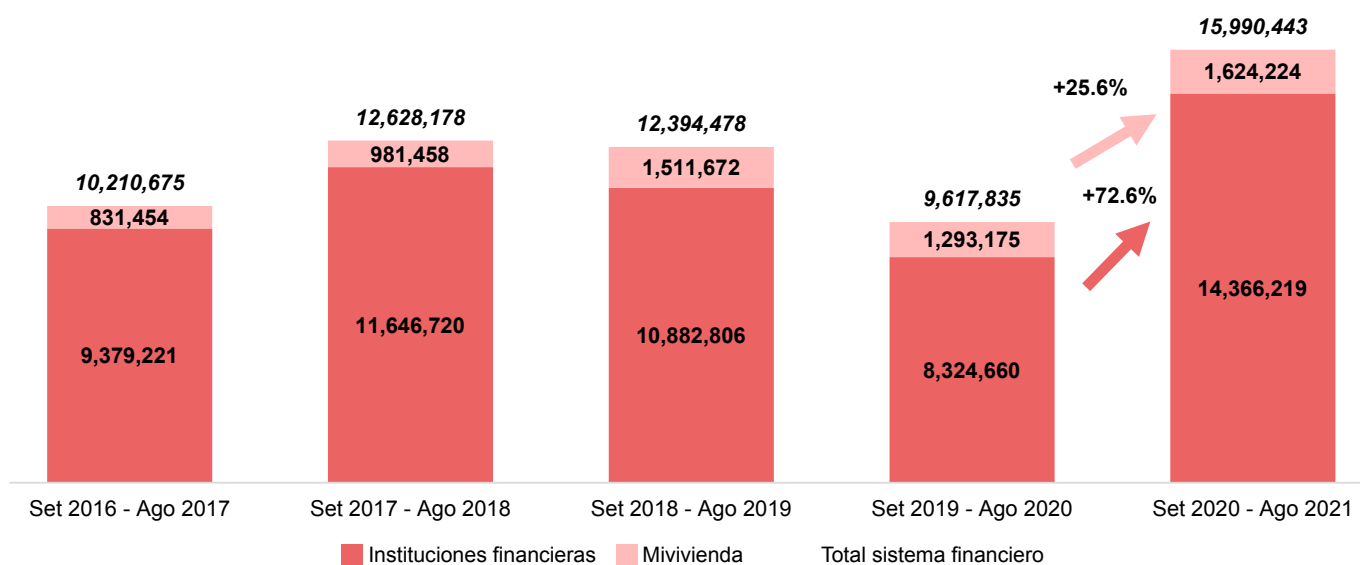
Fuente: Fondo Mivivienda

En cuanto al monto total desembolsado en créditos hipotecarios, el resultado logrado entre setiembre 2020 y agosto 2021, fue cerca de 16 mil millones de soles lo que implica un incremento de 66.3% respecto al periodo anual previo (**Figura 22**), el quinto resultado positivo que experimenta este indicador después de doce meses consecutivos de contracción. El crecimiento del monto total desembolsado con recursos propios de las instituciones financieras fue de 72.6% y en aquel que utiliza recursos del Fondo Mivivienda fue de 25.6% siendo el tercer resultado positivo en este indicador anual después de once meses consecutivos de contracción. Con estas cifras la participación de los créditos financiados con recursos de Mivivienda en el monto desembolsado por cada

operación se reduce de 13.4% a 10.0% entre setiembre 2020 y agosto 2021, respecto al periodo similar previo.

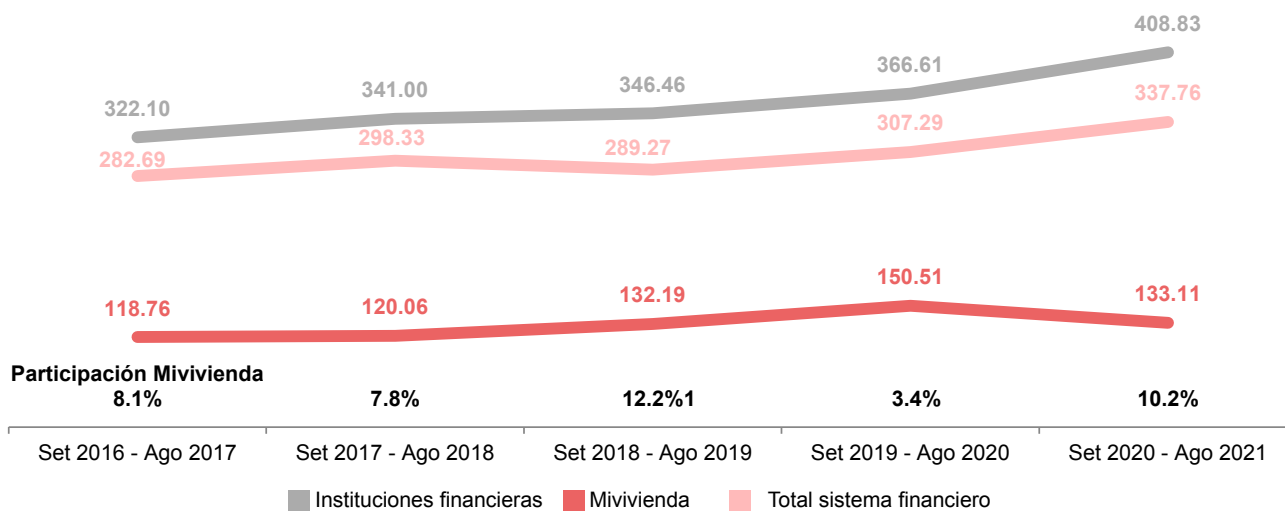
Lo anterior tendría explicación en el monto promedio de los créditos otorgados con recursos del Fondo Mivivienda cuyos 133 mil 110 soles en este último periodo anual representan una disminución de 11.6%. Como contraparte, se produjo un aumento de 11.5% en el monto promedio desembolsado por préstamos hipotecarios fuera del marco de Mivivienda, durante el periodo setiembre 2020 – agosto 2021 (**Figura 23**) y de 26.9% durante el último quinquenio, pasando de 322 mil 100 soles que se obtuvo en el ciclo anual setiembre 2016 – agosto 2017 a 408 mil 830 soles en el último periodo similar.

Figura 22. MONTO PROMEDIO POR OPERACIÓN DE CRÉDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA:
SETIEMBRE 2016 – AGOSTO 2021 (en miles de soles)



Fuente: SBS - Fondo Mivivienda

Figura 23: MONTO PROMEDIO POR OPERACIÓN DE CRÉDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA:
SETIEMBRE 2016 – AGOSTO 2021 (en miles de soles)

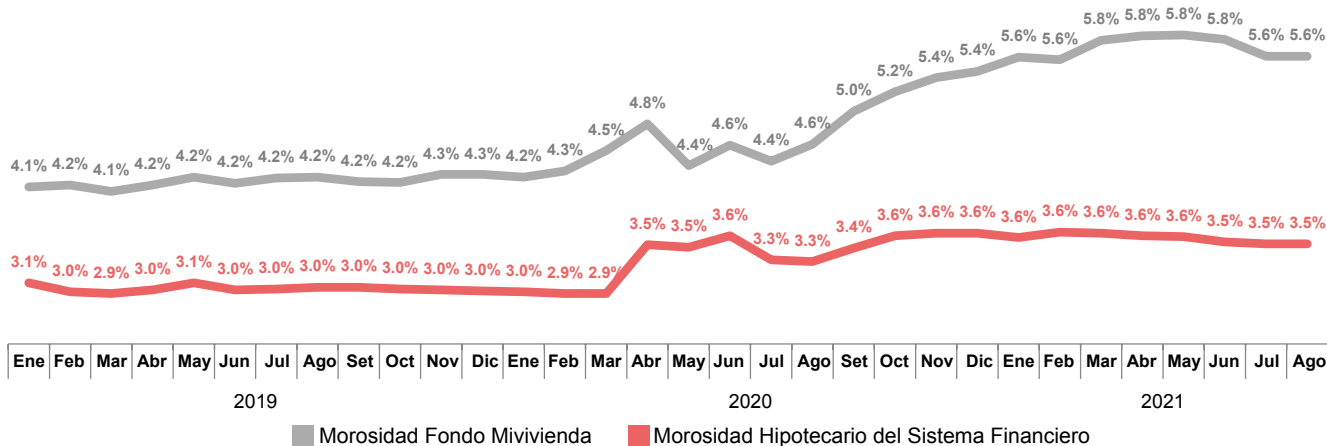


Fuente: SBS - Fondo Mivivienda

En cuanto a la morosidad de los créditos hipotecarios en el sistema financiero, posterior a la subida de 2.9% en marzo a 3.6% en octubre del 2020, este indicador mantuvo dicho porcentaje durante nueve meses, reduciendo ligeramente a 3.5% entre junio y agosto del 2021. Por su parte la morosidad en los créditos del Fondo Mivivienda fue de 5.6% en los últimos dos meses, lo que significó una reducción después

de tener la tasa pico de 5.8% por cuatro meses consecutivos (**Figura 24**). Debe destacarse que para agosto, la morosidad de los créditos hipotecarios en el sistema financiero es en promedio 0.5 puntos porcentuales más que la tasa en prepandemia, mientras que el retraso en el pago créditos en el marco del Fondo Mivivienda es 1.3 puntos porcentuales adicionales a la morosidad en febrero del 2020.

Figura 24. MOROSIDAD DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS: ENERO 2019 – AGOSTO 2021 (en %)



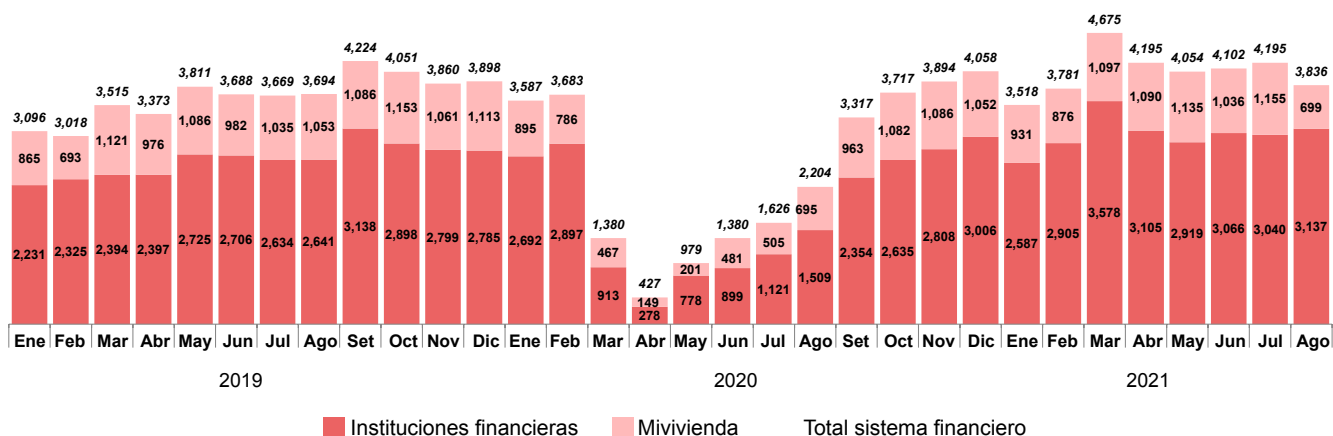
Fuente: SBS - Fondo Mivivienda

Como es sabido, la colocación de créditos hipotecarios tuvo una recuperación importante en el periodo abril-diciembre 2020, creciendo el segmento financiado con recursos propios de las instituciones financieras a un ritmo de 34.7% en promedio mensual mientras que en el segmento de créditos otorgados con recursos del Fondo Mivivienda el incremento promedio fue de 27.7% mensual. El ritmo de incremento del total créditos fue de 32.5% mensual promedio. Durante el primer trimestre del 2021 el crecimiento promedio mensual de desembolsos de créditos fue de 15.3% para luego disminuir en los cinco meses siguientes a un ritmo promedio de 3.9% mensual (Figura 25). En el octavo mes del año esta tasa se contrajo en 8.6% sobre el resultado de julio, más

los 3,836 préstamos otorgados en agosto 2021 reflejan un crecimiento de 74.0% respecto a los que se entregaron en agosto del 2020 y de 3.8% en relación a agosto del 2019. Por último, durante los primeros ocho meses del presente año se desembolsó 111.9% más créditos que en el mismo periodo del 2020 y 16.1% más con respecto a enero-agosto 2019.

Analizando los desembolsos mensuales de créditos efectuados con recursos del Fondo Mivivienda (Figura 26) se observa que el número de operaciones efectuadas en los dos últimos meses tuvieron una fuerte caída resultando una contracción mensual promedio de 51.6%, después de crecer entre enero y julio a una velocidad media mensual de 3.7%.

Figura 25. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS: ENERO 2019 – AGOSTO 2021 (en número de créditos por mes)



Fuente: SBS - Fondo Mivivienda

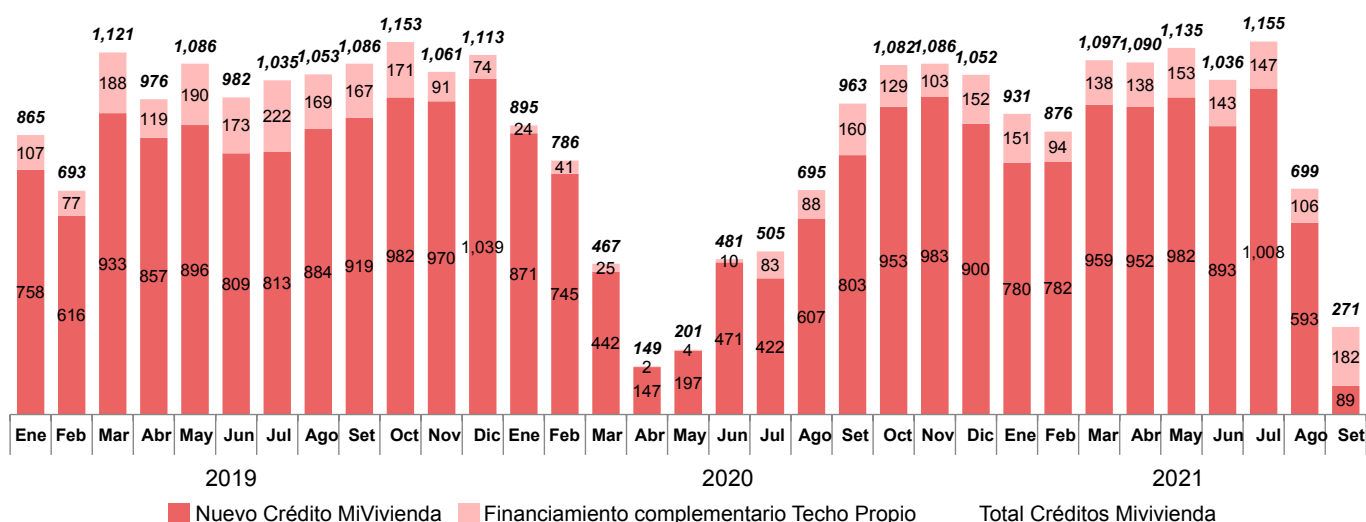
El resultado de setiembre del 2021 resulta ser una de las colocaciones más bajas los últimos ocho años y solo está por encima de los resultados de abril y mayo del 2020, meses en que el nivel de operaciones fue afectado por la pandemia. Entonces la cantidad de desembolsos de setiembre del presente año es 71.9% menos que lo colocado en igual mes del 2020, 75.0% menos que en el noveno mes del 2019 y 61.2% menos que los créditos en agosto.

Descomponiendo las operaciones por producto, se verifica que los más perjudicados son los desembolsos del Nuevo Crédito Mivivienda que en el noveno mes del año solo obtiene la irrisoria suma de 89 créditos, resultando la primera vez en ocho años en que se coloca menos de cien créditos de este producto. Finalmente, representa 88.9% menos que

setiembre del 2020, 90.3% por debajo de lo conseguido en el noveno mes del 2019 y una caída de 85.0% contra agosto. El crecimiento en los primeros nueve meses del 2021 fue de 49.6% con respecto al mismo periodo del 2020 pero significó un retroceso de 6.0% en relación al de 2019.

Como contraparte, al desembolso de créditos complementarios Techo Propio para setiembre resulta ser el más alto de los últimos treinta meses representando setiembre es 13.8% mayor de lo obtenido en el noveno mes del 2020, 71.7% más que agosto 2021 y 9.0% por encima de setiembre del 2019. El análisis en el periodo enero-setiembre del 2021 indica que se produjo un alza de 186.15% con respecto a igual periodo del 2020. En comparación con enero-setiembre 2019 en cambio se produjo una caída de 11.3%.

Figura 26. DESEMBOLO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA SEGÚN MODALIDAD 2017 –2021 (en número de créditos por mes)



Fuente: Fondo Mivivienda

A pesar de la fuerte caída de agosto y setiembre, en el total de los primeros nueve meses del año, el desembolso de créditos otorgados con recursos del Fondo Mivivienda tuvo un alza de 61.2% con respecto al mismo periodo del 2020, alcanzando las 8,290 operaciones. De acuerdo a este avance en lo que va del presente año CAPECO proyecta que se podría alcanzar una colocación anual de 10,731 créditos (**Figura 27**), cifra que bordea la meta que se puso el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a principios del año (11,000 créditos). Sin embargo, el agotamiento de los recursos para la entrega de subsidios dentro de los programas Mivivienda y Techo Propio ha reducido las expectativas de colocación, lo que queda graficado en las expectativas de

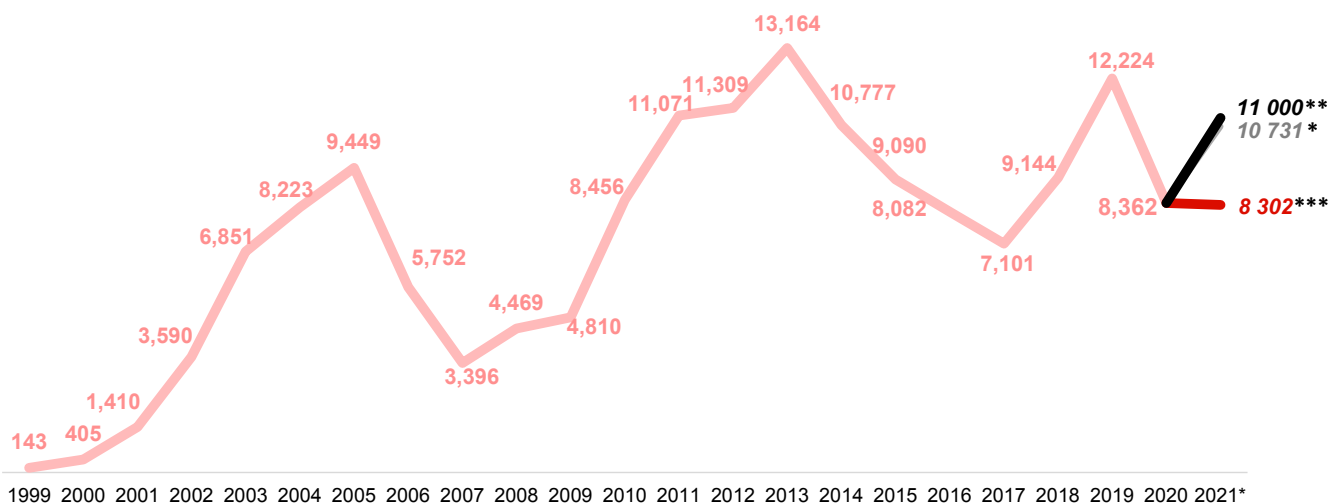
las empresas edificadoras que estiman más bien una caída de 0.7% con respecto a lo desembolsado en el 2020.

Desde que se lanzó el crédito Mivivienda Verde en agosto de 2018 se han desembolsado 17,338 operaciones. Haciendo el análisis por bimestres se puede observar en la **Figura 28** que tanto en el año 2019 como en el 2020, los desembolsos tienen un comportamiento creciente a medida que transcurre el año, tendencia que se estaría rompiendo en el presente año con la caída en el cuarto bimestre en 15.3% con respecto al tercer bimestre. Al margen de ello, el bimestre julio-agosto 2021 es 59.9% más que igual bimestre del 2020 y 11.7% adicional al cuarto bimestre del 2019. La cifra

agregada de desembolsos lograda entre enero y agosto del presente año significa un alza de 74.3% respecto al que se dió en los primeros ocho meses del 2020 y de 42.9% a la del

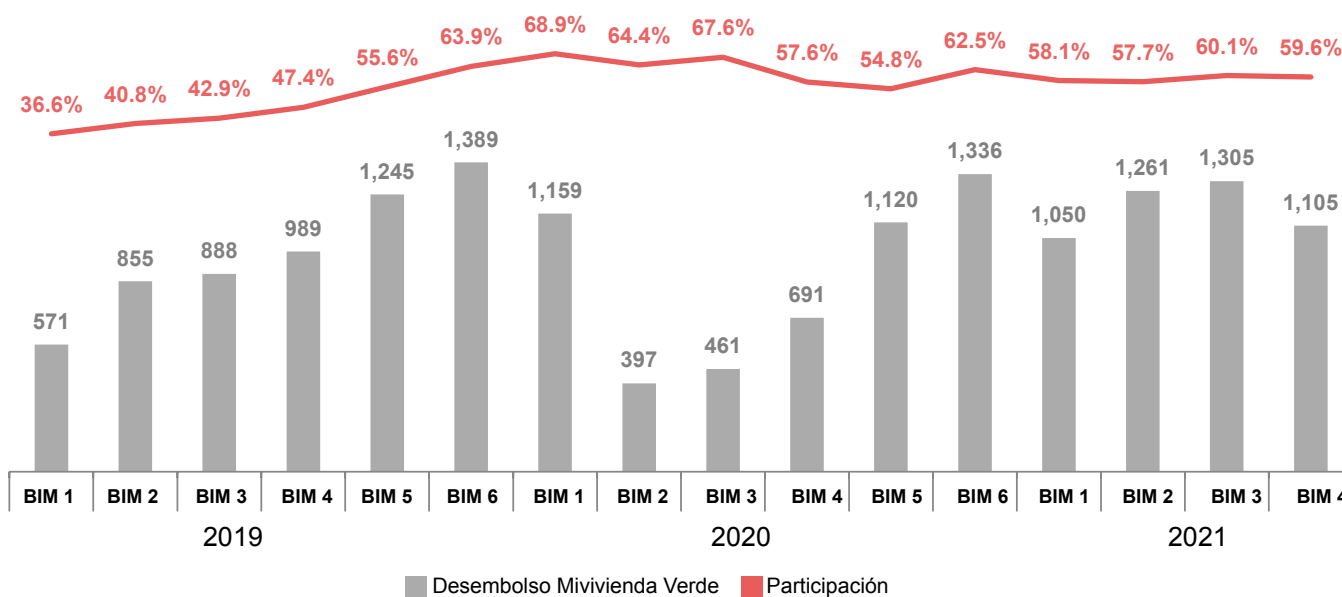
2019. Respecto a la participación de Mivivienda Verde en el total de créditos Mivivienda, existe una relativa estabilidad en lo que va del año.

Figura 27. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA (en número de créditos)



Fuente: Fondo Mivivienda * Estimación CAPECO en base a datos Mivivienda últimos 10 años y resultados nueve primeros meses del 2021 | ** Meta del Ministerio de Vivienda | *** Expectativas empresas edificadoras – IEC 46

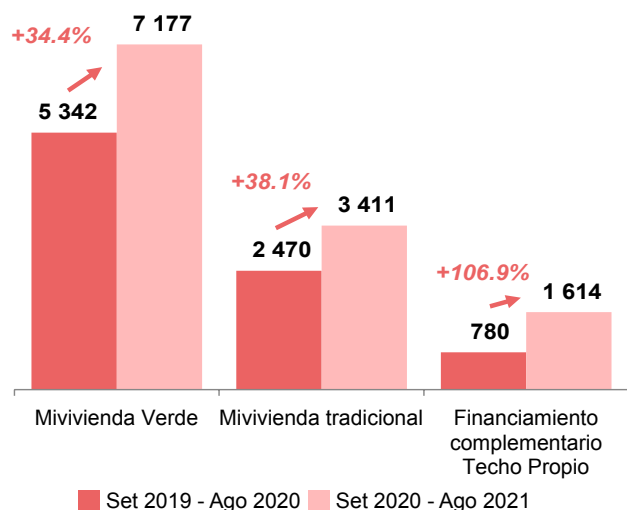
Figura 28. DESEMBOLSO DE CRÉDITOS MIVIVIENDA VERDE Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE CRÉDITOS MIVIVIENDA 2019-2021 (bimestres)



Fuente: Fondo Mivivienda

En el periodo setiembre del 2020 - agosto del 2021, las colocaciones de créditos en los tres productos del Fondo Mivivienda tuvieron un resultado positivo, en el caso del financiamiento complementario Techo Propio duplicándose respecto al período similar anterior. Los créditos Mivivienda Tradicional crecieron en 38.1% y Mivivienda Verde en 34.4% (Figura 29). Se trata del cuarto periodo consecutivo en que estos indicadores se mantienen en escenario positivo, en el caso de Mivivienda Verde después de siete meses en caída, en Mivivienda Tradicional después de catorce meses retrocediendo y en el caso del financiamiento complementario Techo Propio después de trece.

Figura 29. DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS MIVIVIENDA, SEGÚN PRODUCTO SETIEMBRE 2019 – AGOSTO 2021 (en número de créditos) de créditos

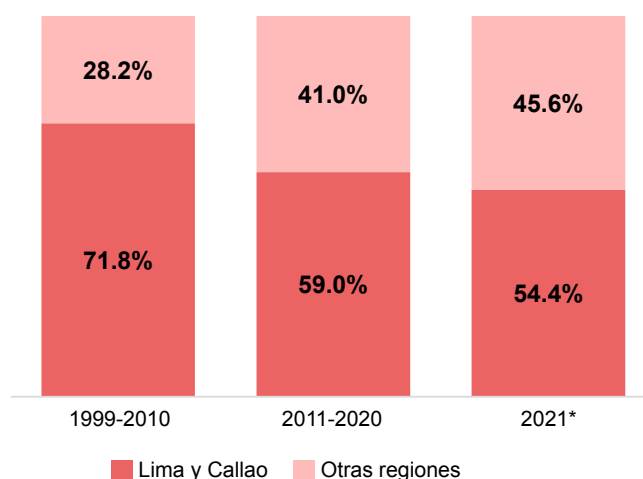


Fuente: Fondo Mivivienda

Como resultado de lo anterior, la presencia de las regiones del interior en la colocación de créditos Mivivienda ha ido aumentando, pero este crecimiento también supone la concentración de créditos desembolsados en algunas de estas regiones. En el periodo 1999-2010 el 80.9% del total de créditos sin contar a Lima y Callao se concentraban en cinco regiones: Ica (25.0%), La Libertad (21.1%), Arequipa (16.7%), Lambayeque (10.5%) y Piura (7.6%). En los siguientes diez años la concentración promedio de estas cinco regiones estaba en 77.9% y para los ocho primeros meses del 2021 alcanza el 80.6%. Lo que puede observar en la Figura 31 es el cambio de la distribución de estas cinco regiones, mientras Lambayeque y Piura han aumentado su participación las

La distribución de los créditos que ha desembolsado el Fondo Mivivienda entre Lima y Callao contra el resto de regiones en el Perú ha ido modificándose a lo largo del tiempo que viene operando. Como se aprecia en la Figura 30, en el periodo 1999-2010 la concentración promedio en Lima y Callao fue de 71.8% para luego retroceder a 59% en la década 2011-2020. En lo que va del presente año, Lima y Callao agrupan el 54.4% de desembolsos y de mantenerse esta proporción a fin de año significaría la participación anual más baja desde que el Fondo Mivivienda inició sus operaciones en 1999. En resumen, de los 165,297 créditos que ha desembolsado el Fondo hasta agosto del 2021, el 63.2% están concentrado en Lima y Callao.

Figura 30. DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DESEMBOLSADOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA, SEGÚN REGIONES

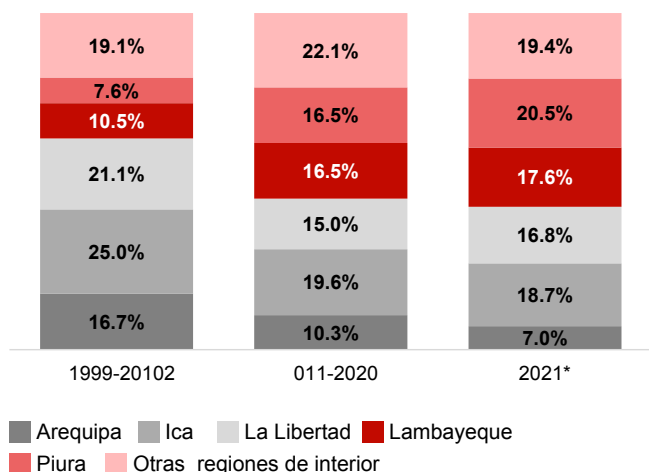


Fuente: Fondo Mivivienda | *Enero-agosto

regiones de Arequipa Ica y La Libertad han perdido terreno.

Por otra parte, se ha destacado en ediciones anteriores del IEC la participación de los bancos en el otorgamiento de estos créditos hipotecarios en los primeros doce años de funcionamiento del Fondo Mivivienda en que alcanzó el 86.8%. Dicha proporción fue retrocediendo de forma sostenida hasta alcanzar su mínimo histórico de 60.2% en el 2018 para luego recuperarse y llegar hasta 73.3% en el 2020. Como se verifica en la Figura 32 en los primeros ocho meses del año la concentración de las entidades bancarias llega a 72.4%, cifra que se eleva a 87.8% si consideramos solo Lima y Callao y se reduce a 54.0% en las regiones del interior.

Figura 31. DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DESEMBOLSADOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA EN REGIONES DEL INTERIOR

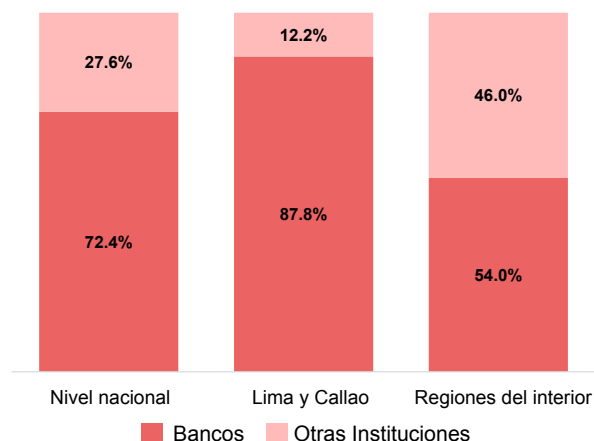


Fuente: Fondo Mivivienda

Considerando solamente las entidades no bancarias en la colocación de créditos financiados por el Fondo Mivivienda en los primeros dos tercios del año, a nivel nacional encontramos una mayor participación de las Cajas Municipales que explicaron casi la mitad de estas operaciones, las financieras representan el 22.6% y otras IFIs no bancarias el 29.5% (**Figura 33**). Como se vió en el gráfico anterior, las entidades no bancarias solo representan el 12.2% en Lima y Callao y este grupo a su vez está representado mayormente por las financieras, situación que es inversa en el resto del país. En efecto, en las regiones del interior las financieras solo explica un 3.4% de créditos en entidades no bancarias mientras que las cajas municipales llegan a representar el 60.8% de estas operaciones.

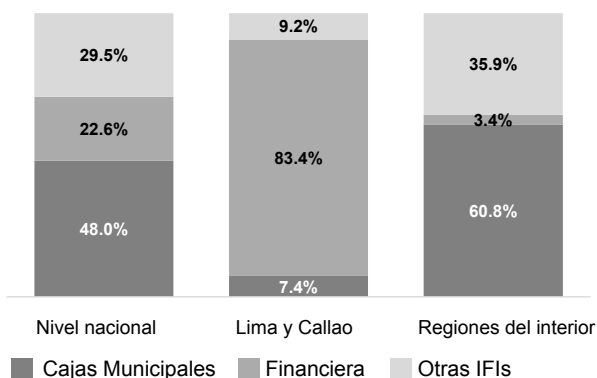
Se observa en la **Figura 34** que el desembolso de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) comenzó con un retroceso desde diciembre del 2019 hasta marzo del 2020 a un ritmo promedio mensual de 31.2%. En abril y mayo, los dos primeros meses de la emergencia por la pandemia del COVID-19, fue nula la colocación de bonos aunque seguidamente se produjo una recuperación importante entre junio y noviembre, creciendo a una velocidad de 49.8% en promedio mensual. Luego se volvió a retroceder hasta un mínimo en enero del presente año configurándose otro valle, posterior de lo cual se alcanzó el récord de desembolsos en mar-

Figura 32. DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DESEMBOLSADOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA A NIVEL NACIONAL POR TIPO DE IFI: ENERO-AGOSTO 2021



Fuente: Fondo Mivivienda

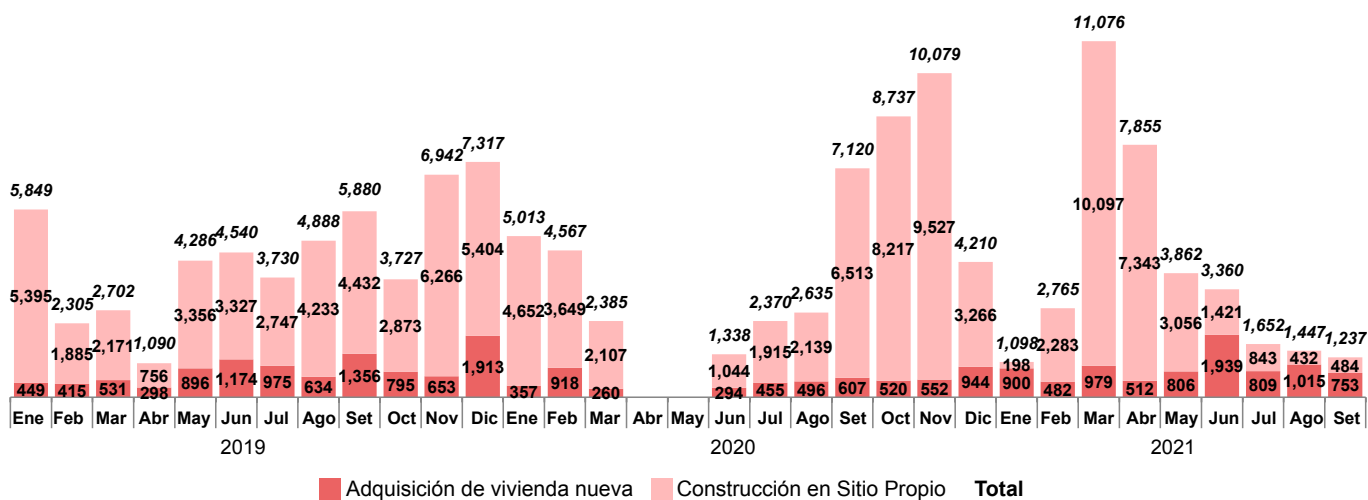
Figura 33. DISTRIBUCIÓN DE IFI NO BANCARIAS DE CRÉDITOS MIVIVIENDA: ENERO-AGOSTO 2021



Fuente: Fondo Mivivienda

zo. A partir de este mes se produce una caída sostenida hasta setiembre último a una velocidad promedio mensual de 30.6%, siendo la modalidad más afectada fue la de construcción en Sitio Propio. En el setiembre del presente año, las colocaciones de BFHs fue 82.6% menor a las del mismo mes del 2020 y 79.0% menor a las de agosto de 2019. Avanzados los primeros nueve meses del 2021, se desembolsó un total de 34,352 de bonos familiares, lo que representó un crecimiento de 35.2% en relación al mismo periodo del 2020 pero un retroceso de 1.9% con respecto a igual periodo del 2019.

Figura 34. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS POR MODALIDAD: 2019 –2021 (desembolsos mensuales)

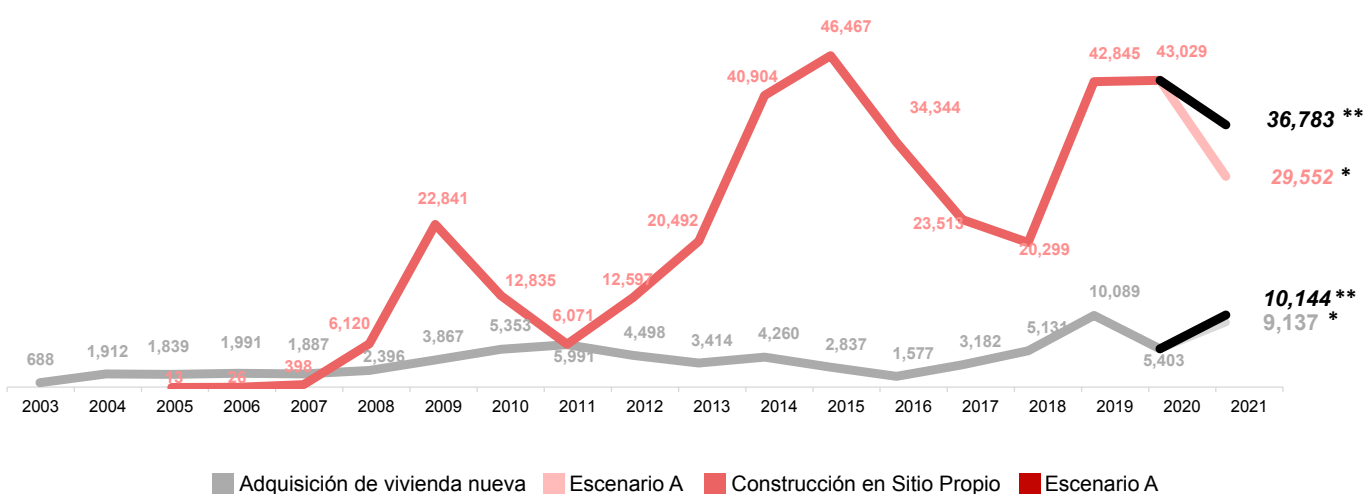


Fuente: Fondo Mivivienda

Como se informó en el IEC 45, con el adicional transferido al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante el DS 255-2021-EF del 24 de septiembre se podrá financiar 11,363 bonos en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio, lo que permitiría alcanzar un total de 36,783 bonos al término del año lo que representaría una contracción de 15.4% con respecto al 2020 (Figura 35), pero según el avance del período enero-septiembre y el retroceso de los últimos seis meses se estima se podría alcanzar algo menos a 30,000 bonos al final

del año. Por el lado de la modalidad de adquisición de vivienda nueva, en los primeros tres cuartos del año se han colocado 8,195 bonos. Según este avance se proyecta que al cierre del 2021 no se alcanzaría la meta de 10,144 subsidios proyectada por el Ministerio de Vivienda – un récord histórico, si se hubiera concretado – quedando por debajo en alrededor de 1,000 bonos. Aún a si, representaría un incremento de 69.1% con respecto al 2020, pero significaría un retroceso de 9.4% en relación a la ejecución obtenida el año 2019.

Figura 35. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS POR MODALIDAD: 2003-2021

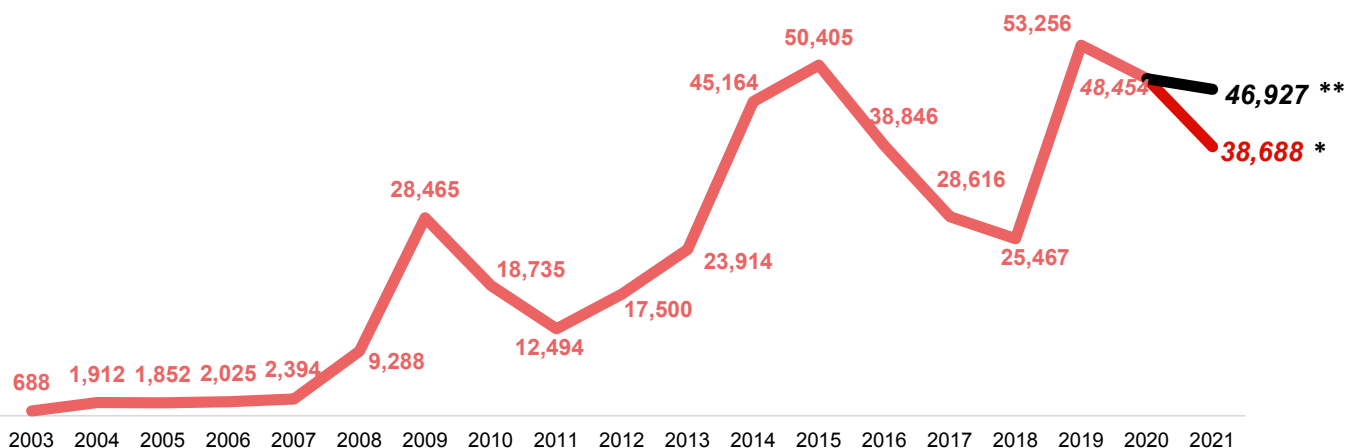


Fuente: Fondo Mivivienda * Estimación CAPECO en base a datos Mivivienda años electorales, ** Meta actualizada del Ministerio de Vivienda

La ampliación de recursos, representa la posibilidad de colocar un total de 46,927 bonos familiares habitacionales y de lograrse sería una reducción de solo 3.2% con respecto al año 2020. Sin embargo, la caída de las colocaciones en promedio mensual de 30.6% en los últimos seis meses, permitiría una colocación total de 38,688 desembolsos y un retroceso de 20.2% respecto

al año pasado (**Figura 36**). Según estimación efectuada por la Asociación Peruana de Entidades Técnicas - APET, cerca de 25 mil familias que se encuentran en proceso para la obtención de subsidios, por lo que aproximadamente casi 14 mil de ellas verían postergadas sus expectativas para acceder a una nueva vivienda, al menos hasta el próximo año.

Figura 36. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS: 2003-2021



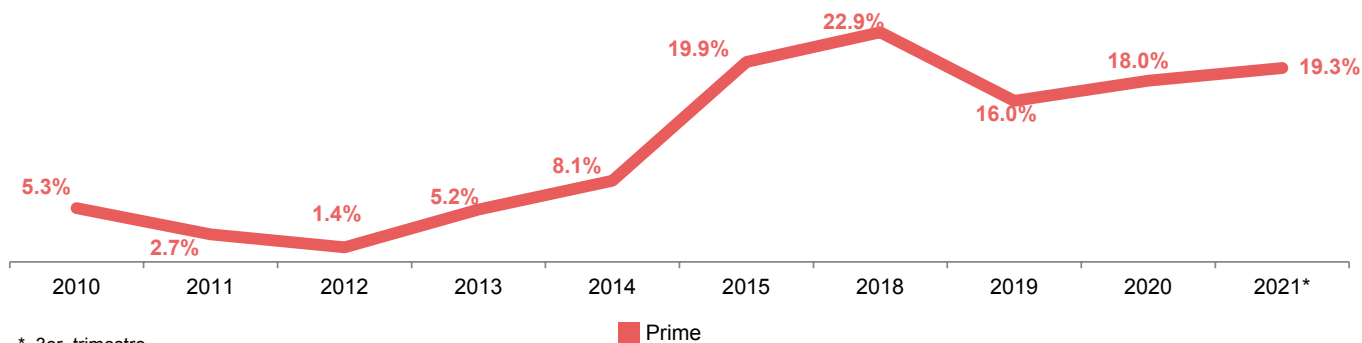
Fuente: Fondo Mivivienda * Estimación CAPECO en base a datos Mivivienda años electorales, ** Meta del Ministerio de Vivienda

V. Oficinas y locales comerciales

De acuerdo a lo reportado por la consultora Cushman & Wakefield, para el tercer trimestre de año el ratio de disponibilidad (metros cuadrados disponibles sobre metros cuadrados de inventario) se redujo levemente de 20% a 19.3%. Como se mencionó en ediciones anteriores del IEC, este in-

dicador tuvo su mejor período entre los años 2010 y 2014, llegando a su nivel mínimo en el 2012. Para el 2015 el ratio ya bordeaba el 20% (**Figura 37**) para luego alcanzar un pico en el 2018 (ratio de 22.9%), retrocedió a 16% en el año siguiente y luego aumentó en 2% en el 2020.

Figura 37. RATIO DE DISPONIBILIDAD DE OFICINAS EN LIMA METROPOLITANA



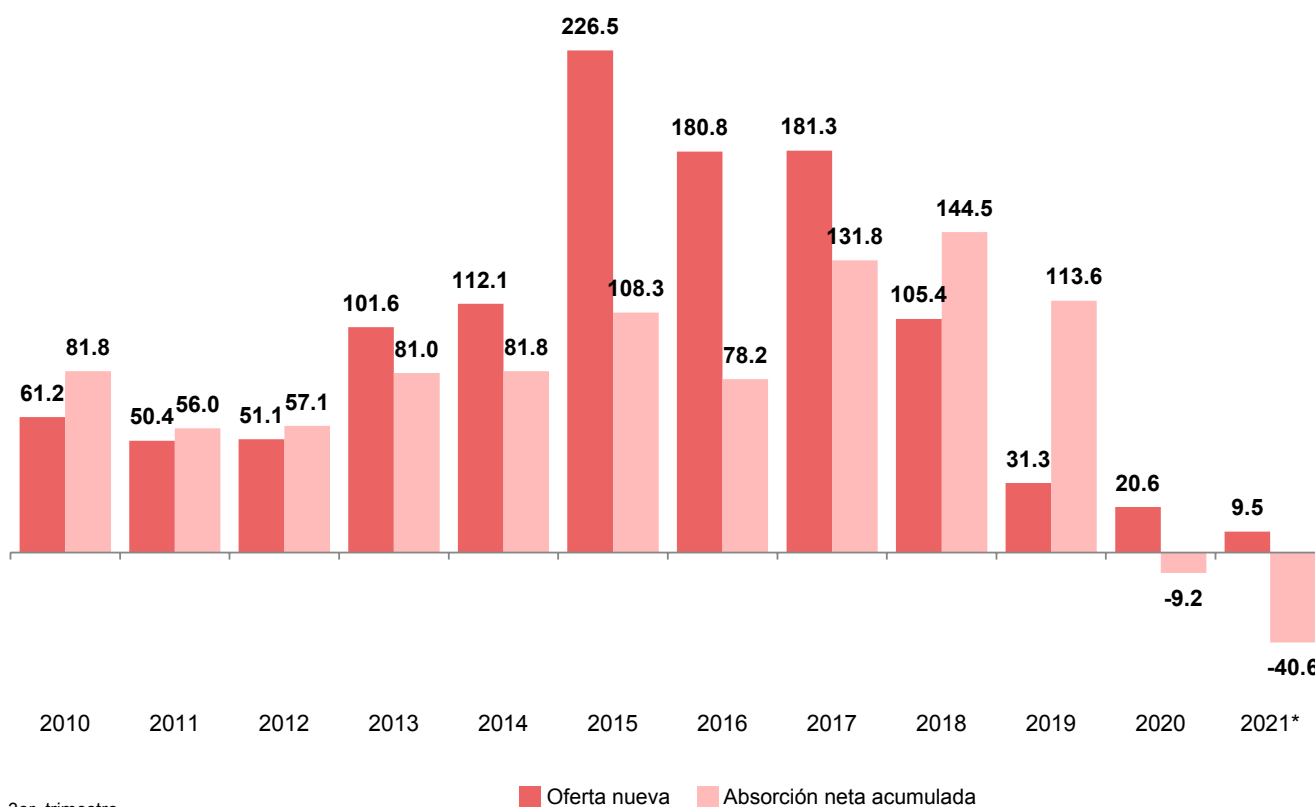
* 3er. trimestre

Fuente: Colliers | Cushman & Wakefield

En cuanto al ingreso de superficie nueva de oficinas y la absorción neta, entre los años 2010 y 2012 la ocupación de metros cuadrados de oficinas era mayor a la oferta por edificios nuevos (**Figura 38**). Luego en el período 2013 a 2017 era más la oferta nueva que ingresaba al mercado que la ocupación de oficinas. Esto debido a que entre el 2010 y el 2015 la oferta nueva crecía a una mayor velocidad anual promedio de 29.9%, en tanto que la absorción solo creció 5.8% en promedio cada año. Posteriormente, la ocupación tuvo un repunte importante logrando en el trienio 2017-2019 las absorciones más altas de los últimos once años, mientras que la creación de edificios nuevos se fue contrayendo hasta alcanzar apenas

una entrada de 20 mil 600 metros cuadrados nuevos en todo el año 2020 y, por el contrario, la desocupación ha sido mayor que la ocupación produciéndose una absorción negativa. En el presente año, completado tres cuartos del año, solo han entrado 9 mil 500 metros cuadrados de superficie nueva y se acumula 40 mil 600 metros de oficinas desocupadas. Cushman & Wakefield indica que en el tercer trimestre la absorción neta fue de -20 mil 800 metros cuadrados, produciéndose la situación negativa en todas las zonas salvo en San Isidro Golf. Se destaca la desocupación alcanzada en Sanhattan (-17,217 m²) producto de la disponibilidad de un edificio que fue desocupado en su totalidad por una empresa de coworking.

Figura 38. OFERTA NUEVA Y ABSORCIÓN EN OFICINAS PRIME EN LIMA METROPOLITANA (en miles de m²)

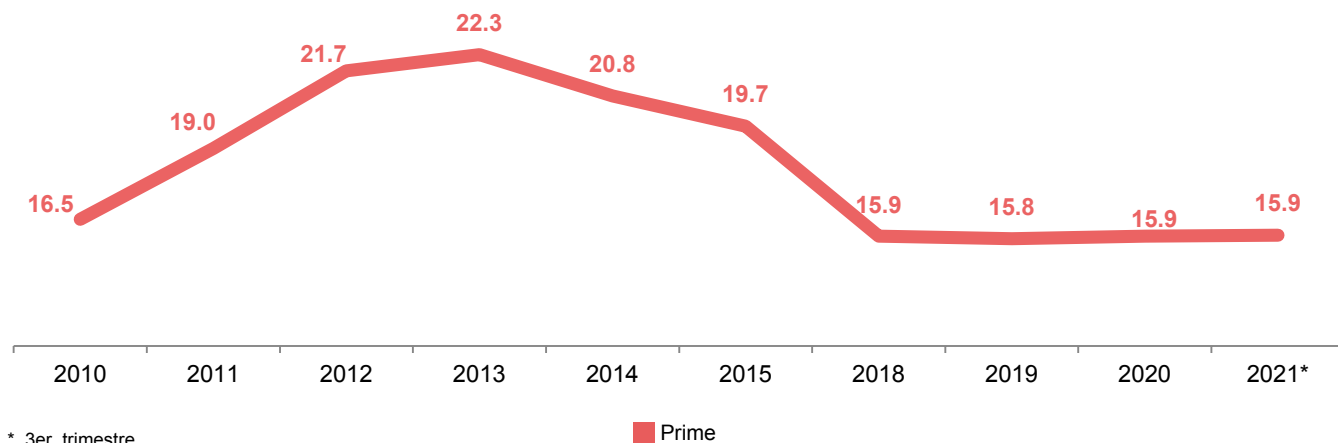


Fuente: Colliers | Cushman & Wakefield

La consultora Cushman & Wakefield detalla que al cierre del tercer trimestre del año, existen 121 mil 283 metros cuadrados de oficinas en construcción de los cuales cerca de la mitad se estiman entregarse en el último trimestre del año. Adicionalmente hay 59 mil 454 metros cuadrados de oficinas en proyecto cuya fecha de inicio de construcción aún no es certera. El precio promedio de renta ha venido disminuyendo desde el 2013 en que alcanzó el pico de los últimos doce

años y desde el 2018 hasta el 2020 el precio promedio de renta por metro cuadrado mantiene un promedio de US\$15.9 (**Figura 39**). Para el tercer trimestre del año se alcanzó el US\$15.9 por metro cuadrado siendo 2% menos que el precio en el trimestre anterior. Dicha reducción estaría impulsada tanto por la mayor oferta disponible de oficinas como por los cambios en el tipo de cambio.

Figura 39. PRECIOS PROMEDIO DE RENTA DE OFICINAS EN LIMA METROPOLITANA (en dólares por m²)



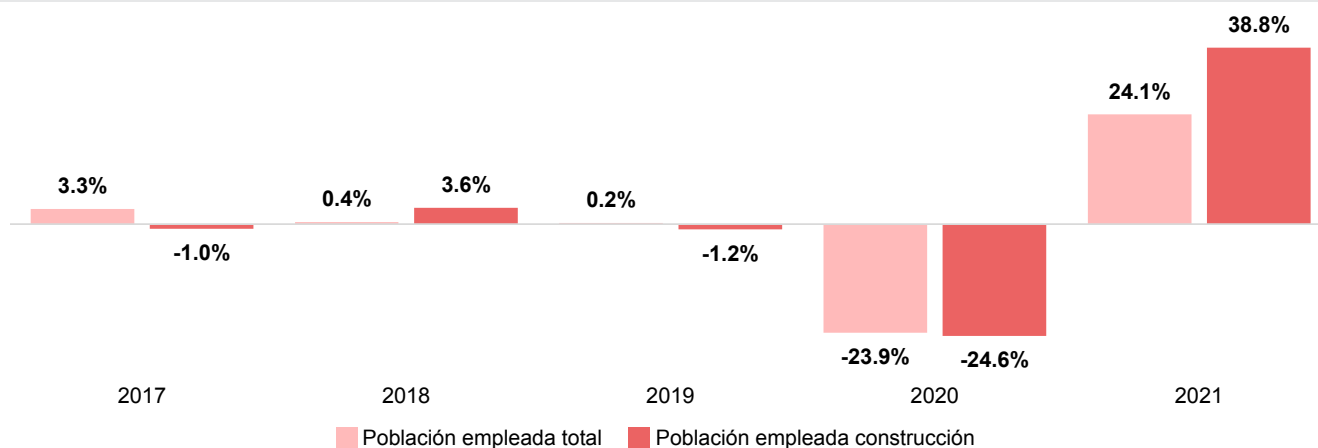
Fuente: Colliers | Cushman & Wakefield

VI. Empleo

La población empleada en la actividad constructora durante el trimestre julio-agosto-setiembre 2021 registró un aumento de 38.8% en Lima Metropolitana, respecto al mismo periodo del año anterior, según informa el INEI en su informe técnico de la situación laboral en la ciudad capital (**Figura 40**). Es importante señalar que los números obtenidos en julio-setiembre de este año respecto al mismo trimestre del 2019, representan un aumento del empleo en el sector de 4.7%.

Por su parte, el empleo en el conjunto de actividades económicas en la capital de la República creció en 24.1% pero frente al trimestre julio-setiembre del 2019 se produce una contracción de 5.5%. Para el empleo en el sector, el resultado de julio-agosto-setiembre 2021 significa la sexta vez en los últimos diez años que se encuentra en escenario positivo. En cambio, el empleo en el total de sectores siempre obtuvo resultado positivo en este trimestre salvo el resultado del año pasado.

Figura 40. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN EMPLEADA TOTAL Y DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LIMA METROPOLITANA 2017 – 2021 (Periodo: julio-agosto-setiembre)

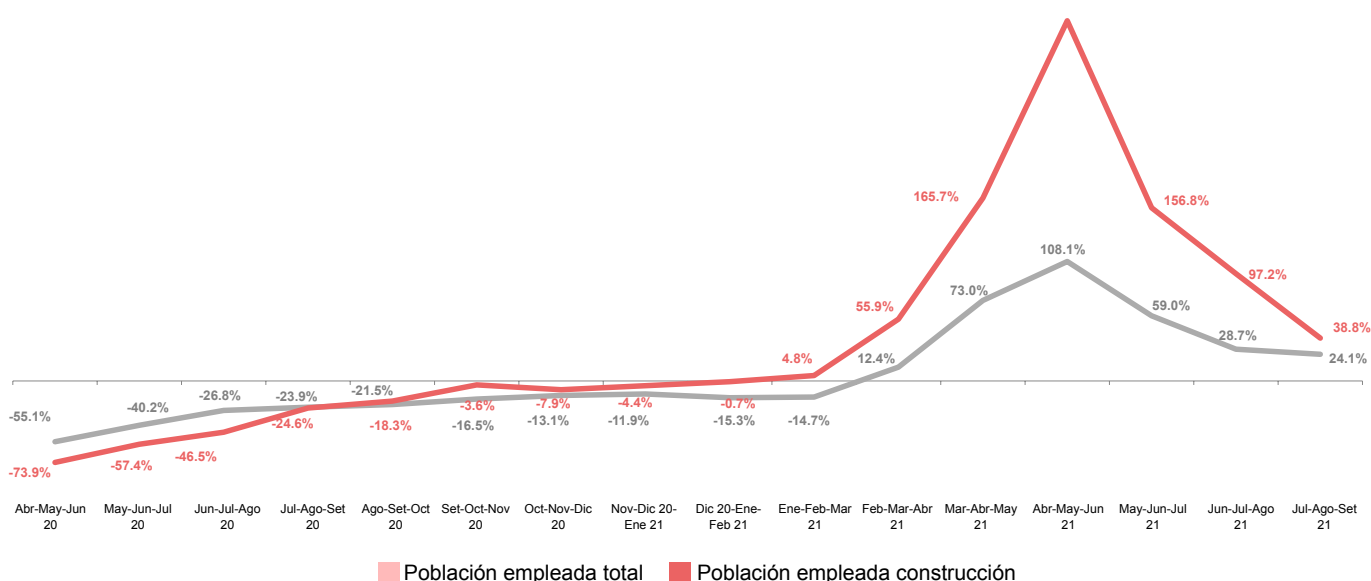


Fuente: INEI

Después de la brecha récord de 218.1 puntos porcentuales alcanzada en el trimestre abril-junio del 2021, la diferencia entre el empleo en la actividad constructora y el del conjunto de actividades económicas se ha ido reduciendo siendo de 14.7 puntos porcentuales durante el trimestre julio-setiembre del 2021 (**Figura 41**). Se han encadenado siete trimestres móviles de crecimiento del empleo en la actividad constructora de Lima Metropolitana con el resultado logrado en julio-setiembre del 2021. Aunque el ritmo de crecimiento en

los dos últimos trimestres fueron de dos dígitos, después de crecer a tres dígitos en los tres periodos previos. Se confirma el proceso de reversión de este indicador, desde el punto de inflexión ocurrido en abril-junio del 2020 cuando se contrajo en 73.9%. Asimismo, desde el periodo febrero-abril 2020 en el que comenzó la paralización de la actividad económica debido a la emergencia sanitaria, el empleo total logró su sexta tasa positiva con el resultado julio-agosto-setiembre 2021.

Figura 41. EVOLUCIÓN DE LA VARIACIÓN TRIMESTRAL DE LA POBLACIÓN EMPLEADA TOTAL Y DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LIMA METROPOLITANA 2020 – 2021



Fuente: INEI

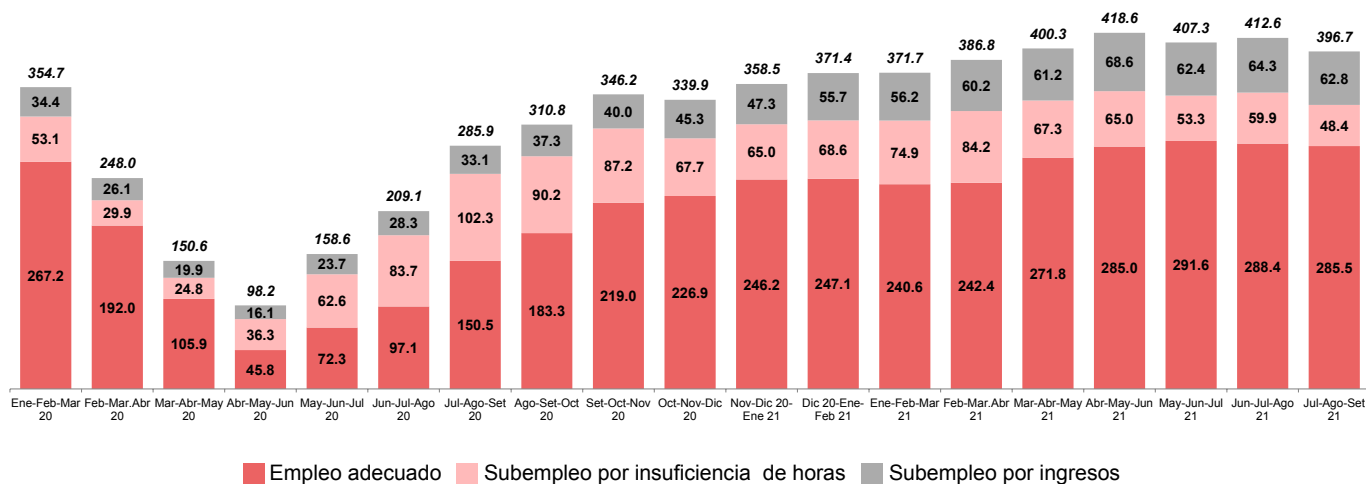
Con lo obtenido en el trimestre julio-setiembre 2021, el sector construcción en Lima Metropolitana superó en 42 mil trabajadores empleados al resultado del primer trimestre del 2020, el último previo a la pandemia, pero en aquel trimestre los empleos inadecuados en el sector eran la cuarta parte del total, mientras que en julio-setiembre 2021 su participación se acerca a un tercio. (**Figura 42**).

Complementariamente, en los trimestres móviles que abarcan el presente año la recuperación de los empleos adecuados ha sido sostenida, si bien en el trimestre julio-setiembre fueron 2 mil 900 menos que los existentes en el trimestre móvil anterior pero 18 mil 300 más que en el último trimestre móvil previo a la aparición de la pandemia. Además, el subempleo por insuficiencia de horas como el subempleo por ingresos disminuyeron en 19.2% y 2.3%, lo que significó una contracción total del subempleo de 10.5% con respec-

to al trimestre móvil anterior. La evaluación contra el mismo trimestre del 2019 arrojó que mientras que el empleo adecuado disminuyó en 4.7%, el subempleo total creció en 40.1%. Asimismo, mientras que el empleo adecuado en el último trimestre analizado ha subido solo 6.7% en relación con el trimestre enero-marzo 2020 (antes de la pandemia), el subempleo creció en 27.1%.

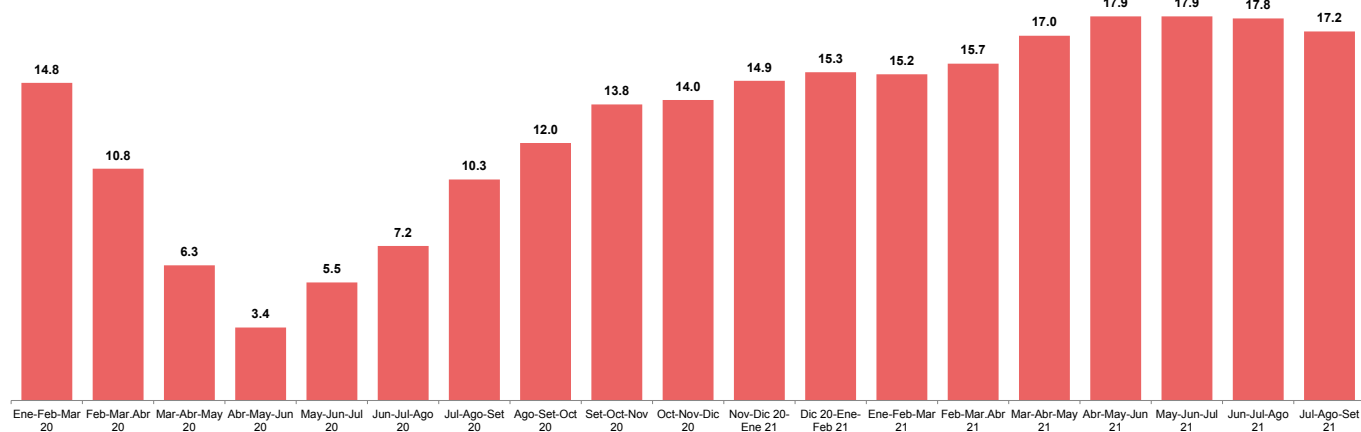
Por quinto trimestre móvil consecutivo, las horas-persona trabajadas por semana en la actividad constructora localizada en Lima Metropolitana llegaron a ser más de 17 millones, no obstante una ligera disminución con respecto a los tres trimestres anteriores. El número logrado durante el trimestre julio-setiembre 2021 representa 67.0% más que las horas-persona trabajadas en el mismo periodo del año anterior y significa un incremento de 6.2% si se contrasta con igual periodo del 2019 (**Figura 43**).

Figura 42. POBLACIÓN CON EMPLEO ADECUADO Y SUBEMPLEADA EN LA CONSTRUCCIÓN EN LIMA METROPOLITANA (en miles de personas)



Fuente: INEI

Figura 43. NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN DE LIMA METROPOLITANA (en millones de horas-persona por semana)

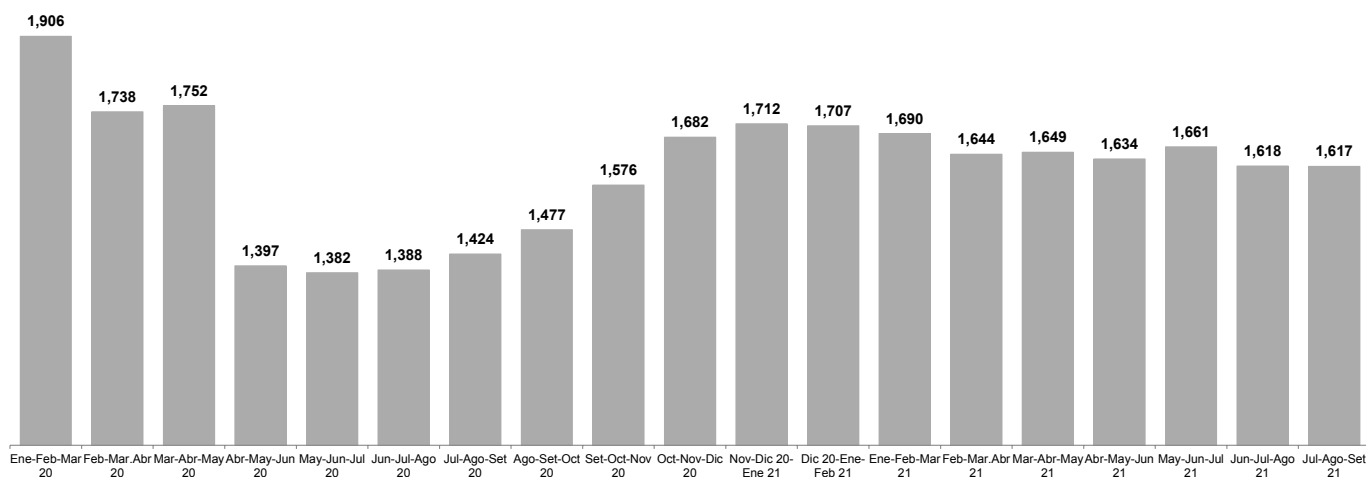


Fuente: INEI

Finalmente, durante el trimestre julio-setiembre 2021 los trabajadores de construcción han sido retribuidos con un ingreso promedio que es 13.6% mayor que el ingreso recibido durante el mismo periodo del año anterior pero resulta ser 0.04% inferior al que recibieron en el trimestre móvil inmediato ante-

rior, 15.1% menos que el promedio del último trimestre de la pre-pandemia (enero-marzo 2020) y 18.4% menor al que se presentó en el mismo periodo del 2019. Como se aprecia en la **Figura 44**, el ingreso promedio del trimestre julio-setiembre 2021 es el más bajo desde octubre-diciembre 2020.

Figura 44. INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN DE LIMA METROPOLITANA (en soles)



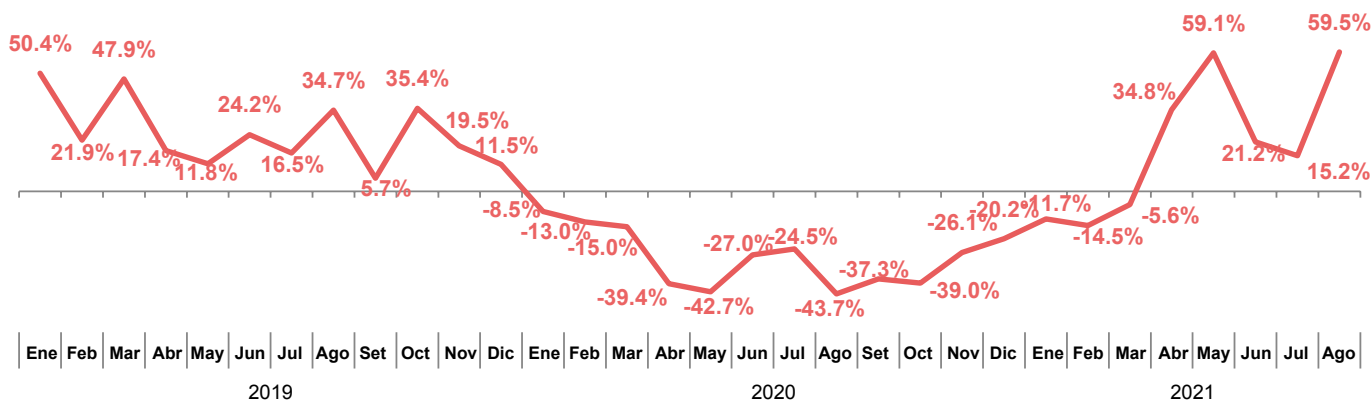
Fuente: INEI

VII. Inversión Minera

Como está sucediendo con otros indicadores, la inversión minera en el presente año se ve afectada por el rebote estadístico debido al desempeño negativo durante el año pasado. Efectivamente, en todos los meses del 2020 la inversión minera se contrajo, según lo que reporta el Ministerio de Energía y Minas - MINEM como se aprecia en la **Figura 45**. La retracción se extendió durante el primer cuarto del presente año, para lue-

go pasar a terreno positivo desde abril hasta agosto creciendo siempre a dos dígitos pero con importantes diferencias. En agosto se registró un incremento de 59.5%, con respecto al mismo mes del año 2020, de 15.2% contra la realizada en julio y de 10.1% en relación a agosto del 2019. Entre enero y agosto del 2021 se ha invertido 16.9% más que en similar periodo del año 2020, pero 15.4% menos que en el de 2019.

Figura 45. INVERSIÓN MINERA (Variación mensual interanual)

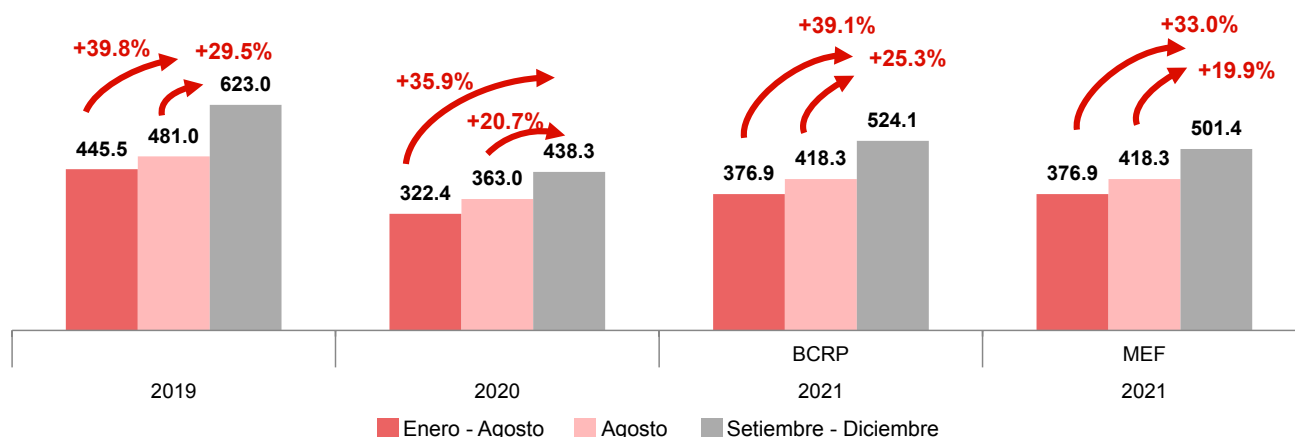


Fuente: INEI

Debe recordarse que, en su último reporte de inflación de setiembre, el BCRP ha proyectado un incremento de la inversión minera de 18.0% para el 2021, mientras que el MEF prevé un alza de 15.9%. A pesar que el BCRP redujo su estimación sobre la inversión minera en el 2021, para alcanzar esta meta será necesario que en los cuatro últimos meses del año se realicen inversiones mensuales cercanas a los US\$ 524 millones mensuales en promedio lo que significaría un 39.1%

más que la inversión mensual promedio de los primeros ocho meses y un 25.3% más que la de agosto (**Figura 46**). La estimación más conservadora del MEF también requiere que se dé un impulso de US\$ 501 millones mensuales en promedio en inversión promedio mensual en lo que resta del año, que representaría un incremento de 33.0% sobre la inversión mensual promedio durante los primeros ocho meses y de 19.9% más que agosto.

Figura 46. ESCENARIOS PARA LA INVERSIÓN MINERA EN EL 2021 (en millones de dólares)

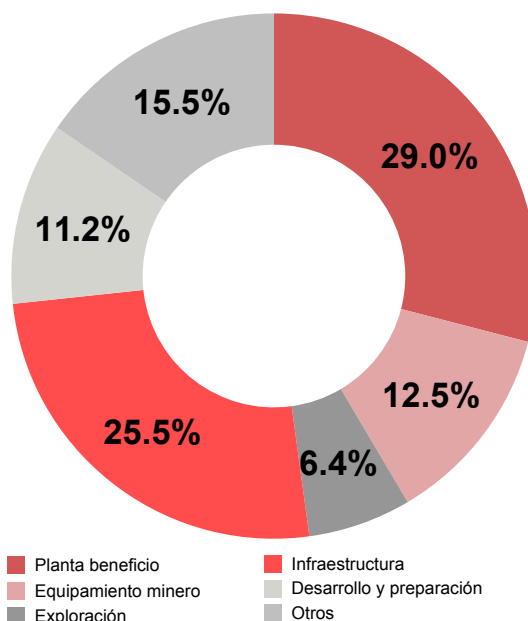


Fuente: INEI – Elaboración: CAPECO

Completados los primeros ocho meses del 2021, el 29.0% de la inversión minera se concentra en la implementación de plantas de beneficio minero (piques, tajo abierto, chancadoras, concentradoras, fundición, refinado) y el 25.5% se destinó a la ejecución de obras de infraestructura (**Figura 47**).

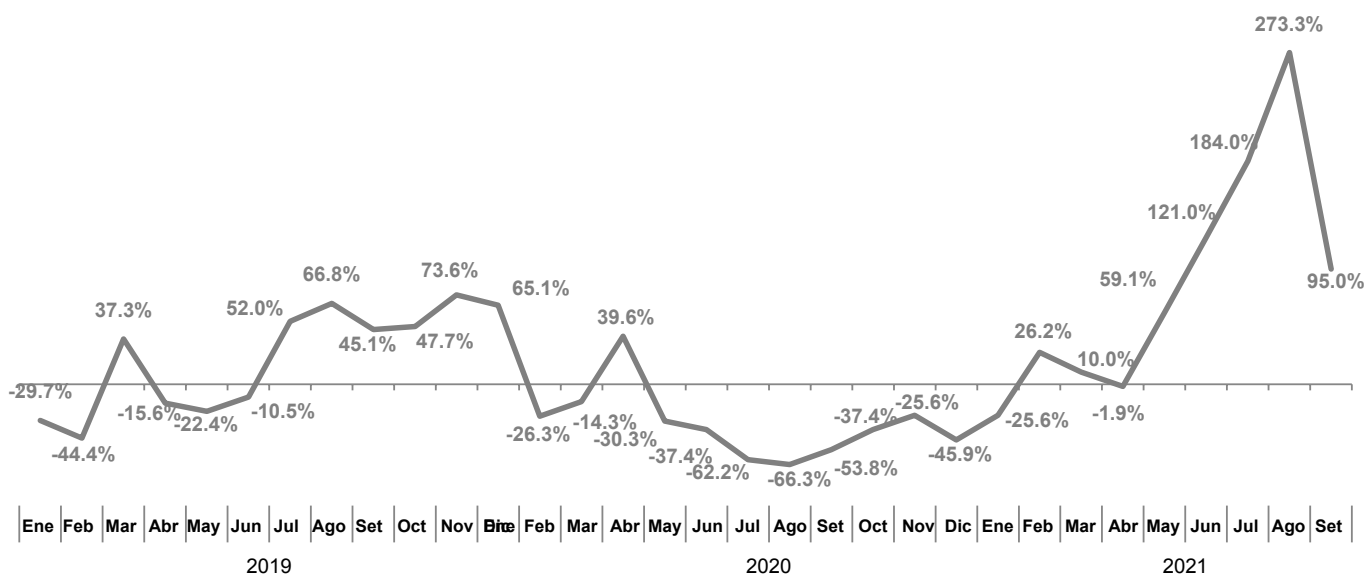
La inversión en infraestructura minera también se ve condicionada con el efecto rebote, producto de la disminución en once de los doce meses del 2020. Producto de esto, la inversión en los meses transcurridos del presente año está en terreno positivo menos marzo (-1.9%), el mismo mes que fue el único positivo durante el año pasado. Debe destacarse que de los meses en que la inversión creció, cuatro fueron a un ritmo de dos dígitos y tres meses a un ritmo de tres (**Figura 48**). En agosto del presente año, el crecimiento fue de 95.0% comparado con el mismo mes del año anterior, pero que implica caídas de 9.9% comparado con igual mes del 2019 y de 20.1% si se confronta con el mes de julio. La inversión en infraestructura conjunta de los primeros ocho meses del 2021 creció en 76.3% respecto al mismo periodo del 2020 y en 11.7% en relación al 2019.

Figura 47. INVERSIÓN MINERA ENERO-AGOSTO 2021 (Distribución según rubros del proyecto %)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Figura 48. INVERSIÓN MINERA EN INFRAESTRUCTURA (Variación mensual interanual)

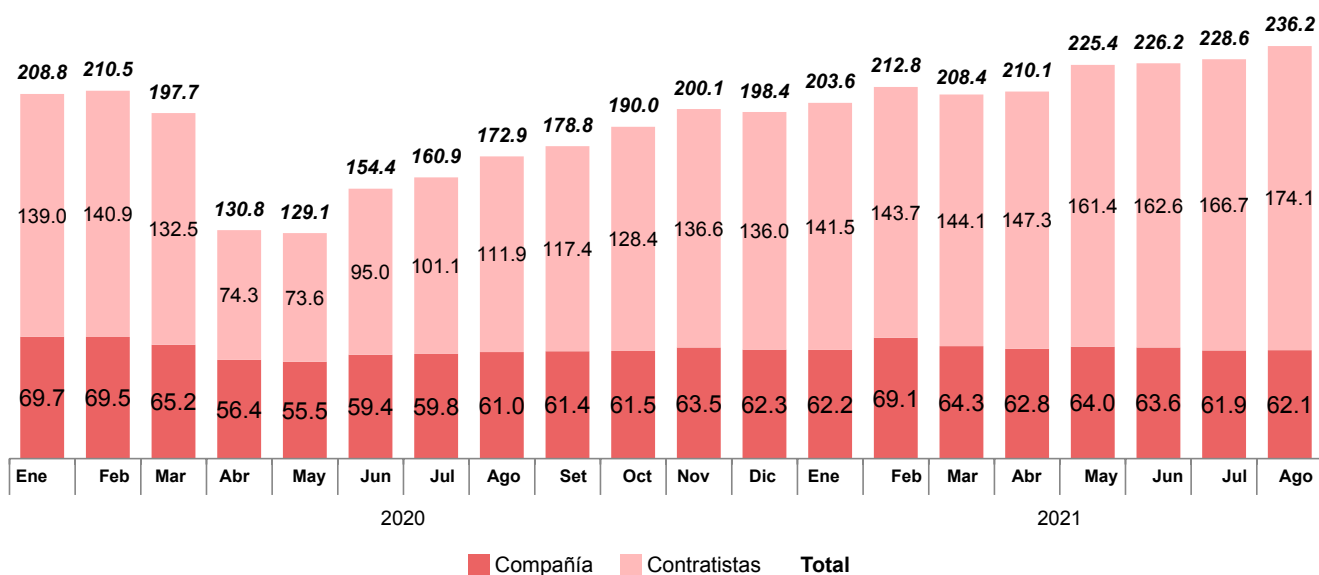


Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Respecto al empleo en minería, en agosto de 2021 se contaba con un poco más de 236 mil puestos de trabajo, que representa la mayor cantidad de empleos de los últimos cinco años, además de la recuperación de casi 107 mil puestos de trabajo (+83.0%) desde mayo del 2020 que fue el mes

con menor empleo (Figura 49). También significa alcanzar niveles pre pandemia con una mayor recuperación en los niveles del empleo a cargo de contratistas que fue el más afectado y una rebaja en el número de puestos de trabajo en las propias compañías mineras.

Figura 49. EMPLEO DIRECTO DE LA MINERÍA ENERO 2020 – AGOSTO 2021 (en miles de empleos)



Fuente: INEI

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Como se había pronosticado en la anterior edición del IEC, el producto bruto de la construcción ha concatenado doce meses continuos al alza con el resultado de agosto (25.5%), si bien se denota una ralentización del ritmo de crecimiento después del pico de abril, aún mantiene una tasa de incremento de dos dígitos por tercer mes consecutivo. Debe alertarse que la producción sectorial ha presentado un comportamiento inverso en los primeros ocho meses del presente año respecto a los mismos del 2020, siendo agosto del año pasado el último mes con tasa negativa, por lo que el efecto “rebote” se reduciría para los siguientes meses. De acuerdo a las estimaciones de CAPECO, la actividad constructora habría alcanzado un resultado positivo de 15.8% en setiembre, es decir 10.3 puntos porcentuales menos que en el mes previo, la cifra más baja de los últimos siete meses. Por el lado de la producción nacional, con el resultado de agosto se completó también seis meses de crecimiento a dos dígitos, aunque es evidente que la intensidad de esta tendencia viene disminuyendo sostenidamente desde abril.

Con el resultado de agosto, el sector creció 46.3% en los últimos doce meses previéndose que para setiembre también habría un resultado positivo aunque levemente mayor (47.3%). Para que se cumpla la proyección del BCRP de un crecimiento de 30.6% al cierre del 2021, el desempeño mensual de la construcción en el último cuatrimestre, debería ser 2.5% adicional a lo logrado en el mes de agosto. Siendo altamente probable que esto suceda se alcanzaría un nuevo récord desde hace veintisiete años. Esta previsión, de la tasa de crecimiento sectorial sería 2.6 veces la del PBI de la economía general, brecha que no se presenta desde el año 2012. Además, la actividad constructora sería el sector productivo de mayor crecimiento y contribuiría con 14.9% al crecimiento del PBI nacional.

Sin embargo, cabe recordar que el BCRP había estimado en su reporte de inflación de setiembre que la construcción no crecería en el 2022, debido a que la inversión privada se estancaría, lo que no podrá ser revertido por el incremento de la obra pública que el instituto emisor espera que suceda.

A pesar que el cambio de gabinete y la ratificación del Dr. Julio Velarde en la presidencia del BCRP, fueron decisiones positivas del gobierno del presidente Castillo, es necesario

que los mensajes se complementen con otras medidas que puedan restaurar la confianza de los agentes económicos en la capacidad del equipo gubernamental de impulsar la reactivación económica, así como de promover la inversión y el empleo.

En el sector construcción es indispensable asegurar recursos presupuestales suficientes para alcanzar mejores resultados tanto en obra pública como en obra privada, atenuar los impactos negativos del incremento de precios de materiales y equipos de construcción, así como los probables incrementos en las tasas de interés como producto de la rebaja del rating crediticio de nuestro país.

En cuanto a la ejecución de proyectos inmobiliarios, especialmente los de vivienda social, se requiere terminar con el conflicto de competencias entre el Ministerio de vivienda y los gobiernos locales que en las últimas semanas se ha escalado. A nivel de la obra pública, es urgente resolver los problemas derivados de la obsolescencia e ineficiencia de la normativa nacional de contratación pública, que impiden seleccionar las mejores propuestas y provocan paralizaciones de obra.

Por último, se hace necesario una actitud más proactiva del gobierno para solucionar los conflictos sociales que se han profundizado en sectores como minería, energía e infraestructura, y dentro de los cuales se debe considerar aquellos provocados por la proliferación de invasiones promovidas por traficantes de terrenos.

A continuación se presenta una revisión a algunos indicadores sectoriales claves:

- **Obra pública.** La ejecución se incrementó 93.9% en agosto respecto a igual mes del año anterior encadenando siete meses al alza, después de crecer en los cinco meses previos a tres dígitos. Avanzados tres cuartos del presente año, la ejecución de la inversión pública alcanzó cerca de 24 mil millones de soles, más del doble de lo invertido en el mismo periodo del 2020; 34.0% adicional a lo ejecutado en el 2019; y 31.6% por encima de lo realizado en similar lapso del 2018, en el que se había logrado la mejor performance relativa hasta ese entonces. La

mayor ejecución del gasto de los últimos doce años se replica en todos los niveles de gobierno.

Estos altos niveles de inversión pública, han permitido que en los primeros nueve meses del año se ejecute el 45% de los recursos presupuestados para todo el año, lo hace suponer que los resultados a fin de año serán presumiblemente mayores al 65% en promedio logrado en los últimos años. Cabe señalar además que hasta el mes de marzo los proyectos incorporados en Arranca Perú, explicaban el 17.8% de los recursos efectivamente invertidos hasta esa fecha, y como se ha comentado en anteriores ediciones del IEC, el modelo de ejecución establecido para este conjunto de proyectos tiene muchas debilidades que ponen en riesgo su idoneidad.

- **Precios.** El precio del acero de construcción continuó por octava vez su tendencia creciente (43.3% interanual); el del ladrillo mantiene cierta estabilidad desde hace cinco meses luego del fuerte aumento producido desde un año antes (32.3% interanual). La loseta también presenta solamente ligeras variaciones desde hace cuatro meses (7% interanual). Por su parte, el costo de la mano de obra ha experimentado una subida como producto de la reciente aprobación del pacto colectivo por rama de actividad (3.15% interanual), mientras que el precio del cemento permanece invariable desde hace más de tres años.
- **Vivienda.** En los doce meses comprendidos entre setiembre 2020 – agosto 2021 se colocaron 47,342 créditos hipotecarios para adquisición de vivienda a través de las diversas instituciones del sistema financiero resultando el mejor desempeño de los últimos cinco periodos anuales así como un aumento de 51.3% respecto al periodo similar anterior. También representa acumular cuatro periodos positivos después de catorce meses consecutivos en que este indicador había presentado resultados adversos. El desempeño de los últimos doce meses fue 10.5% más que el logrado entre setiembre 2018 y agosto 2019.

Es importante destacar la dramática caída de los niveles de colocación de los créditos para vivienda social en los dos últimos meses (agosto y setiembre), resultando una contracción mensual promedio de 51.6%, después de crecer entre enero y julio a una velocidad media mensual de 3.7%. El resultado de setiembre del 2021 resulta ser una de las colocaciones más bajas los últimos ocho años y solo está por encima de los resultados de abril y mayo del 2020, meses en que el nivel de operaciones fue afec-

tado por la pandemia. Entonces la cantidad de desembolsos de setiembre del presente año es 71.9% menos que lo colocado en igual mes del 2020, 75% menos que en el noveno mes del 2019 y 61.2% menos que los créditos en agosto, de continuar esta tendencia mensual se estima que podría dejarse de colocar 1,900 créditos (respecto a la meta del MVCS de 11,000 créditos para el 2021).

- **Oficinas y Comercio.** En cuanto al mercado corporativo, en el presente año, completado tres cuartos del año, solo han entrado 9 mil 500 metros cuadrados de superficie nueva y se acumula 40 mil 600 metros de oficinas desocupadas. Cushman & Wakefield indica que en el tercer trimestre la absorción neta fue de -20 mil 800 metros cuadrados, produciéndose la situación negativa en todas las zonas salvo en San Isidro Golf. Se destaca la desocupación alcanzada en Sanhattan (-17,217 m2) producto de la disponibilidad de un edificio que fue desocupado en su totalidad por una empresa de coworking.
- **Minería.** La inversión minera consolida su crecimiento, en agosto se registró un incremento de 59.5%, con respecto al mismo mes del año 2020, de 15.2% contra la realizada en julio y de 10.1% en relación a agosto del 2019. Entre enero y agosto del 2021 se ha invertido 16.9% más que en similar periodo del año 2020, pero 15.4% menos que en el de 2019.
- **Empleo.** La población empleada en la actividad constructora durante el trimestre julio-agosto-setiembre 2021 registró un aumento de 38.8% en Lima Metropolitana, respecto al mismo periodo del año anterior, según informa el INEI en su informe técnico de la situación laboral en la ciudad capital. Es importante señalar que los números obtenidos en julio-setiembre de este año respecto al mismo trimestre del 2019, representan un aumento del empleo en el sector de 4.7%. De otro lado, mientras que el empleo adecuado en el último trimestre analizado ha subido solo 6.8% en relación con el trimestre enero-marzo 2020 (antes de la pandemia), el subempleo creció en 27.1%, lo que ha motivado que el ingreso promedio de los trabajadores de construcción sea todavía 15% inferior al que se pagaba inmediatamente antes de la pandemia.

De otro lado revisando las expectativas de las empresas no financieras sobre el crecimiento del PBI en el 2021 se situaron 7% en setiembre que representa una mejora de casi cuatro puntos porcentuales respecto a la previsión de abril, pero es cuatro puntos menos de lo que proyectan las entidades oficiales. Las empresas financieras y

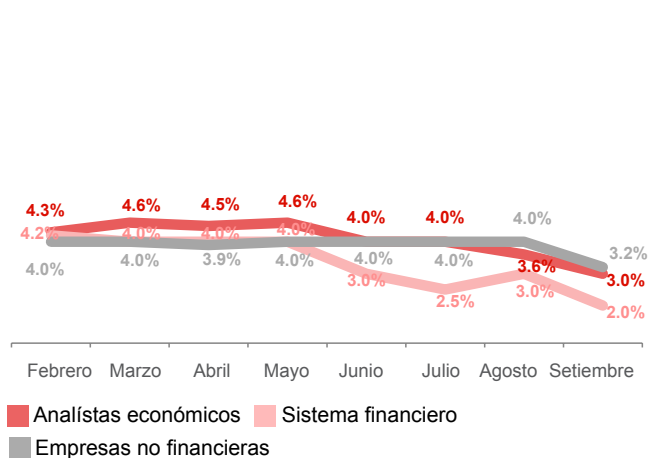
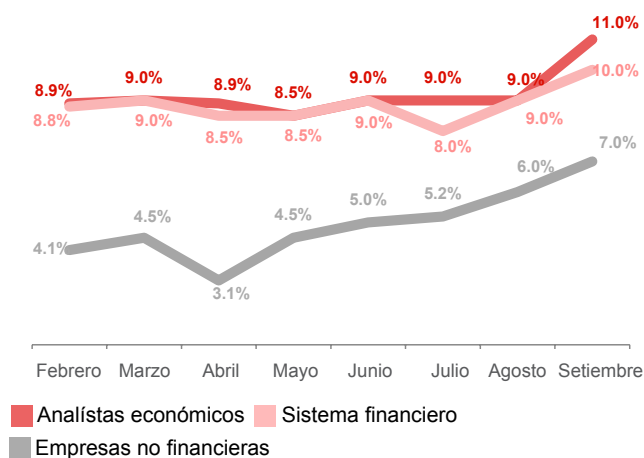
los analistas económicos esperan un crecimiento de 10% y 11% respectivamente (**Figura 50**) acercándose a lo previsto por el MEF y el BCRP. Para el 2022, tanto las empresas como los analistas económicos apuestan por una subida de entre 2% y 3.2% aunque estas previsiones han ido reduciéndose desde mayo. También se han incrementado las perspectivas empresariales y de los ana-

listas respecto a la inflación en el 2021 que ya se sitúan entre 3.7% y 5% (**Figura 51**). Para el 2022, la proyección es de un aumento de precios algo menor: de 3% a 3.5%.

Figura 50. EXPECTATIVA DE CRECIMIENTO DEL PBI

Para el 2021

Para el 2022

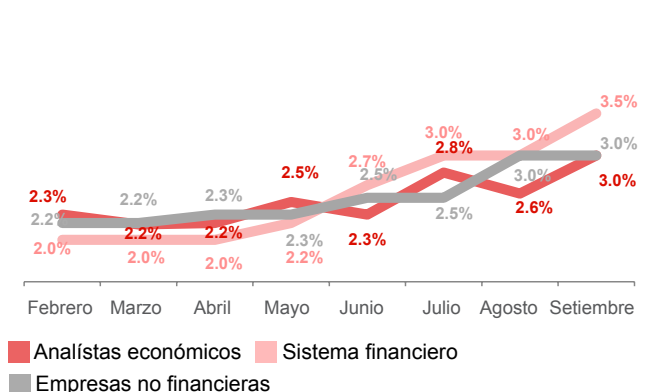
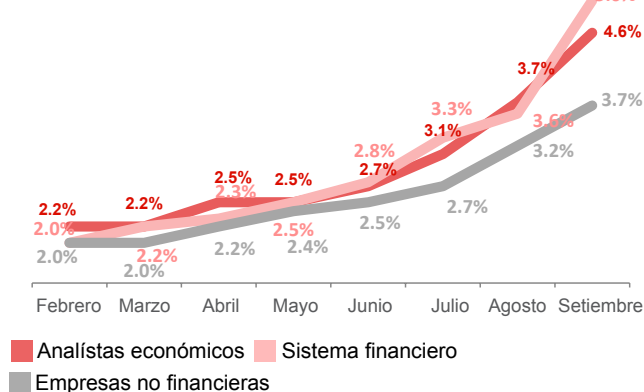


Fuente: BCRP - Informe de la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas, setiembre 2021

Figura 51. EXPECTATIVA DE INFLACIÓN

Para el 2021

Para el 2022

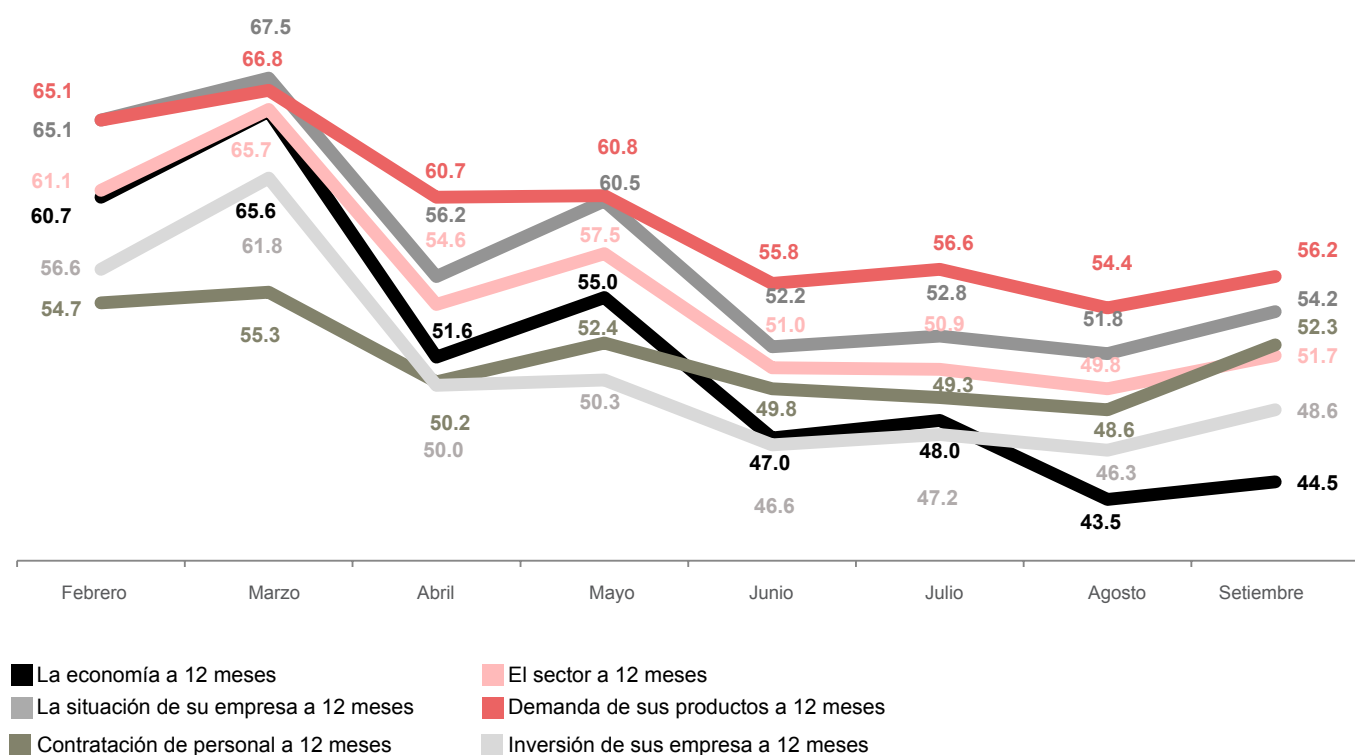


Fuente: BCRP - Informe de la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas, setiembre 2021

Las expectativas macroeconómicas de los agentes económicos también se han reducido avanzado dos tercios del año. De acuerdo con el BCRP, en marzo, estas expectativas habían presentado sus mejores resultados del año. Para agosto, sin embargo, todos estos indicadores se habían reducido significativamente, incluso muy por debajo de los alcanzado en febrero (**Figura 52**) aunque para setiembre todos los

indicadores tuvieron una leve mejora. Las perspectivas que han tenido una recuperación significativa con respecto a lo indicado en agosto son las referidas a contratación de personal a 12 meses (+3.7 puntos porcentuales), la situación de la economía a 12 meses (+2.4 puntos porcentuales) y la inversión de la empresa (+2.3 puntos).

Figura 52. EXPECTATIVAS MACROECONÓMICAS

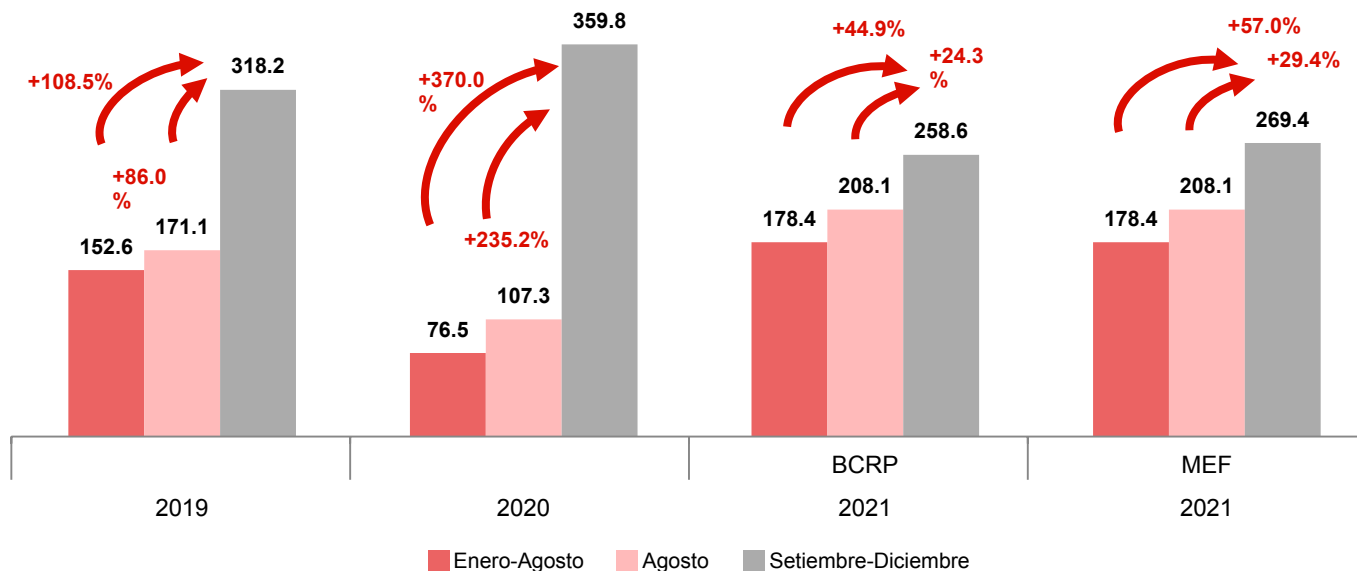


Fuente: BCRP - Informe de la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas, setiembre 2021

Es importante tener en cuenta que, si se pretende alcanzar la meta de crecimiento de la inversión pública proyectada por el BCR para el 2021 (20%), en los cuatro meses que restan del año debería incrementarse en 44.9% la ejecución mensual promedio lograda entre enero y agosto y 24.3% que el índice de inversión en el mes de agosto (**Figura 53**). Lograr la meta de crecimiento de la inversión pública estimada para el 2021 (22%) por el MEF significaría un mayor esfuerzo, ya que en entre setiembre y diciembre debería incrementarse en 57% la ejecución mensual promedio lograda entre enero y agosto y 29.4% más que el índice de inversión en el mes de agosto.

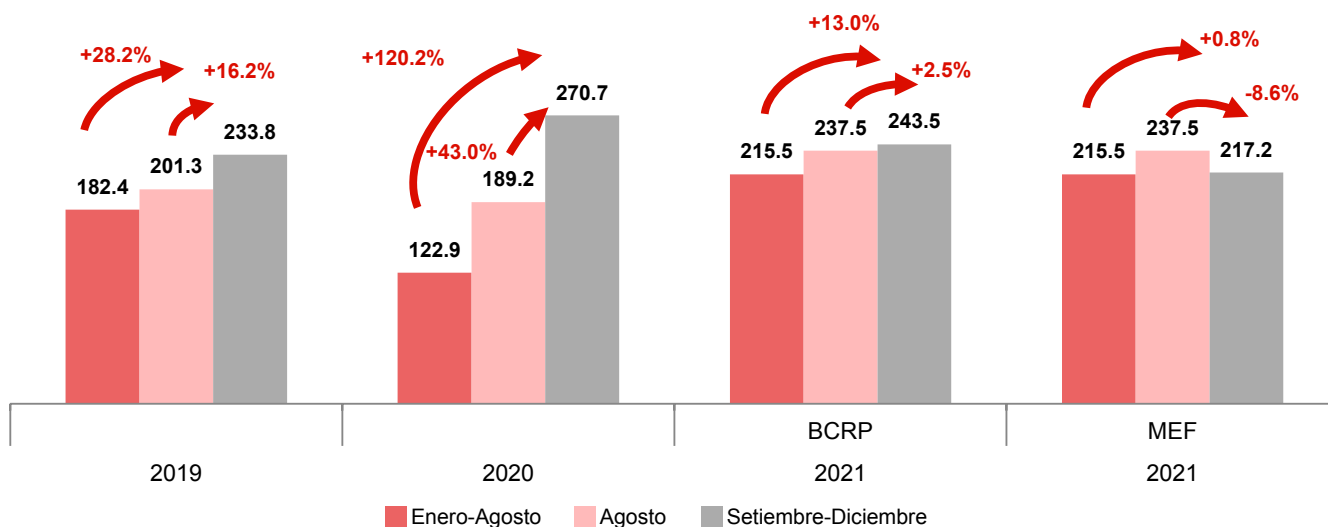
Dado que, con la estimación que hace CAPECO para setiembre (+15.8%), el PBI de la Construcción estaría completando trece meses de crecimiento continuo, parecen estar al alcance las metas esperadas por el BCRP y el MEF para el sector. En el caso del ente emisor, para lograr el crecimiento estimado recientemente (30.6%), en los cuatro meses que restan del año debería incrementarse en 13.0% la ejecución mensual promedio lograda entre enero y agosto y solo 2.5% el índice de inversión del mes de agosto (**Figura 54**). Para lograr la proyección del ministerio para el 2021 (25.5%) solo se requiere que en entre setiembre y diciembre se incremente en 0.8% la ejecución mensual promedio lograda entre enero y agosto e incluso puede soportar una disminución de hasta 8.6% si se compara con el índice en el mes de agosto.

Figura 53. ESCENARIOS PARA EL AVANCE DE OBRAS PÚBLICA EN EL 2021
(Índice base 2007 = 100)



Fuente: INEI – Elaboración: CAPECO

Figura 54. ESCENARIOS PARA EL PBI CONSTRUCCION EN EL 2021
(Índice base 2007 = 100)



Fuente: INEI – Elaboración: CAPECO



Infraestructura

Es momento de modernizar la construcción en el Perú

Lineamientos para un nuevo modelo de gestionar la infraestructura y el equipamiento públicos

I. Contexto general

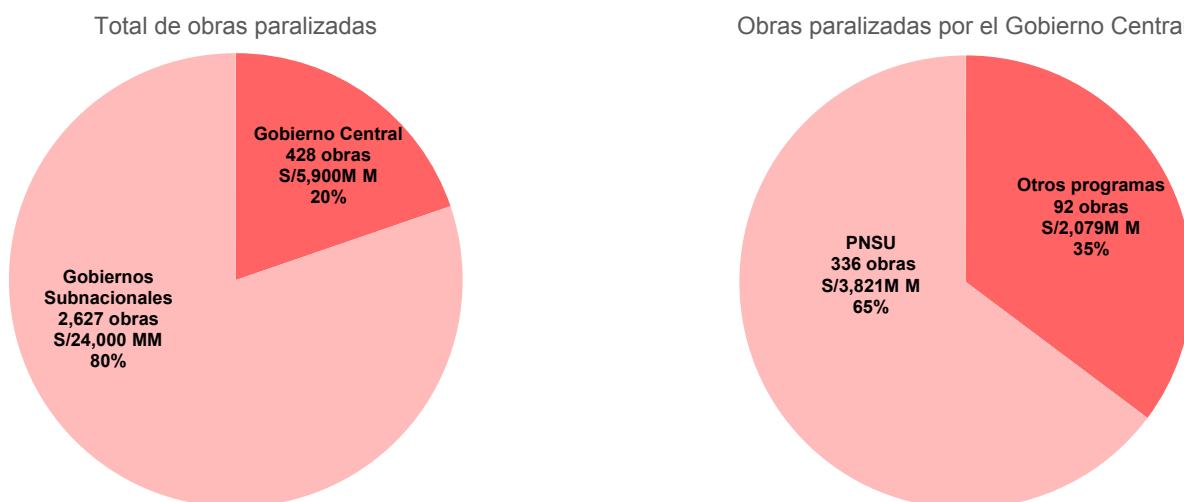
En los últimos años se ha venido instalando entre diferentes actores políticos, agentes económicos y líderes de opinión, la convicción de que el modelo actual de contratación de obras estatales debe ser radicalmente modificado. Han contribuido a extender esta percepción, sobre todo, la recurrencia de los casos de corrupción en las licitaciones públicas, los bajos niveles de ejecución presupuestal, las deficiencias en la supervisión de las obras, el incumplimiento de los plazos de entrega, el incremento de los montos de inversión y el deterioro prematuro de las infraestructuras y equipamientos resultantes.

Abundante información estadística ha sido aportada para demostrar los graves perjuicios que la obsolescencia de este modelo genera al Estado, a la industria de la construcción y, muy especialmente, a los ciudadanos. Uno de los reportes oficiales más recientes sobre este asunto ha sido presentado

por la Contraloría General de la República en julio pasado, en el que se señala que más de 3 mil obras públicas se encontraban paralizadas, implicando una inversión de alrededor de 30 mil millones de soles, monto que equivale a un año completo de ejecución presupuestal (**Figura 1**). El 80% de esta inversión detenida y el 86% de las obras corresponden a proyectos ejecutados por los gobiernos locales y regionales, mientras que el 65% de la inversión del gobierno central que se encuentra inmovilizada concierne al Programa Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

No es la primera vez que la Contraloría pone el acento sobre la paralización de obras. En marzo del 2019, se dio a conocer un informe de la Gerencia de Control de Servicios Públicos y Sectores Vulnerables a Desastres de dicha entidad

Figura 1. OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS A JULIO 2021

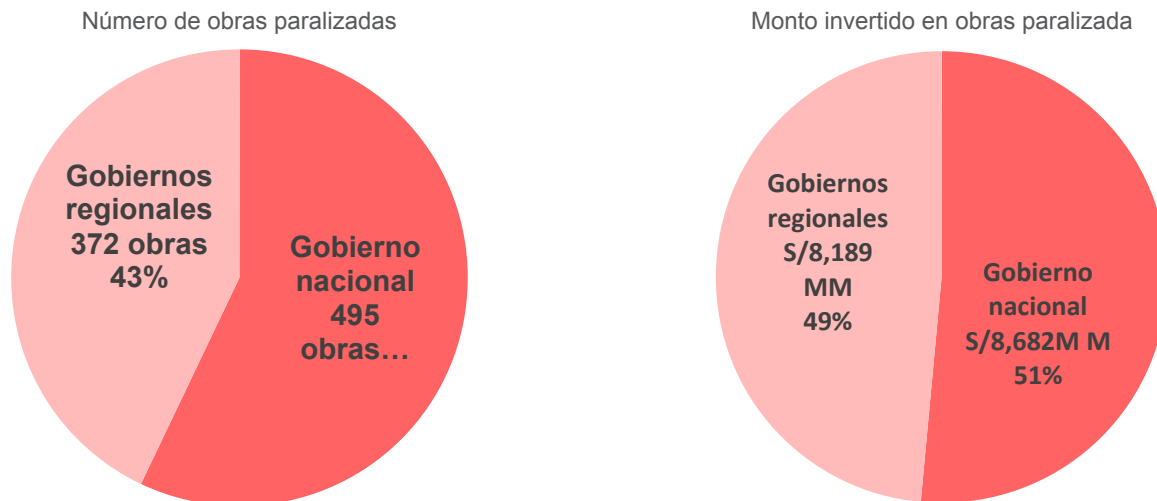


Fuente: Contraloría General de la República – julio 2021

que estimaba en casi 17 mil millones de soles la inversión detenida en 867 obras ejecutadas por el gobierno nacional y por los gobiernos regionales a diciembre de 2018 (**Figura 2**). El 51% del monto y el 57% del número de obras correspondían al gobierno central. El reporte señalaba que el 39%

de las obras paralizadas – que explicaban el 20% del monto contratado – se encontraban en dicha situación por deficiencias técnicas o incumplimientos contractuales, no existiendo grandes diferencias entre el desempeño del gobierno nacional y el de las instancias subnacionales.

Figura 2. OBRAS PARALIZADAS EN GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS REGIONALES A DICIEMBRE 2018

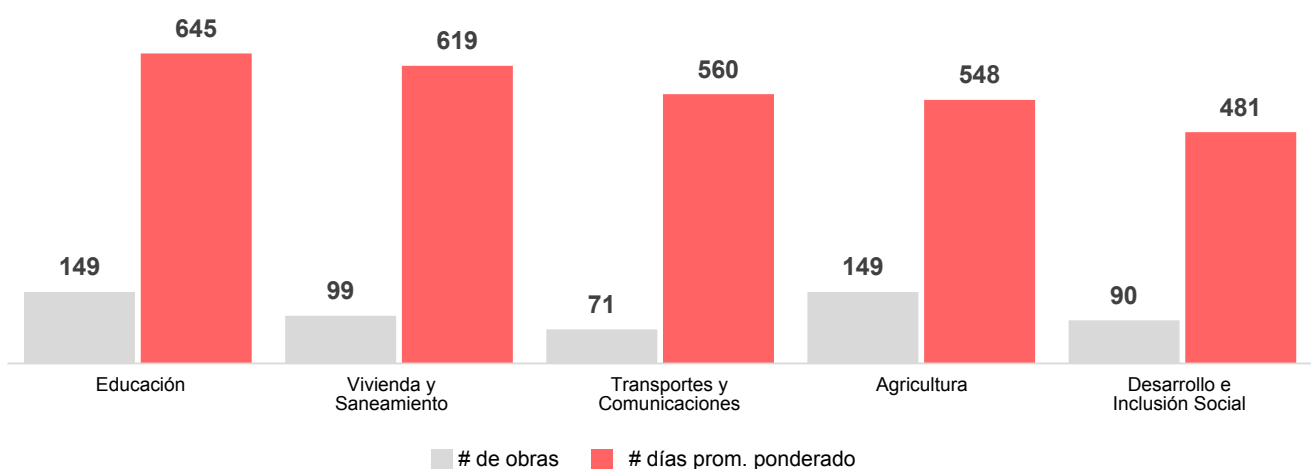


Fuente: Contraloría General de la República – marzo 2019

En el mismo reporte de control se indicaba que las obras identificadas se encontraban paralizadas entre 323 y 1,971 días. Centrando el análisis en los cinco sectores que contaban con un mayor número de obras detenidas, el periodo de suspensión

oscilaba entre los 438 días en las que ejecutaba el sector Desarrollo e Inclusión Social y los 645 que se alcanzaba en las del sector Transportes y Comunicaciones (**Figura 3**). El promedio de días de paralización era de 577 días en estos sectores.

Figura 3. NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO DE PARALIZACIÓN EN SECTORES CON MAYOR NÚMERO DE OBRAS DETENIDAS A DICIEMBRE 2018

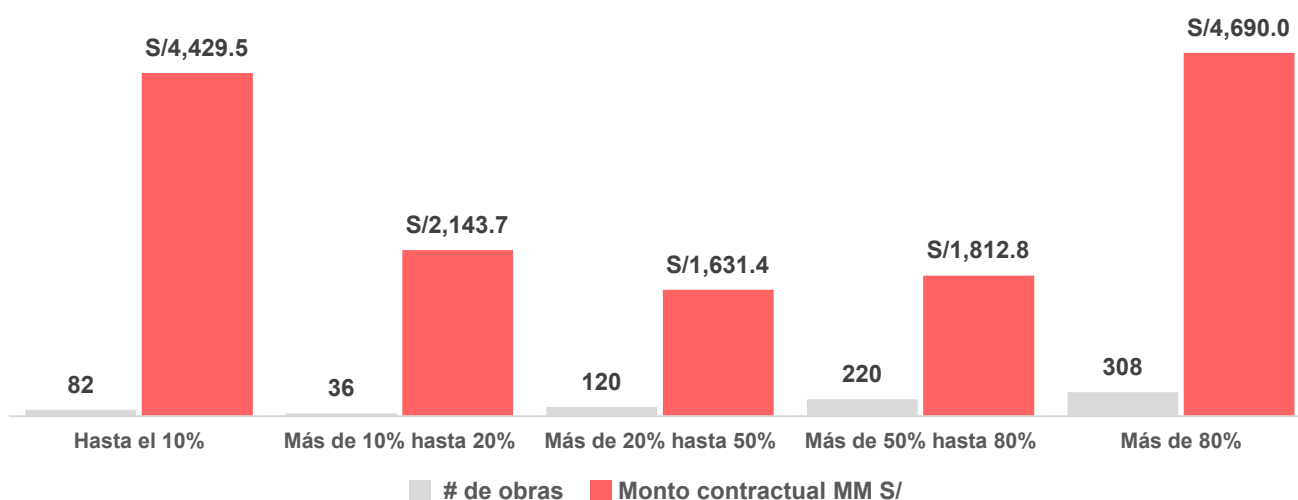


Fuente: Contraloría General de la República – marzo 2019

Sobre la base de la información recogida en el 88% de las obras evaluadas por la Contraloría, se determinó que el 40% de las obras presentaban un avance en la ejecución superior al 80% implicando 4,690 millones de soles, equivalente al 32% del monto total contratado. Por el contrario, el 11% de las obras presentan un avance de 10% o menos, involucran-

do un monto contractual de 4,429 millones de soles que corresponde al 30% de la inversión total acumulada en las 766 obras bajo análisis (**Figura 4**). En promedio, al momento de la detención las obras presentaban un nivel de avance de 61%.

Figura 4. OBRAS PARALIZADAS EN GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS REGIONALES A DICIEMBRE 2018



Fuente: Contraloría General de la República – marzo 2019

Otra investigación de la Contraloría determinó que, a agosto del 2018, casi 700 obras gestionadas por el gobierno nacional y por los gobiernos regionales se encontraban en proceso de arbitraje. Estas obras comprendían un monto contractual acumulado de más de 26 mil millones de soles, 73% del cual estaba en el ámbito del gobierno nacional (**Figura 5**). El análisis señala que en el 27% de los procesos arbitrales la controversia era por la ampliación de plazos, en el 22% era por la resolución de contrato, mientras que en el resto de casos, los conflictos fueron motivados por la aplicación de penalidades, la interpretación del contrato, la ejecución o devolución de fianzas, el reconocimiento de adicionales, la valorización de avances de obra, principalmente.

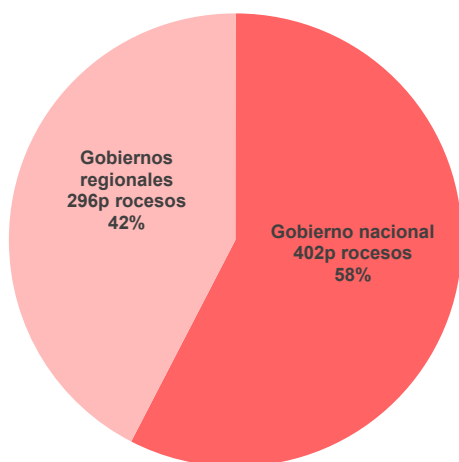
Entre las entidades que mantenían un mayor número de procesos arbitrales se encontraban Agrorural (76), el Programa Sub-sectorial de Irrigaciones - PSI (76), el Gobierno Regional de Lima (69), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (41), el Gobierno Regional de Amazonas (39), SEDAPAL (27) y el Ministerio del Interior (25).

El reporte termina señalando que, de acuerdo con estadísticas del Organismo Superior de Contrataciones del Estado – OSCE, más de la mitad de los procesos arbitrales que tenía el Estado correspondía a obras.

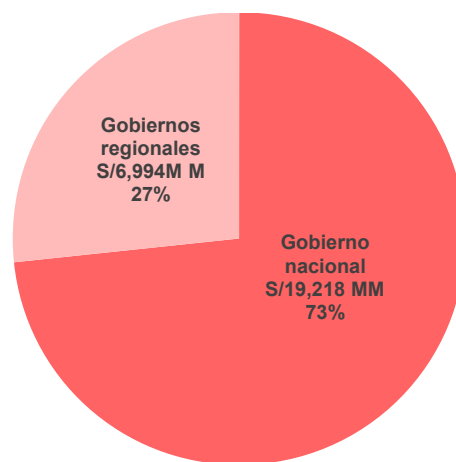
Otro dato relevante a considerar respecto a la gestión de obras estatales es el nivel de ejecución de la inversión pública en los últimos cinco años. Mientras que, entre el 2016 y el 2019, se experimentó un incremento promedio de 5.8% anual en el monto invertido, con resultados positivos en los tres niveles de gobierno; todo lo contrario ocurrió en el porcentaje de ejecución respecto al Presupuesto Institucional Modificado – PIM de cada año, que pasó de 67.6% en 2016 a 65.0% en 2019 (**Figura 6**). La pandemia provocó una contracción de 10.7% en el monto de inversión en el 2020 y que sólo se ejecutara 61.8% del PIM. En promedio, en los últimos cinco años el nivel de ejecución promedio fue de 65.3%, habiéndose dejado de invertir un monto agregado de 78 mil millones de soles en dicho periodo.

Figura 5. OBRAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE GOBIERNOS REGIONALES EN PROCESOS ARBITRALES A AGOSTO 2018

Número de obras en proceso arbitral

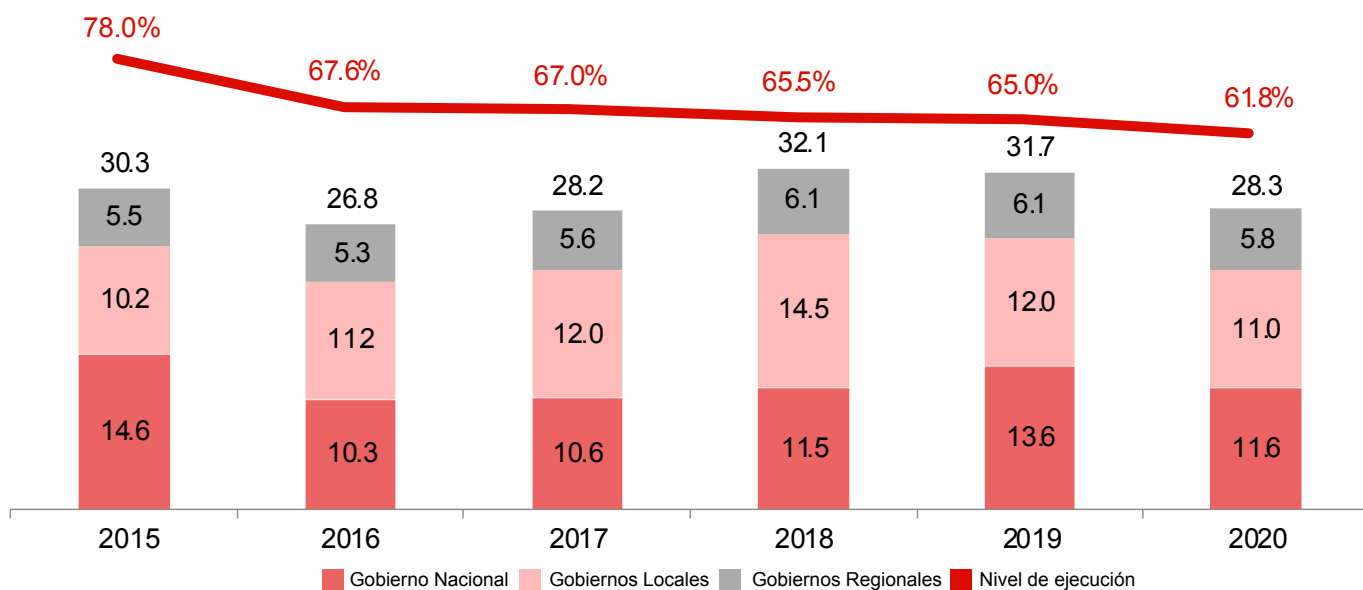


Monto invertido en obras en proceso arbitral



Fuente: Contraloría General de la República – marzo 2019

Figura 6. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN EN INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES DE GOBIERNO (miles de millones de soles - % de ejecución)

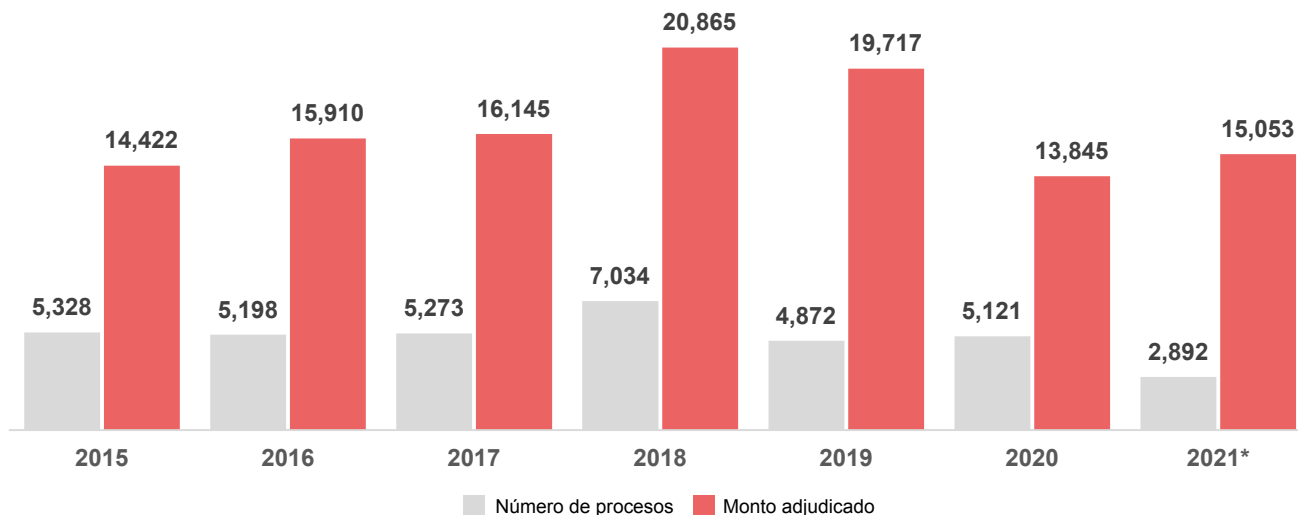


Fuente: MEF - Módulo de consulta amigable

Por otro lado, la contratación de obras públicas alcanzó en el 2018 su desempeño récord del último septenio tanto en número de procesos adjudicados como en monto otorgado: 7,034 procesos y 20,865 millones de soles. Desde el 2015 hasta el 2018, los procesos crecieron a un ritmo de 9.7% promedio anual y el monto acumulado a una tasa de 13.1% por año (Figura 7). En el 2019, hubo una retracción en ambos indicadores, muy fuerte

en el número (30.7%) y leve en el monto (5.5%). La pandemia afectó significativamente el valor adjudicado que cayó 29.8% en el 2020, su peor performance de los últimos siete años. Muy probablemente, durante el 2021 se llegue a una cifra récord, teniendo en cuenta el desempeño alcanzado hasta la primera quincena de octubre y el hecho de que en el último trimestre habitualmente se aceleran las contrataciones.

Figura 7. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN EN INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES DE GOBIERNO
(miles de millones de soles - % de ejecución)

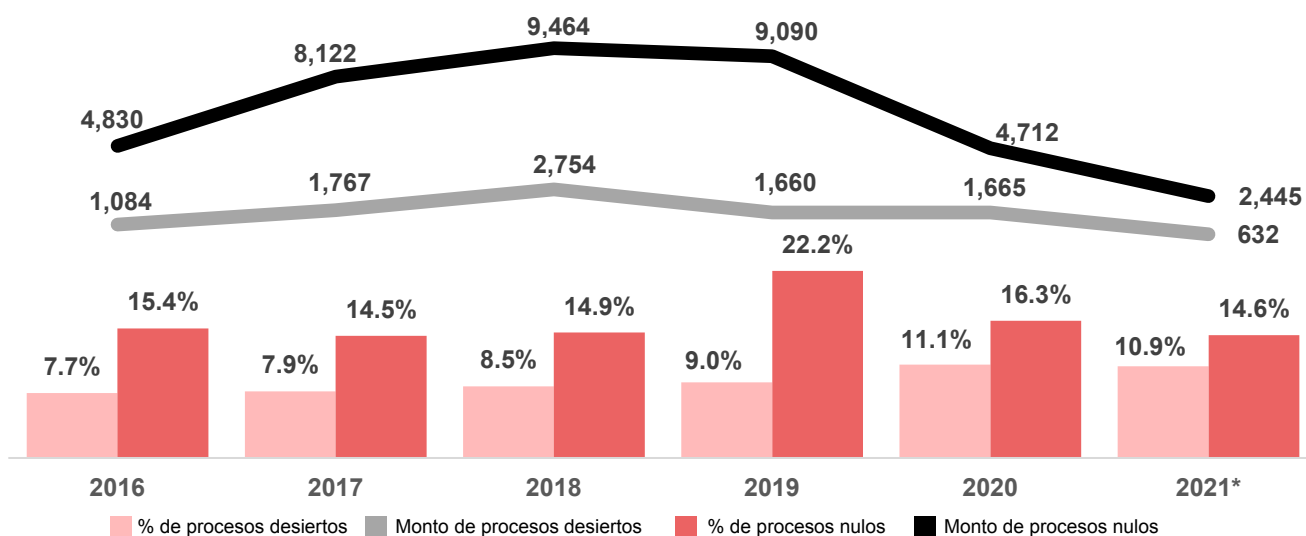


Fuente: OSCE – Tableau de Estadísticas de Contrataciones | * al 16.10.21

Si se analiza la información sobre el número de procesos de contratación de obras declarados nulos o desiertos en el último sexenio, se deja una vez más en evidencia las debilidades de la actual normativa nacional sobre esta materia. Así, desde el año 2016 no menos del 14.5% de los procesos convocados fueron declarados nulos – llegando a un récord de 22.2% en el 2019 – y no menos del 7.7% terminaron desiertos (**Figura**

8). Los montos comprometidos en estas contrataciones frustradas varían notablemente cuando han sido anuladas (superando los 9 mil millones de soles en el 2018 y el 2019) y presentan menos oscilaciones en aquellos casos en los que no se presentaron postores. Entre enero del 2016 y octubre del 2021, se declararon nulos o desiertos 8,452 procesos de contratación por un monto agregado de 48,223 millones de soles.

Figura 8. PROPORCIÓN (en %) Y MONTOS ACUMULADOS (en millones de soles) DE PROCESOS DECLARADOS NULOS O DESIERTOS



Fuente: OSCE – Tableau de Estadísticas de Contrataciones | * al 16.10.21

Por último, de acuerdo con lo señalado en el Informe N° 344-2020-CG- GCOOC de la Contraloría General de la República, la corrupción y la conducta funcional habrían generado pérdidas al país por 23 mil millones de soles en el año 2019, monto que equivale aproximadamente al 15% de la ejecución neta del Presupuesto del Sector Público de dicho año. De acuerdo con la Contraloría, el Perú padece una “corrupción estructural” y que se “debe impulsar, entre otros aspectos, cambios a los reglamentos para la ejecución de obras para eliminar o limitar, por ejemplo, el triángulo colusorio que forman un funcionario público deshonesto, un contratista corruptor y un supervisor que apaña estos procesos”.

Queda claro que la normativa actual de contratación de obras estatales y, en general, el actual modelo de gestión de infraestructuras y equipamientos públicos del que forma parte es obsoleto, ineficiente, oneroso y permeable a la corrupción, por lo que urge su modificación radical. Este cambio requiere implementar un Plan de Medidas Urgentes -que corrija aspectos críticos de las normas reglamentarias de contratación y resuelva los problemas de ejecución de proyectos en marcha- y una Agenda para la Modernización de la gestión de las infraestructuras y los equipamientos públicos, y consolide al sector construcción como uno de los factores claves para que nuestro país alcance el desarrollo sostenible.

II. Plan de medidas urgentes para la obra pública

En principio, debe precisarse que el fuerte incremento en el ritmo de la ejecución presupuestal en la inversión estatal que se viene produciendo en lo que va del 2021 se ha debido en buena medida a la mejor performance alcanzada en algunos proyectos incluidos en el Plan Nacional de Infraestructura – PNIC y en otros desarrollados a través del mecanismo de Gobierno a Gobierno – GtoG; así como al avance en la ejecución del programa Arranca Perú.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los proyectos GtoG y del PNIC son de mediana gran dimensión y ejecutados por un número limitado de empresas constructoras, y que las intervenciones incluidas en Arranca Perú no son en realidad proyectos de inversión y su modelo de gestión tiene notorias debilidades que lo hacen vulnerable a riesgos de baja calidad en las obras, ineficiencia en la ejecución y corrupción. Pero el desarrollo de la gran mayoría de obras públicas está sujeta a lo dispuesto en la normativa de contratación pública nacional, la que presenta notorias debilidades que – como se ha podido apreciar en la parte I de este informe- impiden que el Estado invierta todos los recursos que tiene disponibles para infraestructura y equipamiento y mantienen paralizadas un número creciente de obras.

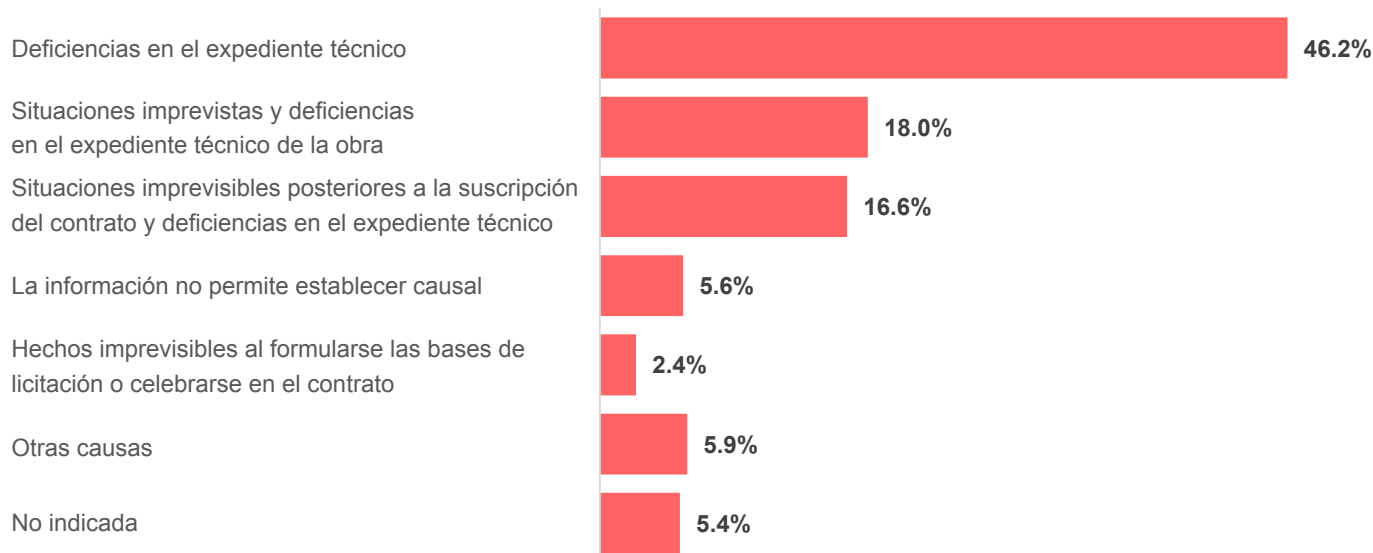
Para cumplir con estos objetivos de corto plazo, se requiere implementar las siguientes medidas:

1. Impulsar el funcionamiento de las Juntas de Resolución de Disputas, mecanismo que ha sido incorporado excep-

cionalmente a la normativa de contratación pública, pero cuya adopción requiere de un compromiso mayor del MEF, de OSCE y de la Contraloría General de la República para extender su uso sobre todo en aquellas obras que se pusieron en ejecución antes de la implementación de este mecanismo y en proyectos ejecutados por los gobiernos regionales y locales que son los que presentan mayores controversias. Las Juntas de Resolución de disputas han demostrado ser mucho más eficientes que los arbitrajes para alcanzar acuerdos entre entidades contratantes y empresas contratistas y, sobre todo, reduce el riesgo de paralización de obras. Las Juntas que gestiona el Colegio de Ingenieros han tenido una especial relevancia en obras localizadas en el interior del país, debido a la presencia y la buena reputación que ostenta esta institución a nivel nacional.

2. Sustituir los criterios de selección de contratistas de obras y de consultores para formulación de expedientes de obra basado en el menor precio por otro en el que se ponderen las propuestas técnicas con las económicas. Puede reimplantarse el mecanismo del doble promedio o uno similar. Según un estudio desarrollado por el ingeniero Rubén Gómez Sánchez, el 47% de las solicitudes de ampliación de plazo o de adicionales de obra es atribuible a la baja calidad de los expedientes técnicos (Figura 9), lo que demuestra que pagar menos por ellos constituye un falso ahorro.

Figura 9. PRINCIPALES CAUSAS QUE EXPLICAN LOS ADICIONALES Y AMPLIACIONES DE PLAZO EN OBRAS



Fuente: Ing. Rubén Gómez Sánchez – Informe sobre necesidad de la gestión de riesgos, como tema clave en el desempeño de los ingenieros civiles

Es necesario además efectuar un estudio del mercado de servicios profesionales, incluyendo aquellos que se efectúan para el sector privado, con la finalidad de establecer rangos de honorarios por la formulación de expedientes competitivos y diferenciados en función de la experiencia de los especialistas.

Por último, se requiere evaluar las implicancias y contingencias que generan a la entidad contratante los mayores costos y plazos de ejecución derivados de las deficiencias en los expedientes técnicos, así como la conveniencia de implementar mejores procedimientos de control de calidad de los expedientes.

3. Implementar mecanismos que permitan a contratistas superar las dificultades para obtener fianzas en las instituciones financieras, debido a la imprevisibilidad de los flujos de recursos y de los plazos de ejecución que se presentan en las obras públicas. Es indispensable que COFIDE la posibilidad de que esta institución pueda participar en la constitución de Fideicomisos para la gestión de adelantos de obra, alternativa que fue incorporada a la Ley de Contrataciones del Estado, a sugerencia de nuestro gremio. Lamentablemente, este instrumento no ha sido acogido por las instituciones especializadas en gestionar fideicomisos por lo que la incursión de la financiera del Estado en la prestación de este servicio no solo cubriría un vacío, sino que demostraría la viabilidad del

instrumento, contribuyendo a que otros jugadores quisieran entrar a competir en este segmento del mercado.

Sin embargo, CAPECO estuvo trabajando con COFIDE la posibilidad de desarrollar un tipo de fideicomiso que permita la gestión integral de toda la obra y no sólo del adelanto (**Figura 10**), lo que permitiría una mayor previsibilidad y un mejor control en la ejecución de las obras, mediante la introducción de la figura del Project Management Office (PMO), que se ha empleado exitosamente en los proyectos desarrollados a través de acuerdos GtoG.

A través de COFIDE también podría implementarse también algún mecanismo de garantías colaterales para proyectos pequeños, complementario a la alternativa del Fondo de Garantía que se constituye con la retención de un porcentaje del monto de contratación hasta finalización de las obras, que ha sido recientemente reincorporado a la normativa de contratación.

4. Establecer mecanismos que aseguren la igualdad de condiciones para empresas nacionales y extranjeras en procesos de contratación pública y que éstas tengan la capacidad técnica y económica para ejecutar las obras que les son adjudicadas. De esta manera terminaría con la discriminación que experimentan los contratistas peruanos, que deben cumplir con tener capital mínimo y pagado además de solvencia económica y capacidad

financiera, requisitos que no son exigidos a las empresas no domiciliadas.

Además, esta medida permitiría reducir el riesgo de que las obras a cargo de aquellas empresas “del maletín” sean abandonada apenas aquellas reciben los adelantos en efectivo o para la adquisición de materiales y que no pueden ser sancionadas por carecer de activos y de patrimonio suficientes en nuestro país.

- Definir criterios objetivos para el empleo de los acuerdos de gobierno a gobierno, los que solo deben ser utilizados en proyectos que exijan innovaciones técnicas relevantes y asegurándose que éstas puedan ser incorporadas a la ingeniería nacional a manera de legado. No se justifica un acuerdo GtoG para construir colegios, centros de salud o infraestructura vial o sanitaria que empleen tecnologías y sistemas constructivos que se utilizan en nuestro país.

Más bien, es indispensable contar con un plan para ir incorporando a la normativa nacional, algunos instrumentos como los contratos NEC, el diseño basado en la colaboración, el otorgamiento de incentivos a la reducción de gastos y de plazos de ejecución; o el control de la gestión a través de un PMO y del empleo de la metodología BIM.

- Optimizar el proceso de supervisión de obras, en particular en aquellas de menor dimensión y complejidad que ejecutan los gobiernos sub-nacionales que, muchas veces no cuentan con supervisores o inspectores debidamente capacitados. En estos casos, se podría contar con la participación de los colegios de ingenieros y arquitectos, que deberían recibir el mandato – a través de una norma específica o de un convenio- de verificar la idoneidad de los profesionales, desarrollar cursos y seminarios de actualización, sancionar efectivamente a quienes cometen faltas contra la ética y la transparencia.

Además, los colegios podrían constituir Equipos Técnicos en las Regiones que se encarguen de determinar la calidad de los expedientes técnicos encargados por las entidades contratantes, como requisito previo para iniciar el proceso de selección. De otro lado, es necesario que los funcionarios que aprueban las prestaciones adicionales no sean los mismos que aprobaron el expediente, para evitar conflictos de interés.

- Continuar con la implementación del Plan BIM Perú, a cargo del Ministerio de Economía, por ser un instrumento que favorece una gestión más eficiente de infraestructu-

Figura 10. CAPECO CONSIDERA QUE LOS FIDEICOMISOS SON UNA EXCELENTE ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE OBRAS PÚBLICAS



Fuente: Revista Costos digital

ras y equipamientos, un seguimiento durante toda su vida útil y la reducción de la corrupción. Es necesario que la actual gestión del MEF reimpulse el proceso de adopción del Plan BIM Perú, en particular en lo que se refiere a la generación de incentivos para que entidades públicas clave (como Provías, SEDAPAL, Essalud, PRONIED, entre otros) acepten que alguna(s) de sus obras pueda(n) gestionarse en un entorno BIM.

Para garantizar que el largo proceso de implementación del BIM en la gestión estatal de obras no se detenga, es indispensable una estrecha coordinación entre los actores públicos y privados vinculados con la actividad constructora y con el desarrollo de esta metodología. Para ello, la Alianza BIM para la Construcción (**Figura 11**) que está integrada por colegios profesionales, universidades, consultores en tecnologías de información y empresas proveedoras del software BIM (además de CAPECO), ha propuesto la constitución de un Consejo Consultivo en el ámbito del Ministerio de Economía.

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad derivadas de pactos colectivos por rama de actividad que negocian la FTCCP y CAPECO, en todos los procesos de contratación de obras, en particular en las ejecutadas por los gobiernos sub-nacionales tanto por contrata como por administración directa. La omisión de

esta obligación afecta tanto a los trabajadores que son afectados en sus derechos laborales como a las empresas constructoras responsables que no quieren incumplir con sus obligaciones frente a los trabajadores por lo que se ven imposibilitadas de participar en proceso de contratación en los que éstas se omiten deliberadamente de los presupuestos de obra. Pero también se pone en peligro la calidad y durabilidad de las infraestructuras y equipamientos que se construirían por empresas irresponsables y trabajadores menos calificados, que siempre están más dispuestos a incumplir las disposiciones laborales y de seguridad con tal de ganar una obra.

La FTCCP, CAPECO y CONAFOVICER han constituido un Comité para la Formalización Laboral con el propósito de impulsar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el régimen especial laboral de construcción civil, promover la capacitación y la certificación de competencias, así como la innovación y la investigación en el ámbito de la construcción. Este Comité ha solicitado al MEF, la modificación del Reglamento de Contrataciones del Estado para incorporar obligaciones y sanciones a funcionarios y empresas que no obedecen las disposiciones de los pactos colectivos y de las normas laborales y de seguridad aplicables a la construcción.

Asimismo, el Comité ha requerido a la Contraloría General de la República, a OSCE y a la SUNAFIL para que en sus acciones de control, verifiquen la observancia de estas disposiciones; también se ha dirigido a importantes ejecutores del Gobierno Nacional para que en sus convenios de transferencia de recursos a las municipalidades y en sus propios proyectos de inversión se incluya esta exigencia; y se encuentran organizando talleres y cursos de capacitación junto con la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE y la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR para difundir información entre sus asociados para la correcta aplicación de estas disposiciones.

9. Reiniciar las obras aun paralizadas y reanudar los pagos pendientes a contratistas, que se han producido por desacuerdos respecto a la ampliación de plazos e incremento de presupuestos, tal y como lo disponen el Decreto Legislativo N° 1486 y la Directiva N° 005 - 2020- OSCE. Ello exige una mayor presencia de OSCE y de Contraloría en estas negociaciones, con la finalidad de superar las retenciones de los funcionarios de las entidades contratantes a reconocer mayores plazos y presupuestos como consecuencia de la emergencia decretada para combatir la pandemia del COVID. Las Juntas de Resolución de

Figura 11. ALIANZA BIM IMPULSA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN BIM PERU COMO PARTE DE LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA



La "Alianza BIM" es una iniciativa de empresas y entidades que tienen el propósito de promover la competitividad, calidad, transparencia, integridad y sostenibilidad en la actividad constructora, para la gestión urbana y territorial mediante el empleo de tecnologías y procesos innovadores de producción, información y comunicación.

Fuente: peruconstruye.net

Disputas también deberían participar en estos procesos de negociación.

10. Eliminar el requisito de presentación de cartas de líneas de crédito bancarias como factor de demostración de la capacidad financiera de los postores en licitaciones públicas, debido a que no garantizan que éstos posean dicha capacidad; son innecesarias en razón de que las entidades contratantes solicitan fianzas bancarias, constituyen fideicomisos o retienen un Fondo de Garantía; y no siempre son fáciles de obtener, debido a la desconfianza de las instituciones financieras respecto a la falta de previsibilidad de las condiciones en que se desarrollan las obras públicas lo que no permite una adecuada determinación y acotación de riesgos.

Adicionalmente, es necesario que la SBS verifique la procedencia y los alcances de las líneas de crédito otorgadas

por bancos extranjeros a las empresas constructoras de su mismo país que participan en licitaciones de obras, con la finalidad de salvaguardar los recursos del Estado en caso de incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales, legales, tributarias, laborales y de seguridad.

11. Facilitar la libre disponibilidad de los terrenos sobre los que se deben ejecutar las obras o donde se ubican los depósitos de material excedente (DME), las canteras, las áreas auxiliares para campamentos y las plantas industriales. El retraso en la entrega de los predios es una de las principales causas del retraso en un número significativo de obras de infraestructura (**Figura 12**). Se necesita contar con un equipo técnico de la entidad contratante desde que se convoca a licitación con el propósito de sensibilizar a la población involucrada sobre los alcances establecidos por la Ley en lo que respecta a los procesos de negociación para la compra directa o a la eventual expropiación. Esta intervención anticipada de la entidad ejecutora permitiría además controlar mejor a los abogados o activistas que buscan muchas veces prolongar los conflictos para su propio beneficio o para impulsar una agenda política antigubernamental. También permitiría a la autoridad identificar las necesidades más urgentes de la población y preparar planes razonables para atenderlas oportunamente.

12. Trasladar la responsabilidad por la toma de decisiones operativas en las obras al supervisor, evitando las demoras injustificadas en la ejecución y la sobrecarga de trabajo en las entidades contratantes.

13. Modificar los índices de actualización de precios de insumos de construcción que elabora mensualmente el INEI y que han quedado retrasados por el fuerte incremento de precios de materiales, en razón de la devaluación, del

Figura 12. FALTA DE CELERIDAD EN DISPOSICIÓN DE TERRENOS RETRASA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA



Fuente: elcomercio.pe

aumento de los costos de transporte y de los precios internacionales de algunos materiales clave.

14. Reducir costos administrativos que cobra el OSCE por la prestación de servicios a proveedores y contratistas.

III. Agenda para modernizar la gestión de infraestructuras y equipamientos públicos

Como ya se ha señalado, un segundo objetivo es iniciar un proceso de transformación de las políticas públicas relacionadas especialmente con la gestión de las infraestructuras y los equipamientos públicos y con la organización estatal para la planificación y gestión territorial y del sector construcción. De esta manera, se superarán los problemas estructurales que no permiten contar con una gestión de infraestructura y edifica-

ción pública eficiente, transparente y de calidad. Ello exige la adopción de una Agenda Legislativa, cuya discusión y puesta en marcha deben iniciarse en el más breve plazo, para que su vigencia pueda completarse en un plazo máximo de dos años.

Como CAPECO ha mencionado reiteradas veces, tanto la gestión de la obra pública (en todas sus modalidades) como

de los proyectos privados de construcción enfrentan graves limitaciones para su ejecución, lo que debe atribuirse a factores estructurales que deben ser abordados desde una perspectiva integral.

Las evidencias mostradas en el análisis de contexto descrito en la parte I del presente informe, permiten concluir que - en el caso de la infraestructura y la edificación públicas - las crecientes dificultades para una gestión eficiente, sostenible, transparente y de calidad se atribuyen principalmente a que:

- a) La normativa de contratación pública es obsoleta, “igual para abajo” (es decir no valora la innovación ni la calidad técnica de las propuestas ni evalúa el desempeño en toda la vida útil de los proyectos) y además es permeable a la corrupción.

Los diferentes gobiernos han intentado varias alternativas de solución. Primero, modificando constantemente la norma de contratación pública. Luego, recurriendo a entidades internacionales, como UNOPS o la OIM. Después, a través de la convocatoria al sector privado para el diseño y la ejecución vía el mecanismo de obras por impuestos. Más recientemente, la suscripción de convenios Gobierno a Gobierno o empaquetar obras a través de “proyectos especiales”.

Ninguna de estas soluciones se puede generalizar debido a la complejidad y variedad de infraestructuras y edificaciones a construir, y todas -excepto la primera, obviamente- implican la exoneración del marco normativo nacional de contratación pública, lo que no ha estado exento de controversias e incluso de presuntos casos de corrupción (**Figura 13**). Es evidente que una solución sostenible es la modificación radical de este último.

- b) La planificación territorial y sectorial es prácticamente inexistente en el país, por lo que la evaluación y priorización de inversiones -tanto públicas como privadas- no obedece a una lógica de desarrollo territorial y de articulación multisectorial y multiactor, sino a una cuantificación aislada de la rentabilidad de los proyectos.

Esfuerzos recientes que buscan acudir a la planificación como factor clave de las decisiones de inversión, como el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), siendo importantes, no son suficientes para priorizar y articular proyectos de inversión desde un enfoque territorial, por lo que se acercan más a una programación multianual de un número pequeño de proyectos, cuya

ejecución tiene un mecanismo específico de monitoreo y seguimiento, pero dejando de lado la mayoría de intervenciones, en particular las que desarrollan gobiernos regionales y locales.

- c) La dispersión y diferencias de capacidades técnicas de las entidades estatales que se encargan de ejecutar obras públicas, no aseguran una adecuada selección, supervisión, operación ni mantenimiento de infraestructuras y edificaciones resultantes.

En el Perú existen casi 2 000 distritos, el 75% de los cuales tienen un promedio de 3 000 pobladores. De las casi 200 provincias, más de la mitad tienen menos de 20 000 habitantes. Incluso el que el país cuente con 26 regiones parece excesivo e ineficiente. Al no existir diferencias entre las competencias y facultades de estas instancias sub-nacionales, la calidad y oportunidad del gasto público se afecta gravemente. El mecanismo de distribución del canon y de las regalías, que no considera las capacidades de las municipalidades o gobiernos regionales

Figura 13. ACUERDOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA CONTRATACIÓN DE OBRAS TAMBIÉN PUEDEN SER CONTORVERSALES

The image shows a screenshot of a news article from the website 'La República'. The article title is 'Encargo a la OIM afecta la transparencia'. The article text discusses the use of international organizations like OIM for public works, mentioning a case in Lima where the current municipality questions the management of a former mayor and presidential candidate. The article is dated 25 Feb 2011 | 21:54 h and was updated on 24 de Mayo 2019 | 2:48 h. The source is cited as 'Fuente: larepublica.pe'.

para gestionar estos importantes recursos, solo termina profundizando la ineficiencia y sostenibilidad de las inversiones y extendiendo la corrupción.

- d) Los funcionarios públicos tienen mucha discrecionalidad para tomar decisiones en procesos de contratación pública, pero a la vez se encuentran desprotegidos legalmente, lo que promueve la corrupción y retrasa las obras.

Las normas de contratación pública otorgan un alto nivel de discrecionalidad a los funcionarios encargados de liderar los procesos de adjudicación y ejecución de obras, pero la precariedad de la situación laboral que impera en el Estado hace que los funcionarios honestos se cohiban de tomarlas -de allí la recurrencia de acudir a arbitrajes-, los corruptos encuentren en el amplio margen para decidir un incentivo para cometer delitos y los profesionales calificados no tengan interés en ingresar al servicio público.

Contrariamente a lo que se piensa, medidas como la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción o el incremento de sanciones para quienes los cometen son un ejemplo del efecto perverso de la forma en que se trabaja en el sector público, que tienen además el efecto de desalentar el ingreso de nuevas empresas a la ejecución y operación de infraestructuras y edificaciones públicas.

- e) El modelo de gestión y control de obras públicas es obsoleto, no utiliza las herramientas tecnológicas disponibles ni está preparado para el volumen de obras que ejecuta el Estado. No se efectúa un seguimiento de las infraestructuras y edificaciones durante todo su ciclo de vida, desde las etapas iniciales de diseño hasta el fin de su operación. En razón de ello, muchas de estas no llegan a cumplir toda su vida útil, por deficiencias en los procesos de selección y ejecución y por falta de mantenimiento.

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

- f) Los intereses de los actores públicos no se encuentran debidamente alineados con el propósito de una contratación transparente, una ejecución eficiente y una operación sosteni-

ble. Ello en razón de que las decisiones clave son tomadas por autoridades, prácticamente sin ningún control independiente. Ellas pueden decidir qué proyectos ejecutar; sus funcionarios pueden formular y aprobar su viabilidad, encargar y autorizar la elaboración de expedientes técnicos y bases de licitación y seleccionar a los ejecutores. Además, ellos mismos reciben y operan las infraestructuras y edificaciones resultantes y asignan (o no) recursos para su mantenimiento.

Alcanzar la transformación del modelo de gestión integral de infraestructuras y equipamientos públicos durante todo su ciclo de vida, exige un poner en marcha una agenda legislativa renovadora que comprende:

- 1) Ley de Gestión de Infraestructuras y Equipamientos públicos que sustituya a la actual Ley de Contrataciones del Estado, en lo que se refiere a la obra pública, lo que permitirá desarrollar proyectos de mejor calidad mayor durabilidad, así como contar con procesos más transparentes y eficiente para la contratación de obras
- 2) Ley de reforma del CEPLAN, para promover la planificación macro regional y el desarrollo de macro-proyectos con enfoque territorial, condición indispensable para una adecuada priorización y articulación de estos proyectos
- 3) Ley de modernización del SENCICO, para promover una policía de innovación e investigación en la construcción a partir de las necesidades de trabajadores, empresarios y del Estado y buscando que la industria de la construcción sea más segura, más económica y más amigable con el medio ambiente.
- 4) Ley modificatoria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para hacer obligatorios los Consejos Consultivos que permitan una interacción transparente entre los sectores público y privado para la formulación, seguimiento y mejora de políticas públicas, entre ellas la de la gestión de la construcción tanto pública como privada.

A continuación, se presenta una descripción de las propuestas que conforman esta Agenda Legislativa y que tienen que ver con la obra pública.

1. Ley de Gestión de Infraestructuras y Equipamientos públicos

Se propone una nueva normativa que vaya más allá de la etapa de contratación pública y que más bien facilite la implementación de un nuevo modelo de gestión de obras esta-

tales, así como la adopción de mecanismos de contratación más eficientes y transparentes. Es necesario comprender que la contratación de obras es apenas una etapa del proceso de gestión de infraestructuras y edificaciones estatales y ni siquiera involucra a una parte significativa de la inversión requerida para garantizar su sostenibilidad (**Figura 14**), por lo que los criterios para la selección de contratistas tanto como para la evaluación de propuestas técnicas y económicas, deben sustentarse en el desempeño de las infraestructuras y edificaciones a lo largo de toda su vida útil. Afortunadamente las herramientas tecnológicas modernas permiten contar con información confiable para ayudar en la toma de decisiones.

Esta nueva Ley debe recoger las mejores prácticas internacionales e incluso las experiencias exitosas desarrolladas en nuestro país, como la que se empleó para la construcción de la infraestructura deportiva y la Villa de deportistas que se utilizaron en los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019, desarrollada a través de acuerdos GtoG y que ahora se han extendido hacia otras obras de relevancia como el Hospital Lorena en el Cusco, el Aeropuerto de Chinchero y la construcción de sistemas de drenaje pluvial en ciudades norteñas afectadas por el Fenómeno de El Niño en el 2017.

Los principales lineamientos para la formulación de esta Ley son los siguientes:

- a) Dilucidar si es que conviene mantener una sola Ley que regule las compras de bienes y servicios, así como la contratación de obras. Resulta evidente que existen diferencias muy sensibles entre los criterios de evaluación y selección de propuestas técnico-económicas y de postores ganadores cuando se contrata obras que cuando se adquieren productos o servicios. Es necesario analizar, en retrospectiva, si es que las razones que motivaron la unificación de las normas de contratación fueron válidas a la luz de la experiencia de más de 30 años de vigencia.

Otra alternativa es mantener una sola ley pero que establezca diferencias en la valoración de parámetros clave para cada tipo de contratación (obras, consultoría, servicios y bienes), siendo uno de ellos el principio del “valor por dinero”, que es determinante cuando se trata de evaluar las propuestas técnicas sobre infraestructuras y edificaciones. Esta opción debe concluir con la formulación de reglamentos distintos por cada tipo de contratación.

- b) Introducir el mecanismo de diseño colaborativo de proyectos de construcción, dejando de lado el diseño se-

Figura 14. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN TODO EL CICLO DE VIDA DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS



Fuente: Autodesk

cuencial y segregado actualmente vigente. Esta metodología permite que la entidad contratante primero defina los objetivos y alcances que se persigue con una determinada infraestructura o edificación; luego invite a las empresas que tienen la capacidad, la experiencia y el interés de ejecutar la obra; y finalmente interactúe con ellas para ir perfilando las especificaciones técnicas. Así, el proyecto recogerá de manera sistemática y transparente, los mejores planteamientos de los postores (enriqueciéndolo, hasta llegar a la mejor alternativa posible) y permitirá que todos éstos cuenten con información relevante sobre el proyecto, facilitándoles la formulación de sus propuestas y propiciando que el proceso de contratación se dé en un marco de igualdad de oportunidades.

- c) Propiciar que la selección de proyectos se base en el mejor desempeño en toda la vida útil de infraestructuras y edificaciones y no, como hasta ahora, por el menor costo y plazo de construcción. CAPECO ha señalado reiteradas veces que el desempeño y los menores costos de mantenimiento durante la etapa de operación tengan un peso relevante al momento de evaluar propuestas (**Figura 15**). Está claro que, por lo general, las propuestas más económicas no son las mejores, y menos si es que la selección del postor ganador se define por sorteo. Paradójicamente, bajo este criterio, el riesgo de no escoger la mejor alternativa es directamente proporcional al número de postores: mientras más empresas participen en el proceso, mayor la probabilidad de equivocarse.
- d) Establecer criterios de precalificación de postores, basándose en su capacidad y su experiencia, evitando

“bajar la valla” para propiciar la participación de un mayor número de postores. La normativa debe promover la participación de las constructoras mejor calificadas y no necesariamente de más empresas. Contrariamente a lo que se piensa, al flexibilizar las condiciones técnicas se desalienta a las contratistas de mayor experiencia y se incrementa el riesgo de no escoger a la mejor alternativa.

- e) Estandarizar requisitos técnicos para la evaluación de propuestas, en función del tipo y complejidad de obras, para reducir de forma significativa el peligrosamente alto nivel de discrecionalidad que tienen los funcionarios encargados de los procesos de contratación para tomar decisiones. Es necesario estandarizar, al menos, los requerimientos que deben cumplir las empresas y los equipos técnicos, previa clasificación de las obras
- f) Modificar los procedimientos y el alcance de la metodología de evaluación de las inversiones públicas poniendo énfasis especial en la etapa de operación, y no en la de pre inversión como ocurre actualmente. Esto permitiría ahorrar tiempo en los procesos previos a la licitación, pero, por sobre todo, otorgaría al Estado mejores indicadores de rentabilidad y eficiencia de los proyectos, contribuyendo a un afinamiento continuo de los criterios de evaluación.
- g) Introducir mecanismos innovadores de solución de controversias en el proceso de preparación y ejecución de obras sin paralizarlas, como el dispute board, de modo de evitar un uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes, lo que retrasa y genera incertidumbre sobre la finalización de obras.
- h) Priorizar proyectos de infraestructura y edificación públicas a partir del mayor impacto territorial que generar y no del mayor monto de inversión. Muchos proyectos de infraestructura no alcanzan sus objetivos porque no se ejecutan oportunamente proyectos complementarios. Por ejemplo, un proyecto como el Tren de Cercanías Huacho-Lima-Ica sería mucho tendría mucho más impacto si es que, por ejemplo, se desarrollan simultáneamente parques industriales, instalaciones logísticas o de servicios en las ciudades que conforman dicho eje. (Figura 16) Esto permitiría incluso “empaquetar” proyectos para una contratación conjunta de las obras.
- i) Asegurar la igualdad de condiciones para la participación de las empresas peruanas y extranjeras en los procesos de contratación pública. Es evidente que la actual normativa es muy flexible en el establecimiento de requisitos

Figura 15. LOS COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO SON CLAVES PARA DETERMINAR LA MEJOR OPCIÓN EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA



Capeco propone que el menor costo de mantenimiento sea el factor de competencia al licitar obras públicas

Costo de mantenimiento de una obra es hasta siete veces mayor que lo invertido en su construcción, estimó la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco).



Fuente: gestión.pe

para las empresas extranjeras, perjudicando a las empresas nacionales, pero, sobre todo, poniendo en peligro las inversiones públicas.

- j) Establecer, con claridad, el marco normativo para la ejecución de obras bajo la modalidad de administración directa, que ha sido distorsionada y no tiene ningún control, lo que ha producido graves casos de corrupción y problemas en la ejecución y la calidad de las obras. Esta modalidad sólo debe utilizarse si es que la entidad pública tiene suficientes capacidades técnicas, si es que se da una circunstancia excepcional que impida desarrollar un proceso regular de contratación y, sobre todos, si es que se trata de obras de pequeña dimensión y complejidad.
- k) Impulsar la innovación tecnológica en la gestión de proyectos públicos de infraestructura y edificación, a través de la introducción progresiva de la metodología BIM para proyectos grandes y medianos y de una plataforma para el control y seguimiento de obras de pequeña dimensión. El empleo del BIM en la contratación pública ya ha sido

Figura 16. SE DEBE ARTICULAR LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN TODA SU ÁREA DE INTERVENCIÓN



Fuente: correo.pe

incorporado en la normativa de contratación pública a través del Decreto Legislativo N° 1444.

Sin embargo, la introducción de esta metodología requiere una transformación de aspectos sustanciales de la forma en que el Estado desarrolla sus procesos de contratación de obras, particularmente en lo referido a la evaluación de propuestas técnico-económicas, la modificación de las especificaciones técnicas de proyectos antes y después de la ejecución de las obras, la pertinencia y la estimación de adicionales o reducciones de obra así como de ampliaciones de plazo; así como la naturaleza y alcances de la supervisión y control de obras.

En ese sentido, será necesario diseñar nuevos contratos (basándose en los formatos NEC, FIDIC o similares), optimizar los mecanismos de solución de controversias (el dispute board se facilita notablemente, por ejemplo), facilitar y coordinar las tareas de supervisión y control de obra (incluyendo las que realiza la Contraloría General de la República, bajo la modalidad de control concurrente) e implementar procedimientos que garanticen una adecuada operación y mantenimiento de las edificaciones e infraestructuras en todo su ciclo de vida.

En cuanto a las obras pequeñas, debe procurarse cuando menos el registro de la ejecución de los proyectos y no solo de la fase de contratación.

- l) Introducir mecanismos alternativos para el financiamiento de obras, para superar las dificultades que encuentran los contratistas para obtener fianzas bancarias que garanticen el fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como los adelantos de obra. Este problema es motivado sobre todo por la imprevisibilidad de los flujos financieros y del plazo de terminación de un número significativo de obras, motivado a su vez por el uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes para resolver controversias.

CAPECO propuso hace dos años la constitución de fideicomisos en la gestión de obras públicas, planteamiento que fue recogido parcialmente por la normativa de contratación pública, puesto que se permitió solo para la administración de los adelantos y no de toda la ejecución de la obra. Es necesario modificar esta restricción para que pueda aprovecharse todo el potencial de eficiencia, transparencia y control que reporta esta herramienta.

Para obras pequeñas, en las que el fideicomiso no es viable por los altos costos que implica su constitución, se puede emplear el modelo de control del flujo financiero por parte de un tercero especializado (un banco, por ejemplo). Igualmente, el Estado podría otorgar garantías adicionales a las instituciones financieras para reducir el riesgo que perciben éstas respecto a la previsibilidad de las inversiones públicas.

m) Propiciar el control cruzado en los procesos de gestión de obras estatales, en particular durante la fase de contratación, para promover el alineamiento de intereses entre los actores públicos y privados en pro de la transparencia en la contratación, la eficiencia de la ejecución y la sostenibilidad de la operación de infraestructuras y edificaciones. Con tal objetivo se propone incorporar en tales procesos a las siguientes entidades:

- Asociación de Bancos del Perú-ASBANC y Asociación Peruana de Empresas de Seguros-APESEG para la constitución y administración de una plataforma digital en la que se registren todas las cartas fianzas emitidas y se alerte a las entidades públicas involucradas sobre el vencimiento de estos documentos. De esta forma se evitaría la falsificación o el vencimiento sin renovación de fianzas, hechos que se vienen dando con cierta regularidad en nuestro país, causando graves perjuicios al Estado y a los beneficiarios de las inversiones públicas (**Figura 17**).
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT para la creación y gestión de un modelo digital de evaluación de la capacidad económica de postores que permita, en función del análisis de los estados financieros de cada postor, así como de la naturaleza y magnitud de la obra, asignar una calificación sobre la situación económica y financiera de cada postor. Esto eliminaría el riesgo de la adulteración de estados financieros y, sobre todo, de la discrecionalidad con que los funcionarios de las entidades contratantes realizan esta calificación.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, para la realización de estudios de mercado a nivel provincial sobre los precios de materiales y equipos de construcción, que deberán ser obligatoriamente utilizados en el cálculo del presupuesto de las licitaciones. De esta manera, se evita la arbitrariedad o las deficiencias en la recolección de información en que incurrir -con mucha frecuencia- las entidades contratantes.
- Colegios profesionales de arquitectos e ingenieros para certificar la idoneidad y la experiencia de los pro-

Figura 17. EL CONTROL CRUZADO Y LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES ESPECIALIZADAS REDUCIRÍA RIESGOS DE CORRUPCIÓN



Fuente: Diario Voces – San Martín

fesionales que intervienen en los procesos de gestión pública de obras. Así, deberían encargarse de validar la experiencia profesional y la disponibilidad de los profesionales que forman parte de los equipos técnicos de los postores, evitando así la falsificación y el tráfico de currículums.

De igual forma, los colegios deberán certificar, categorizar y supervisar a los profesionales que se desempeñan como inspectores y responsables de obras ejecutadas bajo la modalidad de administración directa o en procesos de menor cuantía, en los que no se requiere la contratación de un supervisor independiente.

Por último, los colegios deberán llevar a cabo la selección, capacitación y supervisión de los profesionales que actuarán como miembros independientes de los Comités Especiales encargados de los procesos de contratación pública y que, además, no dependerán de la entidad contratante sino a un cuerpo de gerentes públicos gestionado por SERVIR:

- n) Reducir el número de ejecutores de obras públicas, mediante un sistema de acreditación de competencias, para evitar la dispersión de inversiones y mejorar la calidad del diseño, ejecución y control de los proyectos. La contratación y ejecución de proyectos deberá estar a cargo únicamente de entidades del gobierno central previamente acreditadas, los gobiernos regionales (26), las municipalidades provinciales de las 40 ciudades más pobladas del país, y un número limitado de distritos. Todos ellos deberán contar con equipos técnicos suficientes para la gestión de los proyectos.

El resto de entidades sub-nacionales encargará los procesos de pre inversión y contratación solo a aquellas que tengan acreditación, cumpliendo el principio de subsidiariedad. Cada entidad retendrá su presupuesto, priorizará las inversiones que se efectúen con sus recursos, designará un representante en el respectivo Comité de Selección y se encargará de la operación y el mantenimiento de las infraestructuras, idealmente bajo la figura de empresas comunales o núcleos ejecutores, tareas que serán supervisadas por la entidad que llevó adelante el proceso de selección.

- o) Establecer un nuevo esquema de contratación pública a partir de la complejidad y magnitud de las obras, que tendrá los siguientes componentes:

- Administración directa para obras poco complejas y monto acotado, siempre que se sustente en una situación de urgencia. Pero el diseño, la ejecución y la supervisión de las obras estarán a cargo de profesionales certificados por los colegios profesionales de arquitectos y de ingenieros.
- Fondos concursables para obras pequeñas y proyectos provenientes de fondos o transferencias del Gobierno Central. Para ello, las entidades que financian los proyectos deberán previamente estandarizar los proyectos (tipo de intervenciones, montos máximos, número de beneficiarios, diseños estándar) y acreditar a los ejecutores que garanticen idoneidad profesional y solvencia económica.

Luego se deberán organizar los concursos a los que se presentarán proyectos -a nivel de perfil- desarrollados por los ejecutores acreditados que celebren convenios con el gobierno local y con la comunidad de la localidad en la que se sitúa el proyecto. Los ejecutores de los proyectos ganadores recibirán los recursos para desarrollar los expedientes técnicos y las obras, y serán remunerados según avance de obra. Deberán además organizar a la población y al gobier-

no local para el mantenimiento de la infraestructura, idealmente a través de empresas comunales.

De esta forma, la evaluación de inversión pública se hace sobre el modelo “estandarizado” y no sobre cada proyecto, la inversión se asigna por prioridad comparada con otros proyectos, no existe proceso de licitación pública y son las autoridades y las comunidades las que eligen a sus ejecutores. De esta manera, además, se evitaría que los recursos para este tipo de proyectos se asignen de forma discrecional, lo que deriva con mucha frecuencia en casos de corrupción (**Figura 18**).

Empresas privadas que tienen impacto territorial (mineras, agroindustriales, energéticas, etc.) podrían acceder a parte de estos fondos para atender a la población que vive en el área de influencia de sus unidades productivas apoyándose en entidades técnicas y bajo el mecanismo de obras por impuestos.

- Adjudicaciones directas para la ejecución de obras pequeñas y medianas por parte de los gobiernos re-

Figura 18. SELECCIÓN DE PROYECTOS MEDIANTE FONDOS CONCURSABLES REDUCE EL RIESGO DE UNA ASIGNACIÓN DESHONESTA DE RECURSOS



Fuente: Diario Voces – San Martín

gionales y locales con sus propios recursos. El estudio de pre inversión, el expediente técnico y las obras serán contratados por los Gobiernos Regionales y Municipalidades bajo esta modalidad.

- Licitaciones públicas para obras grandes en cualquier nivel de gobierno, pero con nuevo marco normativo, pudiendo plantearse la ejecución conjunta de obras multiregionales o multisectoriales.

2. Ley de reforma del CEPLAN

Es necesario modificar la ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico–CEPLAN para que se pueda establecer un nuevo modelo de gestión del territorio nacional, a partir de la formulación de planes macro-regionales y la gestión coordinada de los mega-proyectos de impacto macro-regional, del desarrollo de las cuencas y de los corredores económicos, las intervenciones para mitigar riesgos por fenómenos naturales o antrópicos.

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

Con tales propósitos, la reforma de la ley del CEPLAN deberá:

- Constituir seis Entidades Autónomas de Planeamiento Territorial, una correspondiente a la Capital de la República y las otras cinco a partir de las Mancomunidades Regionales ya conformadas o de algún otra propuesta de macro-regionalización planteada anteriormente (**Figura 19**).

Teniendo en cuenta que la Capital de la República ha superado los límites de la provincia de Lima, para fines de esta Ley, se creará una jurisdicción de planeamiento territorial para la Capital que estará conformada por las áreas conurbadas de las provincias de Lima, Callao, Huarochirí, Canta, Cañete y Huaral.

- Establecer que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades para formular sus planes y propuestas de desarrollo, éstas dependerán funcionalmente del CEPLAN que fijará los lineamientos nacionales de desarrollo que

deberán ser obligatoriamente incorporados a los planes macro-regionales; velará por la consistencia y complementariedad de estos planes; evaluará su cumplimiento mediante indicadores de desempeño y los integrará en una estrategia nacional de desarrollo.

- Fortalecer técnica, económica e institucionalmente al CEPLAN para que pueda cumplir eficientemente con esta atribución, será necesario. En particular, es conveniente que el Consejo Directivo de la entidad cuente con representantes de entidades representativas de la sociedad civil, lo que permitirá adquirir una visión más integral de los desafíos a enfrentar y así definir mejor las alternativas de solución, además de darle una garantía de continuidad a las políticas e intervenciones, cuyos plazos de ejecución pueden exceder los periodos gubernamentales.
- Disponer que cada Entidad Autónoma esté a cargo de un Consejo Directivo, integrado por los gobernadores regio-

Figura 19. DIVISIÓN GEOGRÁFICA EN MACRO-REGIONES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL



Fuente: Javier Pulgar Vidal

nales (alcaldes provinciales en el caso de la Capital de la República) y un representante del Gobierno Central con rango de ministro. Los instrumentos de planificación y gestión aprobados por estas entidades serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades regionales y municipales, que mantendrán las competencias asignadas por el marco legal de la descentralización.

En el caso de la Capital de la República, la Entidad Autónoma se encargará de formular los planes urbanos, del planeamiento del sistema vial y de transporte (incluidas la red del Metro y la del Metropolitano), de la coordinación con los programas de inversión en servicios públicos de agua y desagüe, de la gestión de las áreas estratégicas de desarrollo urbano como la Costa Verde, las riberas de los ríos y el antiguo eje industrial de Lima y Callao, así como el diseño y ejecución de los mega-proyectos urbanos como parques industriales o tecnológicos, centros de convenciones, distritos financieros, entre otros.

- e) Establecer que el Gobierno Nacional otorgue recursos económicos para el funcionamiento de estas Entidades Técnicas, que se repagará con pequeñas tasas aplicables a los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la respectiva Macro-Región. Cada entidad contará con un pequeño equipo profesional de alto nivel y contratará a consultores externos los diferentes instrumentos de planificación y gestión mediante concursos públicos organizados por los colegios de arquitectos e ingenieros.
- f) Implementar planes urbanos y desarrollo económico para la construcción de nuevas ciudades, en zonas de influencia de megaproyectos agro-industriales, mineros o energéticos, 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), el que se constituirá en el Valle del Urubamba como consecuencia de la construcción del Aeropuerto de Chinchero o el que debería crearse para gestionar el Corredor Minero tri-regional (**Figura 20**).

Los planes para nuevas ciudades deberán formularse e implementarse antes de la puesta en marcha de los proyectos con la finalidad de que recojan las expectativas de las poblaciones involucradas; que ayuden a alcanzar el consenso social en relación a los megaproyectos vinculados y que permitan una adecuada priorización de inversiones públicas y privadas. Los recursos económicos para la ejecución de estos planes serán incorporados al presupuesto de inversión del megaproyecto, y asumido

Figura 20. CORREDOR MINERO REQUIERE MODELO DE GESTIÓN TRI-REGIONAL



Fuente: mapa.conflictosmineros.net

por la empresa a cargo de éste o por el Estado, dependiendo de las condiciones establecidas en los contratos de operación, concesión o de asociación público-privada.

- g) Disponer que sea a partir de este nuevo marco de planificación económica, social, ambiental y territorial que se formulen el Plan Nacional de Infraestructura que establezca los lineamientos nacionales de desarrollo territorial, identifique y priorice las principales necesidades a satisfacer, defina los mecanismos para gestionar las infraestructuras, determine las fuentes de financiamiento y los medios para repagar las inversiones, y establezca indicadores para la medición del desempeño de los diferentes componentes del Plan.

Para el financiamiento y sostenibilidad de las infraestructuras es necesario que el Plan favorezca la legitimación del cobro de tarifas y peajes, para lo cual es necesario implementar un sistema de subsidios directos y explícitos a aquellas familias o usuarios que no puedan pagar las nuevas tarifas, previa verificación a través del Sistema de

Focalización de Hogares (SISFOH) e inscripción en las centrales de evaluación crediticia. Esto también favorecerá la reducción del riesgo de corrupción en la asignación de recursos estatales.

3. Ley de modernización del SENCICO

Se busca promover la investigación y la innovación en el sector construcción, a partir de las necesidades de competitividad de las empresas, los profesionales, los trabajadores y el Estado y procurando una construcción segura, eficiente y sostenible. Se debe fortalecer la gestión del SENCICO, implementando una política institucional que permita a esta entidad cumplir con la responsabilidad de liderar las actividades de investigación en el sector construcción. Para ello será necesario:

- a) Asegurar la intangibilidad de los recursos del SENCICO y su uso prioritario para fines de investigación e invocación.
- b) Establecer criterios para priorizar las líneas de investigación a desarrollar, en función de las necesidades de los sectores laboral, estatal y empresarial, así como de las capacidades de los centros de investigación y del desarrollo de la tecnología.
- c) Seleccionar proyectos de investigación a desarrollar mediante concursos públicos desarrollados a partir de la priorización efectuada y con apoyo de CONCYTEC.
- d) Determinar los criterios y procedimientos que permitan a SENCICO efectuar un seguimiento a los proyectos, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.
- e) Identificar oportunidades para establecer alianzas con empresas privadas, entidades de cooperación, universidades, centros de investigación o fondos de inversión, para pasar de la etapa de investigación a la del desarrollo.

IV. Conclusión

La crisis del COVID-19 y la que se ha desencadenado por los conflictos políticos de los últimos años han afectado gravemente a la sociedad peruana, a la economía nacional y a la institucionalidad democrática de nuestro país. En el 2020, este entorno crítico castigó severamente a la construcción, mucho más que a ninguno otro sector productivo. Pero en el 2021, pese a las múltiples dificultades, la actividad constructora experimentó una importante recuperación, llegando a ser la que más creció. Para el año 2022, existe un alto

- f) Procurar el incremento de fondos para la investigación, a través de donaciones privadas, el aumento de la recaudación de la contribución al SENCICO o el canon que reciben las universidades públicas de distintas regiones.
- g) Actualizar programas de capacitación y normalización del SENCICO, a partir de los resultados de actividades de investigación y desarrollo y el avance tecnológico.
- h) Modificar el modelo de gestión de SENCICO, aumentando la participación de la sociedad en el Directorio.

4. Ley que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

A través de esta norma se busca promover la interacción transparente e institucionalizada de los actores públicos y privados relevantes en cada sector productivo y social, para el perfeccionar políticas, planes, normativas y programas estatales. De esta manera se favorece la continuidad y la legitimidad de la gestión pública, independientemente de los cambios de gobierno. Se propone modificar la LOPE para hacer obligatoria (y no facultativa, como hasta hoy) la creación de Consejos Consultivos en Ministerios y entidades públicas clave, con representantes de instituciones relevantes de la sociedad.

Los Consejos Consultivos emitirán opinión sobre iniciativas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por sus miembros. También podrán opinar sobre planteamientos de otros actores públicos y privados. Además, deberían participar en los procesos de cambio de gobierno, emitiendo una opinión sobre los Informes de Transferencia de Gestión, con el fin de favorecer la continuidad de las iniciativas gubernamentales. Cada entidad pública debe asignar recursos suficientes para que el Consejo Consultivo pueda desarrollar apropiadamente su gestión.

riesgo de un estancamiento sectorial. El gobierno central debe tomar medidas urgentes para evitar que se desacelere su recuperación, y evitar daños irreversibles a empresas y a trabajadores, pero también para no retrasar sus programas de inversión en infraestructura y en vivienda, que son claves para el crecimiento del empleo y de la producción en general. Pero, si se pretende enfrentar los desafíos del Bicentenario de la Independencia con un sector construcción encaminado y funcional a una estrategia de desarrollo sostenible para

todo el país, es necesario implementar iniciativas innovadoras, adoptar nuevos instrumentos legislativos y normativos y asumir compromisos de largo plazo entre los actores políticos y sociales, con el fin de llevar a cabo un cambio radical en el modelo de gestión de infraestructuras y edificaciones públicas y privadas en el país.

Debe entenderse que muchos de los problemas de la construcción son estructurales y vienen de mucho antes

que se desatara la crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19 que únicamente los puso nuevamente en evidencia, aunque esta vez de forma dramática. Se dice que de una profunda crisis puede surgir una gran oportunidad. Se necesita empezar hoy la transformación radical del modelo de gestión de la actividad constructora. Pero es necesario tener en cuenta que no se van a obtener resultados distintos utilizando las mismas herramientas que las empleadas hasta ahora.



Inmobiliario

A propósito de la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

El rol de un operador público para la generación de suelo para vivienda y equipamiento urbano

I. Diagnóstico

La ocupación irregular de suelo y la construcción informal de viviendas son las principales causantes de la inseguridad del hábitat, de la insalubridad ambiental y de la imposibilidad de ejercer el derecho a la ciudad para una parte importante de pobladores urbanos en nuestro país (**Figura 1**). La informalidad urbana impide la provisión oportuna y económica de servicios básicos, dificulta la conexión vial y la articulación de la ciudad, produce escasez de espacios públicos y áreas verdes y propicia la segregación espacial entre la “ciudad rica” y la “ciudad pobre”. Además, afecta el bienestar de las familias pobres y pone en peligro sus propiedades y sus propias vidas. Por último, la ocupación no planificada del suelo propicia el transporte informal, que es uno de los principales factores de contaminación ambiental urbana. Erradicar, o al menos reducir significativamente, la ocupación y la construc-

ción informales, exige una gestión proactiva y eficiente del suelo, no sólo para impedir las invasiones sino, por sobre todo, para procurar la producción urbana formal.

Existe una percepción en determinados ámbitos académicos acerca de que la dificultad para acceder al suelo formal se debe a que en nuestras ciudades se viene produciendo una especulación significativa promovida por propietarios de suelo, que incrementa artificialmente el precio de los terrenos, dificultando la producción de infraestructura, equipamiento y vivienda urbana.

Lo cierto es que, en nuestro país, la reforma agraria iniciada en 1969 desmembró la propiedad agrícola aledaña a las ciudades, por lo que no existen grandes propietarios privados



Figura 1. El tráfico de terrenos es favorecido por las restricciones legales y administrativas para incorporar al mercado el suelo estatal y el de las comunidades campesinas (Fuente: vocesdelimanorte.com)

con capacidad suficiente para influir significativamente en el mercado de suelos, como ocurre en países cercanos. De otro lado, un estudio desarrollado recientemente por GRADE, ha llegado a la conclusión que apenas el 7% de la expansión producida en las 43 ciudades más pobladas del país entre el 2001 y el 2018 es atribuible a la urbanización formal (**Figura 2**). Ello quiere decir que prácticamente todo el crecimiento de las ciudades se debe a la habilitación urbana informal o al tráfico de tierras. La contundencia de estas cifras contradice esta percepción de una masiva especulación de propietarios privados. Adicionalmente, una parte significativa de las invasiones se producen sobre suelo estatal o de propiedad de comunidades campesinas que son en realidad los grandes tenedores de suelo en áreas de expansión. Es más bien la desidia del sector público por proteger sus predios y las restricciones que tienen las comunidades campesinas para incorporar los suyos al mercado las que, indirectamente, provocan la escasez de suelo que reduce la posibilidad de generar una oferta sostenible de vivienda formal y genera grandes costos sociales y económicos para la sociedad y el Estado.

En las zonas consolidadas de casi todos nuestros principales centros urbanos, lo que se aprecia es una gran dispersión de la propiedad de los terrenos. En la ciudad de Lima, por ejemplo, el tamaño de la gran mayoría de lotes que pueden ser objeto de procesos de densificación es relativamente pequeño. De acuerdo con cifras de CAPECO, al año 2019, el tamaño

promedio de los terrenos sobre los que se han desarrollado proyectos habitacionales es de 785 m² y de otro lado, el 85% de promotores inmobiliarios solo contaba con un proyecto habitacional en oferta, lo que revela una gran fragmentación de propiedades prediales privadas que no permite efectuar una especulación a gran escala. En realidad, también en las zonas consolidadas, una buena parte de los terrenos de gran dimensión son del Estado. La realidad de otros centros urbanos del país no es distinta, por el contrario, en muchos de ellos, el tamaño de los lotes disponibles para el mercado inmobiliario formal es todavía menor al que se presenta en la capital.

En resumen, la absoluta mayoría de promotores inmobiliarios del país carece de un stock significativo de suelo, tanto en zonas consolidadas como en áreas de expansión urbana. Para ellos, el suelo forma parte del costo de producción, por lo que un incremento significativo de su precio de adquisición afecta claramente la viabilidad de su actividad económica y limita el desarrollo de una oferta inmobiliaria formal, especialmente la de vivienda social. En este escenario, tanto para cumplir con los objetivos de las políticas habitacionales del Estado como para impulsar el negocio inmobiliario, resulta indispensable asegurar que los terrenos del sector público y de las comunidades campesinas no alimenten las invasiones y que se incentive la utilización de terrenos privados para proyectos de vivienda social. En tal propósito, la creación de un operador público de suelo resulta fundamental.

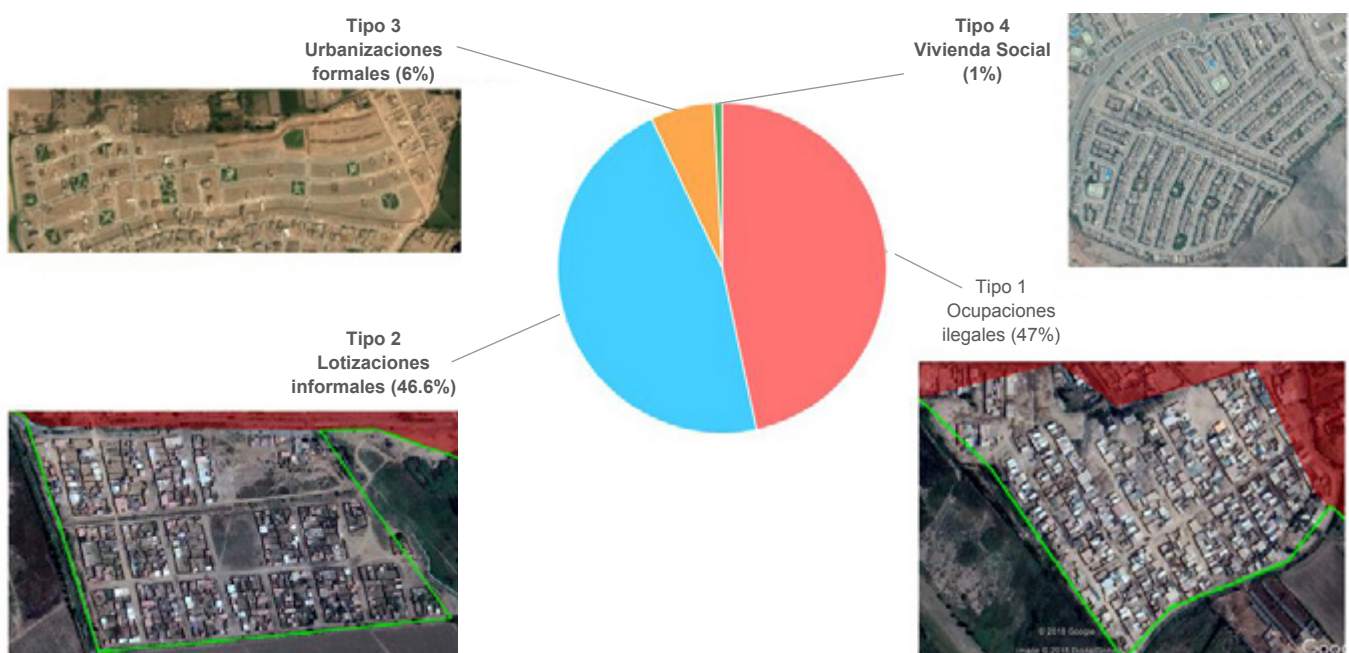


Figura 2. Distribución del nuevo suelo urbano por tipo de urbanización en 43 ciudades peruanas más pobladas 2001-2018 (Fuente: GRADE)

II. Gestión de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible

El 25 de julio del presente año, fue promulgada la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible - LDUS, que establece “los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible”.

La norma define el desarrollo urbano sostenible como “la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo; así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad urbana y territorial, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios”.

A través de la LDUS se busca “orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

Esta ley tiene muchos aspectos positivos y otros que deben merecer una revisión para que se puedan cumplir cabalmente el objeto y la finalidad que esta norma establece. Uno de los instrumentos de gestión que introduce la Ley es el del Operador Público de Suelo - OPS, definido como una “empresa pública de derecho privado” que tendrá a cargo “la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por dicha entidad; para destinarlos a fines de interés o utilidad pública, dándose prioridad a la utilización de los predios para la generación de Vivienda de Interés Social, fines de renovación o regeneración urbana o para el reasentamiento poblacional”.

La incorporación del OPS en la normativa urbana nacional ha sido un planteamiento que CAPECO ha impulsado desde el año 2015 (**Figura 3**). En la propuesta de Plan de Vivienda y Desarrollo Urbano de Mediano Plazo 2016-2021 formulada por el Consejo Permanente por la Vivienda, la Construcción

y el Territorio, conformado por el Colegio de Ingenieros del Perú, el Colegio de Arquitectos del Perú, la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú, se recomienda “transformar el actual Programa de Generación de Suelo Urbano en un Fondo de Generación de Suelo Urbano, como Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Vivienda” que actúe como “desarrollador de mega-proyectos urbanos, a través de los cuales se financia la habilitación urbana de terrenos públicos y privados que, divididos en macro-lotes urbanos, serán transferidos a promotores privados con el propósito de desarrollar proyectos de vi-



Capeco propone creación de empresa pública de suelo para generar áreas urbanas

Gremio constructor plantea incorporar terrenos del Estado y de comunidades campesinas



Foto: ANDINA.

14:36 | Lima, nov. 13.



La Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) propone la creación de una empresa pública de suelo para generar áreas urbanas donde se desarrollen proyectos inmobiliarios de una manera ordenada, para lo cual se pueden incorporar terrenos del Estado y de las comunidades campesinas.

Figura 3. Nota difundida por la Agencia Andina el 13 de noviembre de 2018 sobre la propuesta de CAPECO de crear una empresa pública de suelo para incorporar al mercado “terrenos del Estado y de las comunidades campesinas”

vienda, especialmente social, y de equipamiento urbano” así como “financiar la ejecución de proyectos de renovación urbana o reurbanización” y ‘adoptar’ proyectos privados “para facilitar, a través de convenios con gobiernos locales y con otras entidades públicas, la obtención de cambios de

zonificación, factibilidades de servicios, licencias de obra y otras autorizaciones”. Este Plan de Mediano Plazo fue alcanzado a los partidos que disputaban la presidencia de la República en el 2016.

III. Experiencias de gestión de suelo público en el Perú

Desde el año 2002 en que se comenzó a implementar una nueva política de vivienda en el país, expresada en el Plan Nacional “Vivienda para Todos”, se pusieron en práctica una serie de iniciativas para promover la generación de suelo urbano para vivienda social, entre las cuales se puede mencionar el Programa de Producción Urbana Primaria (PUP) dentro del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) financiado con recursos del BID, los Proyectos de Habilitación Urbana Integral a cargo del Banco de Materiales (**Figura 4**), el Programa de Adjudicación de Lotes a cargo de COFOPRI, el Programa de Subasta de Terrenos del Fondo Mivivienda además de la venta de terrenos que desarrollan tanto la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) como Proinversión y los gobiernos sub-nacionales. Nótese que el Fondo Mivivienda

tenía desde esa época la facultad de impulsar proyectos inmobiliarios sobre terrenos del Estado y sólo se limitó a transferir un número reducido de terrenos sin desarrollar proyectos de habilitación urbana. Tampoco una entidad bien dotada de competencias y capacidades técnicas como Proinversión han tenido éxito en impulsar iniciativas de generación de suelo.

El último de estos intentos fue la creación del Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU) durante el Gobierno del presidente Humala, cuyos logros – al igual que los de las iniciativas anteriormente mencionados - fueron muy reducidas. Cabe precisar además que, durante dicho gobierno, sendos informes formulados tanto por el Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo coincidieron en la necesidad de conformar un nuevo modelo de gestión del suelo urbano, convirtiendo el PGSU en una empresa pública de suelo. Este planteamiento es muy similar al planteado sistemáticamente por CAPECO para promover la ocupación de suelo y la generación de vivienda.

En abril del año 2012, a través del Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA se constituyó, dentro del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU) con el propósito de atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social y servicios complementarios de infraestructura, así como de equi-



Figura 4. Proyecto Cuatro Suyos en Trujillo impulsado por el Banco de Materiales. Habilitación de cuatro macro-lotes y construcción de 502 viviendas Techo Propio sobre terreno de 7.2 hectáreas (Foto: Ministerio de Vivienda).

pamiento mediante la promoción de acciones de recuperación y/o transformación urbana y el desarrollo de proyectos de producción de nuevo suelo urbano. Para cumplir con este propósito el programa desarrolla tres modalidades de intervención: (i) la habilitación urbana de terrenos de propiedad del Estado con aptitud urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social y sus servicios complementarios; (ii) la recuperación de espacios y predios deteriorados y/o subutilizados que sean útiles para el desarrollo de proyectos de vivienda social; (iii) la promoción de inversiones encaminadas a dar un mayor y mejor uso del suelo mediante la modalidad de asociación pública privada u otras permitidas por la legislación vigente, así como a través de mecanismos de facilitación urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social.

Con la creación de este programa se pretendió superar una de las grandes limitaciones de la política habitacional para generar una oferta sostenible de vivienda social en nuestro país. Lamentablemente, esta instancia no ha cumplido hasta el momento con este importante objetivo, sobre todo por las siguientes razones:

a) Limitaciones del modelo organizacional. La experiencia del PGSU y antes del PUP habían demostrado que el hecho de que estos programas dependieran funcionalmente y de manera directa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento constituía una limitación infranqueable en la gestión de los proyectos que pretendían desarrollarse, entre otras cosas porque tal dependencia obligaba a estos programas a someterse a los criterios normativos y administrativos que rigen habitualmente la inversión pública convencional, lo que a su vez generaba una serie de dificultades para la implementación efectiva y oportuna de los proyectos como la imposibilidad de registrar contablemente las plusvalías generadas por las inversiones en habilitaciones urbanas y las decisiones administrativas de cambiar de uso o de zonificación o de obtener factibilidades de servicios; o la necesidad de que las decisiones debían ser tomadas por los Ministros de Estado o que los riesgos de los proyectos inmobiliarios a desarrollar no pudieran ser debidamente acotados.

Luego de evaluar varias alternativas – entre ellas, la de encargar la atribución al Fondo Mivivienda – resultó evidente que lo más razonable y eficiente era su conversión en una Entidad Autónoma, idealmente una Empresa Pública de suelo, cuyo patrimonio se debía constituir con los recursos que se le asignen y sobre todo con los recursos obtenidos por la venta de los macro lotes habilitados que

gestione, que debían reinvertirse en nuevos proyectos de generación de nuevo suelo urbano.

Se tenía claro que la creación de esta entidad debía implicar la dación de una Ley específica o incluirla dentro de una Ley General de Suelo. Muchos podrán discutir la conveniencia de constituir una nueva empresa pública, pero la experiencia exitosa del Fondo Mivivienda (que fue transformada en una sociedad anónima por una Ley en el año 2005) ponía en evidencia que el Estado puede ser un promotor eficiente del mercado habitacional a través de un modelo de gestión empresarial. La empresa pública debía jugar un rol similar en el impulso a la oferta de vivienda (a través de la generación de suelo), al que hasta ahora viene desempeñando Mivivienda en el fortalecimiento de la demanda.

b) Dificultades para obtener suelo público con vocación urbana. Estos programas no tenían un mandato claro para disponer de terrenos de propiedad estatal que se encontraban subutilizados o sin uso y que tenían vocación para albergar proyectos inmobiliarios de vivienda y equipamientos urbanos complementarios. Un caso muy particular es el de los terrenos transferidos en propiedad o cedidos en usos a instituciones militares o policiales que ya no cumplían fines relevantes de defensa nacional o seguridad interna. Una alternativa para superar esta debilidad era restituir la facultad que tenía la Comisión de Coordinación creada por el Decreto Supremo N° 010-2002-MTC de identificar terrenos estatales “que no se encuentren destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y que no hubiesen sido donados para fines específicos por particulares... a efectos de promover el acceso de la población a la propiedad privada de vivienda”.

Esta norma establecía además que “por el solo mérito de dicha identificación y a solicitud de la Comisión, la Superintendencia de Bienes Nacionales, asumirá la titularidad respecto de dichos bienes” para permitir el desarrollo de proyectos inmobiliarios para los fines arriba señalados. La nueva empresa pública de suelo podía actuar como secretario técnico de esta Comisión – función que en el 2002 ejercía la entonces Dirección Nacional de Vivienda- y requerir a esta instancia la identificación de terrenos y disponer su transferencia a esta empresa, siguiendo el proceso mostrado en la **Figura 5**. Este esquema no solo permitiría acelerar la disposición del terreno sino también otorgarle mayor transparencia y legitimidad a la decisión de destinarlo a fines de vivienda social.

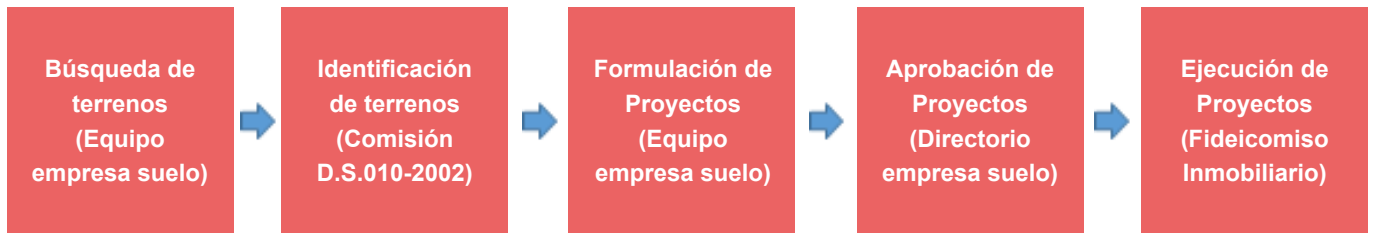


Figura 5. Esquema de desarrollo de proyectos a través de empresa pública de suelo

c) Falta de incentivos para incorporar terrenos privados que se destinen a proyectos de viviendas sociales. A pesar de que el PGSU tenía la función de facilitar el desarrollo de proyectos de vivienda social sobre terrenos de propiedad privada, nunca se hizo esfuerzo alguno para llevarla a la práctica. En particular, resultaba indispensable promover el empleo de terrenos de propiedad de comunidades campesinas, a pesar de que, ya desde el 2006, la Ley N° 28687 – Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, disponía que los terrenos “de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa aportados voluntariamente por sus propietarios al Estado” podían ser habilitados con recursos públicos para luego disponer “su transferencia a los promotores privados vía subasta pública del área útil resultante (macrolotes) para que sobre ella diseñen, promuevan, construyan y vendan, a su riesgo, costa y beneficio, viviendas sociales y servicios urbanos complementarios”.

La empresa pública debería hacerse cargo de las inversiones requeridas para habilitar los terrenos de propiedad privada, previo proceso de selección e identificación mediante el esquema mostrado en la **Figura 5**. Para promover estas inversiones, el Estado debería destinar una parte de los recursos destinados a infraestructura de servicios públicos (más de 5 mil millones de soles en el 2019), para dotar de agua a proyectos inmobiliarios formales que incorporen un componente significativo de este tipo de viviendas (**Figura 6**). Con un 10% del presupuesto anual de inversiones del Ministerio de Vivienda se podría facilitar la construcción de 15 000 viviendas de interés social, triplicando los actuales niveles de oferta en el programa Techo Propio, generando viviendas seguras para familias pobres, pero además reduciendo sensiblemente la inversión que el Estado debería hacer para el mismo fin, si es que por falta de viviendas formales estas familias continuarán asentándose informalmente.

Estas inversiones podrían ser canalizadas a través de la empresa pública de suelo que también podría participar en la dotación de servicios públicos para proyectos inmobiliarios destinados a usos no sociales (viviendas de altos precios, equipamientos comerciales o industriales), mediante mecanismos de co-inversión con promotores privados, entendiendo que el OPS tendría mandatos claros y transparentes de inversión urbana, garantizando que la inversión del Estado se ejecute y que se cumplan las obligaciones de los promotores privados, lo que también requeriría la constitución de fideicomisos específicos por proyecto o grupo de proyectos.



Figura 6. Obras de agua y desagüe para proyectos urbanos formales pueden incluir participación privada (Fuente: andina.com.pe)

Esta entidad también podría hacerse cargo de efectuar de manera expeditiva los trámites que deben efectuar propietarios de terrenos interesados en destinarlos a la producción de vivienda social, para obtener cambios de zonificación, factibilidades de servicios públicos y otras autorizaciones municipales, registrales y de otras entidades estatales involucradas en los procedimientos administrativos de habilitación urbana y edificación, entre ellas los ministerios de Cultura y del Ambiente, los Registros Públicos, el Instituto Nacional Defensa Civil. Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 021-2002-MTC otorgaba a la Comisión de Coordinación constituida para facilitar el acceso de la población a la vivienda, la facultad de identificar terrenos privados e incorporarlos al Plan Nacional de Vivienda para que el Ministerio de Vivienda pueda hacerse cargo de tales trámites ante las autoridades competentes. Así se hizo por ejemplo para poder desarrollar un proyecto urbano integral sobre un terreno de propiedad del Fondo de Vivienda Militar – FOVIME en el Agustino (**Figura 7**). Cabe indicar que para que la Comisión de Coordinación pueda actuar de manera apropiada y transparente, se establecieron los requisitos que debían seguir los propietarios de predios privados para acceder a este mecanismo de facilitación a través de la Resolución Ministerial N° 160-2002-VIVIENDA.



Figura 7. Proyecto Los Parques del Agustino, 3 200 viviendas sociales y equipamientos comerciales sobre terreno de 23 hectáreas transferido a promotores privados por el Fondo Mivivienda a través de su Programa de Subasta de Lotes (Foto: Viva GyM).

Entre los principales incentivos para que estos propietarios decidan recurrir a la empresa pública de suelo, es que la participación de ésta en el desarrollo de macro-proyectos urbanos permitiría:

- (i) Reducir de manera significativa la incertidumbre y el riesgo de corrupción actualmente existente los procesos administrativos relacionados a los procesos de asignación de zonificación y anexión al área urbana.
- (ii) Aportar los recursos necesarios para efectuar las obras de habilitación urbana, incluyendo la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado.
- (iii) Garantizar una distribución justa de los beneficios y cargas derivados del proceso de habilitación urbana y el cumplimiento de las obligaciones de todos los participantes en el desarrollo de los proyectos inmobiliarios

Cuando se trate de áreas de gran dimensión (como por ejemplo la Pampa de Piedras Gordas o las Lurín o Piedras Gordas) donde la principal limitación para el desarrollo formal del suelo es la falta de servicios de agua y desagüe, el megaproyecto podría considerar el otorgamiento de una concesión de tales servicios, lo que exigiría incorporar a la gestión a un operador especializado que se encargaría de financiar la inversión requerida para la infraestructura y de operar la concesión, que se retribuiría con el pago de los usuarios (en largo plazo) o de los inmobiliarios urbanos por cada metro cuadrado de edificabilidad que alcancen. De esta manera se evitaría que proyectos importantes como la Alameda de Ancón (**Figura 8**) se frustren por la imposibilidad de dotarlo de servicios de saneamiento. Obviamente, la empresa pública sería la encargada de gestionar este componente del proyecto.

- d) Dificultades para definir una valorización apropiada de terrenos con potencial para destinarlos a proyectos de vivienda social. Al momento de evaluar terrenos para asignarlo a proyectos inmobiliarios, el PGSU se había encontrado con la dificultad de que los criterios establecidos en el Reglamento Nacional de Tasaciones para su valorización comercial hacían inviable su empleo para vivienda social, debido a que los montos de transferencia de tales predios eran muy altos para producir vivienda dentro de los rangos de precios que regían en los programas Mivivienda y Techo Propio. Era evidente -y lo sigue siendo en este momento- que se necesitaba determinar una metodología apropiada de estas tasaciones, siendo lo más apropiado adoptar el método residual estático, como una nueva forma de valorización comercial de terrenos, con



Figura 8. Proyecto Alameda de Ancón, de 11 100 viviendas sociales sobre terreno de 109 hectáreas transferido por el Programa de Generación de Suelo Urbano que no pudo desarrollarse por imposibilidad de financiar la dotación de servicios de saneamiento (Ilustración: PGSU).

lo cual no se incumple con los propósitos centrales de la normativa vigente de disposición de bienes públicos. Ello implicaría la modificación del Reglamento Nacional de Tasaciones.

Debe indicarse que en este método, de uso extendido en otras realidades, el valor del terreno se obtiene como el precio máximo más probable que debería pagar un promotor inmobiliario sin llegar a incurrir en pérdidas económicas al desarrollar el proyecto. El valor se debe calcular como la diferencia entre los ingresos esperados por la venta de los productos inmobiliarios finales (viviendas y locales comerciales y otros equipamientos cuando corresponda) y los costos de diseño, ejecución de obras y de desarrollo inmobiliario, incluyendo el beneficio del promotor.

En términos conceptuales, el precio de suelo se forma a partir de la dinámica de la demanda, debido a que el costo de crear las distintas localizaciones es compartido colectivamente y no asumido por el predio de manera individual, es decir, que no lo puede controlar el oferente ni tampoco le cuesta la creación de las ventajas de localización que ofrece el predio. Por ello, bajo este marco, el valor del suelo en bruto no proviene de un costo de producción, sino que es el residuo de restar al precio de un inmueble construido, los costos inherentes de la construcción, incluyendo la ganancia media del capital invertido en dicha construcción, los procesos y trabajos necesarios para hacer realidad la transformación del suelo eriazos a urbano. Hecha la resta, el residuo es el precio máximo que la demanda estará dispuesta a pagar por ese terreno.

El método residual así diseñado, se basa en uno de los principios generales de la valoración inmobiliaria que establece que el valor atribuible a cada uno de los factores de producción de un inmueble es la diferencia entre el valor total de dicho activo y los valores atribuibles al resto de los factores. A partir de este principio general, el método residual se desarrolla considerando que el valor de un bien inmueble se compone agregando los distintos costos: el del suelo, el de la construcción y el de la promoción. De esta forma, el valor de venta de un producto inmobiliario V_v es igual a la suma del costo de la construcción (real o potencial) C_c , sumándole el costo del suelo C_s , los gastos de la promoción G_p y los beneficios de la promoción B_p . Según este criterio, el valor "residual" del suelo obedecería a la siguiente formulación general:

$$C_s = V_v - (C_c + G_p + B_p)$$

La característica fundamental del método residual estático propuesto, es que tanto el valor en venta del producto inmobiliario como los costos, gastos y beneficios a detracer para obtener el valor del suelo, son considerados con valores actuales.

Debe señalarse además que esta metodología de cálculo recoge la experiencia internacional más relevante sobre la materia y se apoya sobre la legislación nacional vigente. Se trata, además, de una técnica de medición económica adaptada y adecuada para las diferentes interven-

ciones a cargo de la futura empresa, que se sustentan sobre todo en bienes finales que tienen precios tope, que deberán ser determinados mediante estudios de mercado, ya que desgraciadamente en nuestro país no existen catastros urbanos confiables. El método también tiene en cuenta que, por tratarse de proyectos integrales, las intervenciones de la empresa propuesta pueden (en realidad, deben) incluir no solo viviendas de bajo costo –como las que provee Techo Propio o las que pertenecen al rango de bajos precios de Mivivienda- sino viviendas dirigidas a segmentos de mayores ingresos y edificaciones comerciales, industriales, logísticas, educativas, entre otras. Además, conforme el proyecto integral se vaya ejecutando, los terrenos remanentes van adquiriendo un mayor valor comercial. Estos dos factores (la combinación de usos del suelo y la valorización en función del tiempo) pueden contribuir a la generación de plusvalías a favor de la empresa de suelo sin perder de vista su propósito central.

Es importante señalar que la aplicación de esta metodología de valorización comercial permitiría también terminar con los errores de apreciación que se han presentado en casos anteriores como en el del proyecto habitacional ejecutado en el terreno del antiguo Aeródromo de Collique (**Figura 9**) o en el Cuartel Salaverry de Arequipa. De esta manera, los procesos de transferencia serán más previsible y motivarán el interés de un número mayor de promotores inmobiliarios por participar en ellos.

e) Limitaciones para implementar el mecanismo de recuperación de plusvalías. Como ya se ha indicado ante-

riormente, el modelo del PGSU no permitía recuperar y emplear las plusvalías generadas por sus intervenciones e inversiones. En cambio, con la empresa de suelo, en tanto persona jurídica de derecho privado que puede disponer de sus excedentes, sin más restricciones que las establecidas por el marco legal y tributario vigente. Independientemente de ello, la norma de creación del PGSU y su Manual de Operaciones definieron –como antes lo hizo la Ley N° 28687 que dio origen al PUP- que el financiamiento de los proyectos comprendidos en la empresa de suelo provendría, entre otras fuentes, de los recursos generados por la venta de los macro-lotes resultantes del proceso de habilitación urbana. Es evidente que en los precios de venta de estos inmuebles ya se ha incluido el incremento del valor del suelo, por lo que la recuperación de la plusvalía es automática.

Debe tenerse en cuenta que, en términos económicos, la plusvalía es definida como una herramienta de gestión urbanística que sirve para definir de una manera objetiva el aumento de valor que obtiene un suelo eriazado en su transformación o reurbanización a suelo urbano, mediante una serie de trabajos, acciones, definiciones de asignaciones de zonificación, de edificabilidad y uso, propiedad, etcétera a los que se denomina hechos generadores de plusvalía. Existen tres modalidades de plusvalía urbana, pudiendo la empresa de suelo participar en su captura en todas ellas, como se muestra a continuación:

- Plusvalía del Propietario. Aquí el hecho generador es la tenencia legal del suelo inicial de propiedad de la empresa, que se transforma, mediante estudios y



Figura 9. Proyecto de 10 600 viviendas sociales sobre terreno de antiguo Aeródromo de Collique, transferido por Proinversión a promotores inmobiliarios a través de iniciativa privada. (Foto: Ministerio de Vivienda).

gestiones, de suelo eriazo a suelo urbano en función de los parámetros de zonificación aprobados por la Municipalidad competente. Esta plusvalía será proporcional a la participación que se tenga en la distribución inicial de suelo eriazo y en los compromisos de inversión que se efectúan para cumplir con los deberes urbanísticos implícitos a todo proceso de transformación de suelo.

- Plusvalía de Gestión Urbanística. Aquí, el hecho generador es la elaboración y ejecución, por parte de la empresa, de todos los documentos y trámites técnicos, jurídicos, administrativos y de las obras de habilitación urbana necesarias para obtener suelo urbano, tanto en la transformación de suelo eriazo como en la reorganización, regeneración de áreas urbanas. Para determinadas intervenciones de la empresa de suelo, las inversiones requeridas pueden ser compartidas con un tercero, sea público o privado, por lo que la participación en la plusvalía deberá fijarse en función de la participación de cada entidad en los aportes económicos necesarios para la obtención final del hecho generador, esto se podrá regular mediante acuerdos similares a los establecidos entre empresas en la formación y constitución de consorcios.
- Plusvalía Pública Urbana. El hecho generador de esta plusvalía sólo puede ser activada en el Perú, como en el resto de los países que se han tratado como experiencias internacionales, por las Municipalidades Metropolitanas y Provinciales, que son las que tienen las competencias en la asignación, cambio y reasignación de la zonificación. En este caso, la empresa podrá intentar participar en parte en la captura de esta plusvalía, mediante un convenio de gestión urbanística para ayudar a la Municipalidad correspondiente, a regular su marco legislativo, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia (entre ellas la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible) y las políticas de vivienda y desarrollo urbano. La plusvalía que puede capturar la empresa es una retribución a su participación activa en el hecho generador. En este convenio se debe definir además el modo en que puede redimirse la plusvalía, los destinos que puede tener, principalmente.

A pesar de que, como ya se ha señalado, la naturaleza de la empresa pública propuesta permite una apropiación inmediata de la plusvalía generada por las intervenciones de la empresa, es necesario establecer un método ad-hoc para el cálculo de la plusvalía cuyos principales lineamientos son:

- (i) La plusvalía en los proyectos emprendidos por la empresa de suelo corresponde al incremento de valor que experimentan los terrenos como consecuencia de su condición de propietario, del proceso de urbanización, en el que además de las obras de habilitación urbana se asignan usos y parámetros urbanísticos a los lotes resultantes y, eventualmente, de acuerdos con municipalidades para compartir la plusvalía pública urbana.
- (ii) Los usos y parámetros urbanísticos permiten determinar el área techada máxima susceptible de edificación en cada uno de los lotes resultantes y a partir de ésta, el valor de venta de los mismos con los valores de venta comparables, lo que deberá hacerse a través de investigaciones de mercado.
- (iii) Debe calcularse también, los costos en que se debe incurrir para obtener la transformación de los terrenos a lotes de suelo habilitado.
- (iv) En términos generales, la plusvalía se calcula restando al valor de venta de los lotes resultantes de la actuación, los gastos totales del proceso de habilitación urbana y el valor del terreno con anterioridad a su transformación. En el cálculo anterior hay que considerar también la totalidad de gastos generales, financieros y demás componentes derivados de la administración de la actividad empresarial, incluido el beneficio por el desarrollo inmobiliario.
- (v) Puede establecerse también una participación de las municipalidades en la plusvalía generada, como un incentivo para impulsar la concreción de los proyectos emprendidos por la empresa.

Como puede apreciarse, una de las variables clave para la determinación de la plusvalía, es el valor del suelo antes de su transformación. Más aun, porque en el caso de la empresa propuesta el monto de la plusvalía a obtener estará condicionado al objetivo final de colocar viviendas o equipamientos urbanos (**Figura 10**) al precio que permita su adquisición por el segmento de mercado a atender. Para ello es indispensable incorporar el Método Residual Estático a la normativa nacional de tasaciones, como ya se ha señalado.

- f) Falta de transparencia en la utilización de fondos. Un programa instalado dentro de la estructura del Ministerio de Vivienda como el PGSU tiene dificultades para la utilización de los recursos que se le asignen o de aquellos que provengan de sus intervenciones. Cuando se trata de una empresa pública, se asegura la naturaleza revol-



Figura 10. La experiencia brasileña también ha permitido generar equipamientos urbanos mediante mecanismos de gestión de suelo (Fuente: archdaily.com.br)

vente de los fondos asignados a la empresa, dado que –como persona jurídica de derecho privado– el patrimonio de la entidad es reinvertido en los propósitos institucionales, en este caso en la ejecución de proyectos urbanos integrales o en la provisión de recursos al Estado para el financiamiento de subsidios habitacionales.

La constitución de una empresa pública asegura además un manejo transparente de los recursos e inversiones de la empresa, una de las condiciones clave para la sostenibilidad de la naturaleza revolvente de sus recursos. La transparencia se sustenta en cuatro aspectos centrales del modelo:

- (i) Al adquirir personería jurídica y la condición de entidad independiente, se visibiliza más claramente el cumplimiento de objetivos institucionales y de metas económicas. Por lo pronto, la entidad deberá tener su propia contabilidad en la que se reflejará la variación de sus activos (por ejemplo, si logra incorporar un mayor número de terrenos a su propiedad); de su patrimonio (si es que tiene excedentes por sus intervenciones) y de sus pasivos (lo que indica una gestión eficiente de costos y medios financieros). Por definición, una entidad de este tipo puede acotar más precisamente los riesgos de sus actividades que si forma parte de un Ministerio, lo que facilita la evaluación de sus proyectos por parte de instituciones financieras, fondos de inversión y promotores inmobiliarios.
- (ii) Al constituirse como Secretaría Técnica de la Comisión de Coordinación creada por el Decreto Supre-

mo N° 010-2002-MTC, la empresa sometería a la evaluación de un órgano colegiado independiente, su propuesta de identificar un determinado terreno como factible para el desarrollo de proyectos urbanos integrales, que prioricen la generación de oferta de vivienda social. De esta forma, una decisión estratégica para la nueva empresa –la selección de terrenos– es respaldada por la aprobación de un órgano en el que se encuentran representadas entidades públicas involucradas en la generación de suelo y la promoción de la vivienda (Viceministro de Vivienda, Fondo Mivivienda, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, Superintendencia Nacional de Registros Públicos, Municipalidades Provinciales, Empresas Prestadoras de Servicios), lo que además facilitará la ejecución de las tareas posteriores a la identificación de terrenos (cambios de zonificación, factibilidades de servicios, trámites registrales, transferencias de propiedad, cofinanciamiento de proyectos, organización de la demanda), idealmente mediante la suscripción de Convenios de Cooperación, Coordinación y Concurrencia.

- (iii) Al encargarse al Directorio, la aprobación y el seguimiento de las inversiones y de los proyectos que emprendería la empresa, se estaría generando una instancia de control adicional que favorecería la transparencia en la gestión. La composición del Directorio propuesta busca generar confianza entre entidades del sector público (especialmente el Ministerio de Economía), inversionistas institucionales, promotores inmobiliarios y propietarios de terrenos públicos o privados, respecto a la viabilidad de las intervenciones e

inversiones propuestas por la empresa.

- (iv) Al disponerse la constitución de fideicomisos para el desarrollo de las intervenciones de producción urbana secundaria (edificación y promoción inmobiliaria) derivadas de los proyectos promovidos por la empre-

sa sobre nuevo suelo o suelo recuperado, se asegura un alto nivel de transparencia en la ejecución y de certidumbre del cumplimiento de los objetivos de tales intervenciones y del adecuado empleo de los recursos estatales comprometidos.

IV. Experiencias internacionales comparables

La propuesta de creación de este nuevo modelo para la generación de suelo se sustenta en varias iniciativas exitosas de macro-intervenciones urbanas, entre las cuales destacan tres: los Macro-Proyectos Urbanos de Colombia, los Desarrollos Urbanos Sustentables de México y la experiencia española a partir de la actuación de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), hoy denominada Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Las principales características de estas experiencias se muestran a continuación:

(i) **Macro-proyectos Urbanos de Colombia.** Fueron creados por la ley 1469 de junio del 2011, siendo sus objetivos los siguientes:

- Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, los particulares, las autoridades, ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios con la política nacional urbana, a fin de promover la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano, controlar la especulación del suelo, velar por la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente y promover una política integral de la gestión del riesgo.
- En el desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos y, en ejercicio de sus respectivas competencias, promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes, mediante la figura de Macro-proyectos de Interés Social Nacional que tengan por objeto agilizar el proceso de habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda teniendo en cuenta el respectivo déficit de vivienda urbana de cada municipio o distrito.

- Complementar la política nacional urbana con instrumentos que promuevan la participación y concurrencia efectiva del Gobierno Nacional con las Entidades Territoriales en el desarrollo de operaciones urbanas integrales de impacto urbano, metropolitano o regional que garanticen la utilización equitativa y racional del suelo, conforme al interés general, para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna y a los servicios públicos domiciliarios.
- Garantizar el derecho a la participación de los ciudadanos en la formulación de operaciones urbanas integrales de conformidad con lo previsto en esta ley.
- Fortalecer y promover la acción del Fondo Nacional de Vivienda con el fin de atender las necesidades de vivienda de todos los municipios del país.
- Articular los instrumentos existentes de demanda y definir otros que faciliten el cierre financiero de las familias para acceder a una solución de vivienda.
- Promover que los Macro-proyectos se desarrollen con criterio de urbanismo social, lo cual implica realizar modelos de intervención con el objetivo de transformar positivamente, desde los componentes social, físico e interinstitucional, un territorio determinado, al incorporar todos los elementos del desarrollo en forma simultánea y planeada, dirigidos a garantizar que la construcción de los proyectos urbanísticos se realicen con adecuados estándares de calidad urbanística y ambiental, incorporando mecanismos de participación ciudadana según lo previsto en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997.

Esta Ley considera que los macro-proyectos urbanos son “de Interés Social Nacional”, lo que implica que su ejecución es producto de un conjunto de decisiones administrativas y de actuación urbanística, entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en primera instancia y, después, con el sector privado tanto con los propietarios de suelo como con los inversores inmobiliarios. Además, estas intervenciones deberán

atender de forma preferente el déficit de vivienda, que es la causa que las justifica, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y población vulnerable puedan acceder a una solución habitacional.

La ley tiene como alcances exclusivamente:

- La construcción de proyectos urbanísticos que permitan localizar asentamientos urbanos tanto en suelos urbanos o de expansión urbana, según lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, con los adecuados estándares de calidad.
- El uso racional del suelo, armonizando la demanda de vivienda con la potencialidad establecida para este fin en el Plan de Ordenación del Territorio respectivo, cumpliendo, además, con una función social y ecológica de la propiedad predial.
- La destinación de suelos, principal pero no exclusivamente, con reservas destinadas para vivienda de interés social y de interés prioritario, con la finalidad, de satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna.
- La adopción de instrumentos de gestión urbanística para: (i) la captación de plusvalía, (ii) reparto equitativo entre los propietarios del suelo original de las cargas y beneficios urbanísticos que se determinen, (iii) compensaciones, sustituciones para la ejecución de las obras de habilitación urbana, (iv) definición de mecanismo para la actuación conjunta y concertada del sector público y privado y (v) definición y ejecución de modelos y mecanismos de financiación de

macro-proyectos así como la posterior edificación de viviendas para clases sociales de estrato bajo.

En la definición de los objetivos, alcances y procedimientos, esta experiencia puede constituirse en un referente para la empresa de suelo propuesta, especialmente en su modalidad de actuación Producción de nuevo suelo urbano. Si se compara la mayoría de los postulados de la Ley 1469, con los propuestos en su momento para el PGSU se pueden encontrar sensibles similitudes entre ambos. El espíritu de ciertos temas como el contenido mínimo, los titulares de la iniciativa, procedimientos de anuncio, formulación y adopción están presentes en ambas experiencias.

Una lección clave a tener en cuenta, es que la Ley que crea los macro-proyectos en Colombia fue objeto de una denuncia constitucional, por considerar los objetores que varios de sus procedimientos y alcances, violaban la autonomía de los gobiernos locales. La Corte Constitucional colombiana declaró la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley, lo que motivó su modificación, generándose lo que en dicho país se conoció como “megaproyectos de segunda generación” como el llamado Ciudad Verde en Bogotá (**Figura 11**). Las nuevas disposiciones se orientaron a la determinación de espacios de concertación entre el gobierno nacional y las municipalidades, dándole especial relevancia a los convenios de colaboración entre ambos niveles de gobierno. Debe además tenerse en cuenta la experiencia colombiana en la determinación de los mecanismos de valorización de suelo y de recuperación de la plusvalía generada, entre varios otros instrumentos de gestión urbanística.



Figura 11. Macro-proyecto Ciudad Verde en Soacha-Bogotá, 42 mil viviendas y equipamientos urbanos sobre terreno de 210 hectáreas (Foto: Amarilo)

(ii) **Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables – DUIS de México.** Los DUIS se definen como áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyen al ordenamiento territorial de los Estados y Municipios; que promueven un desarrollo urbano más ordenado, justo y sustentable, haciendo de motor del desarrollo regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industria, esparcimiento y otros insumos, constituyen el soporte para ese desarrollo regional. Se parte de la convicción de que la estabilización y la concurrencia de diversos usos urbanos favorecen la generación de grandes áreas territoriales, y como consecuencia de ello, el crecimiento ordenado de la ciudad.

Los DUIS son proyectos mixtos que -por su gran envergadura y por su carácter integrador, exigen la participación concertada de entidades de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como de desarrolladores, propietarios de tierras y agentes financieros (**Figura 12**). Pueden ser clasificados en dos categorías diferentes, aunque su tratamiento es similar, son diferentes en el grado de articulación entre los agentes o actores que intervienen. La primera categoría es de Proyecto de Generación de Nuevo Suelo Servido con infraestructura, desarrolladores de macro lotes, creándose nuevos polos de desarrollo urbano bajo el esquema de nuevas comunidades que pueden generar nuevas ciudades o complementar las ya existentes, en el que pueden participar grandes, medianos y pequeños desarrolladores inmobiliarios junto a las Entidades Públicas, como son: Gobiernos Municipales y Estatales. La segunda categoría la con-

forman los llamados Proyectos de Aprovechamiento de Suelo Interurbano, son de una mayor escala y mediante la re-densificación inteligente de las ciudades se puede obtener un mayor número de soluciones habitacionales al mismo tiempo que se regenera o revitaliza una zona urbana rescatando sus valores anteriores y mejorando la eficiencia del uso del suelo.

En ambas categorías de proyectos, las zonas donde se pueden establecer los DUIS deben contar con un Plan Parcial de Desarrollo, siendo por lo general la iniciativa pública la que inicia los procesos conducentes a la presentación del proyecto ante el grupo Intersecretarial que se encargará de su evaluación. La tramitación del proyecto se efectúa a través de una ventanilla única, lo que favorece sensiblemente tanto su aprobación como su ejecución. Los DUIS pueden ser patrocinados por tres clases de entidades:

- Los Gobiernos Estatales y Municipales, que además realizan las acciones de planeación y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, coordinado a los sectores privado y social, mediante la programación integral de acciones para la construcción de infraestructura y servicios, y que pueden beneficiarse además con el fortalecimiento de sus finanzas, mediante el cobro del impuesto predial asociado con la hipoteca.
- Los Desarrolladores Urbanos, que realizan el proceso de transformación de suelo apto para uso urbano, ofreciendo espacios capaces de albergar los servicios y equipamientos que requiere la ciudad, dentro de un esquema ordenado acorde con la estrategia de planeación Estatal y Municipal.



Figura 12. Desarrollo Puerta del Mar, Quintana Roo-México sobre 322 hectáreas se construyen más de 25 mil viviendas (Foto: casaopcion.com)

- Los Desarrolladores de Vivienda, que son los que producen y comercializan las unidades habitacionales que ofrecen seguridad jurídica, infraestructura, servicios y equipamiento, todo lo cual se traduce en mayor plusvalía y mejor calidad de vida para sus habitantes, al tiempo que abre oportunidades de negocio.

La evaluación del proyecto de DUIS es efectuada por dos consultores independientes, que podrán hacer recomendaciones y sugerir modificaciones al proyecto técnico y a la estructuración financiera requerida. La aprobación del DUIS se formaliza a través de un certificado, que permite el acceso a los apoyos ofrecidos por las instancias federales correspondientes. Los apoyos se entregan, por separado, a cada participante, con lo que se contribuye a la transparencia del proceso, fortaleciendo la confianza de los actores públicos y privados, incluyendo fondos de inversión extranjeros, en el modelo de inversión. La ejecución del proyecto, así como el otorgamiento de los apoyos federales son monitoreados por los consultores independientes que evaluaron su viabilidad técnica, económica y financiera.

Los apoyos gubernamentales se expresan en la llamada Canasta de Incentivos, que contempla principalmente:

- La participación, apoyo o fortalecimiento por parte de las dependencias responsables del desarrollo, ordenamiento territorial, medio ambiente e impulso económico hacia las autoridades locales, para facilitar la concreción del proyecto otorgando asistencia en diversas materias como: transporte, manejo integral de residuos, desarrollo de actividades industriales, comerciales y logísticas, estudios para la prevención y mitigación de desastres naturales, planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y apoyo en la gestión de factibilidades y licencias.
- El apoyo otorgado por instituciones gubernamentales de asistencia técnica y financiera para vivienda, que se expresa en el otorgamiento y prioridad para el otorgamiento de subsidios, el establecimiento de puntajes diferenciados, entre otros mecanismos.
- La intervención de la Banca de Desarrollo del Gobierno Federal, a través de los instrumentos tradicionales que opera y otros que podrán desarrollar los DUIS, otorgando financiamiento a través de capital preferente, deuda y/o garantías financieras para construcción de infraestructura, equipamiento, edificación y adquisición de vivienda.

La participación del Estado también es clave para generar atracción de capitales externos, fondos inmobiliarios o inversionistas institucionales hacia el DUIS, generando grandes oportunidades de inversión en los diversos componentes del proyecto, como la adquisición de tierras; la realización y ejecución de infraestructura básica de nivel general; la adquisición de macro-lotes, que luego pueden ser desarrollados por terceros; la ejecución de la urbanización y posterior construcción de las viviendas; la venta de las viviendas; y el mantenimiento y concesiones de servicios urbanos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que para la ejecución del DUIS, es fundamental la colaboración financiera mixta, ya que las metas de los programas son muy altas y concretar estos procesos necesita grandes recursos económicos, que pueden aportarse y vincularse de diferentes formas, como se muestra a continuación:

- El financiamiento público, es por lo general el que primero debe conseguirse, y puede provenir del presupuesto público, de programas públicos, de operaciones de crédito público o garantías para estructurar el financiamiento.
- El financiamiento público-privado, para viabilizar servicios concesionados, asociaciones público privadas u operaciones tipo construye opera y transfiere (BOT).
- El financiamiento privado, mediante el otorgamiento crédito privado, el aporte de capital privado tanto local como extranjero y la financiación estructurada de fondos de inversión.

La revisión del modelo propuesto por los DUIS, muestra que este pretende contribuir a evitar lo ocurrido con los grandes proyectos de vivienda impulsados antes en este país, que han detonado procesos expansivos y segregantes en las principales ciudades de este país. Según documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Evaluación DUIS-2008, "el crecimiento urbano desordenado ofrece una solución muy deficiente al rezago habitacional en México y conlleva importantes problemas de acceso a las oportunidades laborales, educativas, a servicios públicos o participación política entre otros, además de dañar el medio ambiente y acarrear riesgo para la salud de los habitantes de los desbordamientos urbanos.

Para romper esta dinámica, los macro desarrollos urbanos no pueden considerarse un simple conglomerado de viviendas (ciudades satélites o dormitorios), sino como

el motor del desarrollo regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, y otros insumos constituyen el soporte para el desarrollo de proyectos económicos estratégicos que desaten el potencial económico de una región, en el contexto de prioridades y estrategias nacionales y estatales”.

Lo mencionado anteriormente perfila lo que vendrían a ser los DUIS o macro-desarrollos urbanos en México. En la finalidad de estos y la de los proyectos urbanos integrales que propone la empresa de suelo la LDUS propone para nuestro país, guardando las diferencias de escala, resultan muy similares.

En principio, esta experiencia puede ser referente de las dos modalidades de actuación de la empresa de suelo planteada, dado que los segmentos de desarrollo que potencialmente atiende son: proyectos de aprovechamiento de suelo intra-urbano, mediante lo que ellos denominan re-densificación inteligente de las ciudades; así como proyectos de generación de suelo servido con infraestructura, desarrollo de maro lotes, creando nuevos polos de desarrollo bajo el esquema de nuevas ciudades y comunidades. Sin embargo, la escala de sus proyectos como su organización (participan diez instituciones relativamente autónomas) implica un gran esfuerzo de gestión que puede dificultar su implementación en nuestra realidad.

(iii) **La experiencia española.** La legislación española para la planificación urbana y la gestión del suelo está muy desarrollada y descentralizada, estando en las comunidades autónomas el mayor desarrollo del marco normativo. La legislación otorga una gran prioridad a las intervenciones para la recuperación de suelo existente y rehabilitación de viviendas, sin embargo, también existe una sustanciosa experiencia en la generación de nuevo suelo urbano. Por ejemplo, la Ley 1469 puede ser un referente para el diseño de algunas disposiciones normativas para la modalidad Recuperación de suelo urbano existente (lo que no ocurre con las experiencias colombiana y mexicana, centradas en la generación de suelo). Existe sin embargo una gran diferencia en el caso español respecto al que plantea la empresa de suelo propuesta para nuestro país: la Ley española considera intervenciones en predios independientes, algo que no es posible en el modelo que se pretende implementar en nuestro país.

Esta diferencia se justifica por las particularidades del parque inmobiliario español, donde la casi totalidad de paños edificatorios son de cuando menos de media densidad y compactos (**Figura 13**). Sin embargo, como en la anterior experiencia el espíritu de ciertos temas como en la proposición de iniciativa, la memoria de viabilidad económica, las formas de ejecución, los derechos de

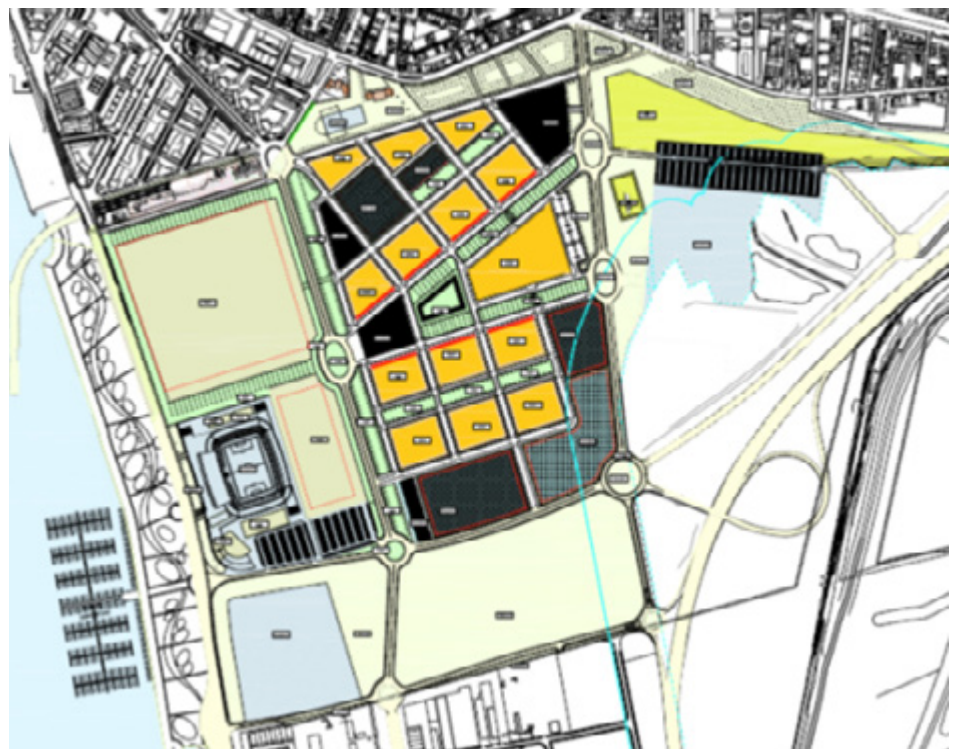


Figura 13. Plan Parcial “Ensanche Sur”, en Huelva, sobre un área de 121 hectáreas para edificar 3,214 viviendas y equipamientos urbanos. (Fuente: Ayuntamiento de Huelva)

realojamiento y de retorno (derecho de residencia), facultades de los sujetos legitimados, la cooperación administrativa están presentes en ambas experiencias. Los preceptos normativos se ajustan a la realidad urbana de cada país.

Otro de los aspectos a considerar, es el de la personería de la entidad pública que planea, desarrolla y ejecuta las actuaciones e intervenciones urbanísticas: son siempre instituciones con algún régimen de gestión interna empresarial –en la mayoría de casos han sido empresas públicas. La dirección de la empresa es ejercida por un Consejo de Administración cuyos miembros son mayoritariamente funcionarios públicos, pero con presencia de especialistas independientes. Esta experiencia también se reproduce en el caso de Metrovivienda en Colombia y en el de los DUIS de México, gestionados por la Sociedad Hipotecaria Federal.

Aunque no es tan evidente como en los modelos colombiano y mexicano, en el español también existe una preeminencia por las intervenciones de magnitud, ello a pesar de que en los tres países existe un marco normativo que viene desde hace varios años, lo que no ha impedido que se reproduzcan importantes déficits urbanos y habitacionales. Las macro-intervenciones tendientes a la gene-

ración de suelo urbano son, coincidentemente, uno de las principales propuestas de cambio en los tres países investigados.

En España, más claramente que en los otros dos países, los programas o intervenciones públicas en el mercado de vivienda social se hacen bajo una estructura legal fuerte y consolidada, mediante un marco legislativo apropiado y constantemente innovado, apreciándose que las entidades públicas responsables están empoderadas para actuar en el mercado. Las empresas públicas de suelo lideran estructuras financieras capaces de abordar programas que demandan grandes inversiones, siendo muy frecuente la articulación con capital inversor privado. En México también se aprecia que la Sociedad Hipotecaria Federal desarrollo el mismo rol, pero desde el nivel federal.

En el caso español, como en el colombiano, existen mecanismos desarrollados para la captura de la plusvalía urbana, por parte de los municipios donde se interviene, y la plusvalía de gestión que recae sobre los propietarios del suelo, una vez que han cumplido con sus deberes urbanísticos. Es más en el modelo español, la entidad pública está habilitada a recuperar montos económicos por las labores de gestión urbanística durante el proceso.

V. Conclusiones

Aunque la posición de CAPECO es coincidente con la de la LDUS en el sentido de que nuestras ciudades padecen una grave escasez artificial de suelo, ambas divergen en las causas que la han provocado. Para los legisladores que promovieron la aprobación de la LDUS, la carencia de suelo se debe a la especulación de propietarios privados que esperan a que las inversiones públicas “acerquen la ciudad” a su terreno y se beneficien de un “enriquecimiento sin causa”. Para CAPECO, en cambio, esto se debe a la desactualización de los planes urbanos, a la dificultad para acceder a factibilidades de servicios de agua y desagüe y a las restricciones legales para la incorporación al mercado formal de terrenos de los principales propietarios de terrenos urbanos en nuestro país que son las comunidades campesinas y el Estado. Si se eliminan las barreras administrativas o legales que impiden utilizar terrenos estatales o de las comunidades campesinas con fines urbanos, los

precios de suelo se estabilizarían y el mercado funcionaría de manera transparente. Si a ello se suman mecanismos que incentiven y faciliten el desarrollo de proyectos inmobiliarios que incluyan componentes de vivienda social sobre terrenos privados.

Para lograr estos objetivos, tanto CAPECO como la LDUS han propuesto la creación de una empresa pública de suelo que gestiona los terrenos estatales que tengan vocación urbana y que podría contribuir a la incorporación al mercado de suelo de propiedad de comunidades campesinas e incluso de propietarios privados, aportados voluntariamente, en particular para el desarrollo de macro-proyectos urbanos. Este operador público desarrollaría estas funciones de manera más eficiente que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y que los programas de generación de suelo creados hasta el momento como el PUP, el

PGSU, el Programa de Subastas del Fondo Mivivienda y las iniciativas privadas sobre predios públicos que desarrolla Proinversión.

Además, la presencia de una empresa estatal en el mercado, permitiría: (i) contar con una oferta de vivienda social adecuada a la demanda de mercado; (ii) promovería la provisión de servicios urbanos diversos y de viviendas dirigidas a otros segmentos sociales en los proyectos (evitando la formación de “guetos de pobres” y promoviendo la integración urbana); y (iii) favorecería la participación de un mayor número de empresas inmobiliarias privadas (la gran mayoría de las cuales, como ya se ha dicho, carece de un stock importante de suelo), estimulando así la competencia por proveer viviendas más económicas y de mejor calidad.

De otro lado, una empresa pública de suelo recuperaría el valor del suelo del Estado y las inversiones que efectúe para la obtención de permisos administrativos y edificabilidad, para la ejecución de obras de habilitación urbana y para la gestión del proyecto urbanístico.

La existencia de una empresa pública de suelo permitiría alcanzar, por ejemplo, la incorporación de diferentes usos urbanos y la integración de diferentes niveles socio económicos en sus proyectos, buscando “ciudades para todos” combatiendo en la práctica, la segregación socio-espacial. La ubicación de estos proyectos en áreas de expansión urbana, mediante acuerdos con comunidades campesinas, podría que éstas aporten sus terrenos, la municipalidad fije los parámetros urbanísticos, la empresa pública efectuaría la intervención y la EPS o un operador de servicios de agua privado aseguraría la disponibilidad de los servicios. Esto permitiría no solo un proceso formal de incorporación de suelos que ahora está a cargo de traficantes de tierra, sino que favorecería a las comunidades campesinas con una mejor retribución por sus predios.

La empresa pública también será una fuente de ingresos importantes para el sector estatal, porque tendría ingresos por la transferencia de terrenos, por la recuperación de las inversiones desarrolladas en infraestructura urbana sobre sus terrenos, por la recuperación de las plusvalías urbanas por el cambio de zonificación o por la anexión al área urbana. En otros países, como España, por ejemplo, estos ingresos han permitido desarrollar proyectos específicos -como los de recuperación de espacios históricos o zonas depredadas- que por lo general no son rentables. En este caso, los excedentes de la empresa pública se vinculan con los de inversionistas privados y con los de otros programas estatales

(Mivivienda, Techo Propio) para asegurar la rentabilidad de proyectos que sin este aporte serían inviables.

También a través de una empresa pública se pueden ejecutar con mucho mayor eficiencia y transparencia que el Estado o la Municipalidad, Mega-Proyectos Urbanos Integrales, tanto en zonas de expansión como de renovación o densificación urbana, tal y como lo proponen las experiencias internacionales reseñadas (**Figura 14**).

Por su naturaleza y magnitud, estos mega-proyectos precisan, para su desarrollo, de la aprobación de un planeamiento y financiación específicos, así como de la necesaria concertación administrativa entre el gobierno nacional y las administraciones provinciales y distritales, respetando sus respectivas competencias. Uno de los propósitos de estos mega-proyectos es garantizar la disponibilidad de suelo habilitado para satisfacer la demanda de vivienda social, vinculando este componente residencial con otros desarrollos inmobiliarios, propiciando procesos de integración social y urbana. Los mega-proyectos pueden desarrollarse por inicia-

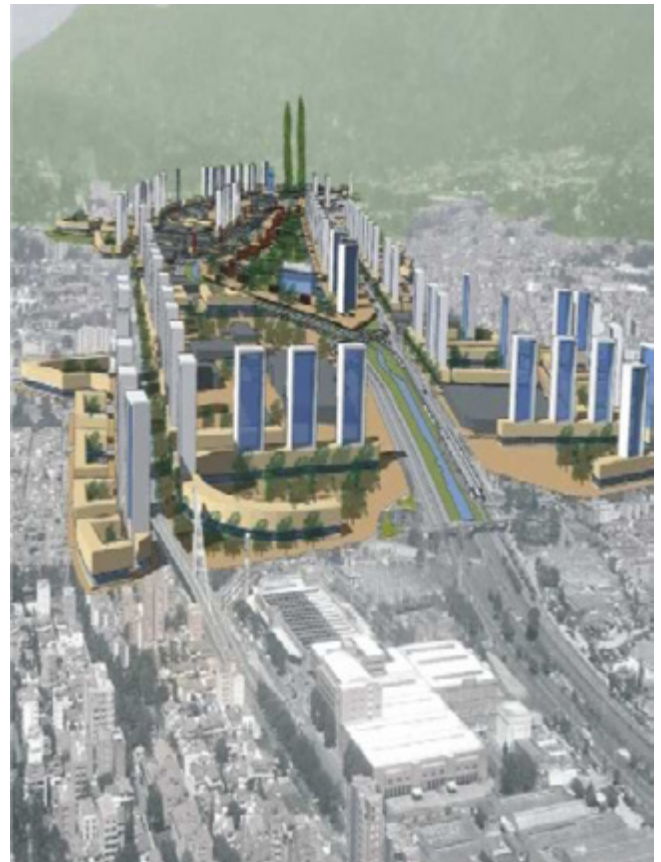


Figura 13. Centralidad Sur de Medellín (Fuente: Área Metropolitana del Valle del Aburrá)

tiva pública o privada y requerirán la aprobación de Planes Específicos y la constitución de Unidades de Gestión Urbánística, como plantea la LDUS en el Perú. Ello exige que se incluya dentro del modelo, la constitución de fideicomisos o mecanismos similares, de manera tal que se asegure que todos los actores cumplan con sus obligaciones, muchas de las cuales se plasmarán en el mediano y largo plazo. Esto permitiría dar garantía a los inversionistas y los demás actores de los proyectos de que éstos se desarrollarán sin importar los cambios de administración.

La LDUS ha dispuesto que la función del operador público de suelo sea ejercida por el Fondo Mivivienda. CAPECO considera que esta decisión es completamente equivocada y puede frustrar el logro de los importantes objetivos que se desea alcanzar con la creación de esta entidad. La complejidad y nivel de especialización de las tareas que comprenden la gestión de suelo no pueden ser asumidas eficientemente ampliando los objetivos institucionales de una entidad financiera de segundo piso como Mivivienda. Se necesita una empresa que tenga como objetivo central la generación de suelo urbano, que cuente con un modelo de gobernanza que promueva la excelencia, genere confianza entre los actores públicos y privados y sobre todo preserve los importantes recursos del Estado involucrados. Se necesita un directorio y un equipo ejecutivo de altísimo nivel, con experiencia en gestión inmobiliaria, economía urbana, desarrollo territorial, investigación de mercado, ingeniería y diseño urbano, derecho de propiedad inmueble. La organización actual, el perfil de los cuadros directivos y el esquema gerencial del Fondo Mivivienda están muy lejos de estos requerimientos. Y la creación de una división o una gerencia específica para desempeñar la función de operador público de suelo resultan claramente insuficientes.

De otro lado, la experiencia específica del Fondo Mivivienda en el desarrollo de proyectos inmobiliarios sobre terrenos públicos se limita a la transferencia de un número muy acotado de terrenos sin comprometer inversiones propias o asignadas por otras entidades públicas, tareas que están muy lejos de las encargadas al operador público de suelo por la LDUS y de las que ejecutan entidades similares en otros países. No está claro tampoco que la Superintendencia de Banca y del Mercado de Valores estén en disposición de aceptar que una entidad financiera estatal como el Fondo Mivivienda se haga cargo de actividades que están tan alejadas de su core business. En los pocos casos que Mivivienda ha intentado ir más allá de su papel de promover el crédito hipotecario

de vivienda social, se han enfrentado a la reticencia de los reguladores.

En buena cuenta, se necesita modificar la LDUS a fin de constituir una nueva empresa pública que se encargue de manera exclusiva de la operación de suelo público y de la facilitación de proyectos a ejecutarse sobre terrenos de propiedad privada, en ambos casos para impulsar una oferta sostenible de vivienda social. Más aun, para asegurar que esta empresa adquiera desde un inicio un nivel de excelencia en su modelo de organización, sería recomendable comprometer la participación de entidades multilaterales (CAF, BID, Banco Mundial) como socios estratégicos, para que aporten capital que permitan efectuar de manera más apropiada gastos pre-operativos y conformar un equipo ejecutivo especializado mejor, dadas las debilidades que tiene el Estado para efectuar contrataciones así como para seleccionar y retener a funcionarios de alto nivel. En una etapa inicial, si es que se generan oportunidades de desarrollar proyectos antes de que la empresa pública esté completamente preparada, la participación de una multilateral en la gestión del proyecto y en la constitución del correspondiente fideicomiso sería muy valiosa.

También será necesario que la reglamentación de la LDUS establezca requisitos muy estrictos para que las municipalidades provinciales constituyan OPS, entre ellos asegurar que se cuente con los recursos económicos y técnicos indispensables para garantizar un modelo de gestión de excelencia; y que se compruebe que la demanda de suelo público justifique la creación de una OPS propia en lugar de recurrir al operador nacional o al de otra municipalidad. En opinión de CAPECO, a priori solo sería indispensable constituir un operador en la capital de la república, para atender las demandas de las circunscripciones que constituyen la aglomeración regional -ya ni siquiera metropolitana- y que involucra a las provincias de Lima y Callao y a algunos distritos de las provincias de Canta, Cañete, Huaral y Huarochirí. No tendría ningún sentido constituir otro operador en cualquiera de las otras cinco provincias.

Como puede apreciarse, el desafío para generar suelo y promover proyectos urbanos formales puede ser abordado con una estrategia integral que está al alcance de las facultades y recursos actualmente existentes. Se requiere de voluntad política para efectuar los cambios normativos e institucionales necesarios para poner en marcha tal estrategia, de una coordinación estrecha de los diferentes niveles de gobierno y de una participación activa del sector privado.



Mercados

Oferta nacional e importada buscan responder a nuevas necesidades de compradores

Diagnóstico y perspectivas del mercado peruano de baldosas cerámicas

I. Generalidades

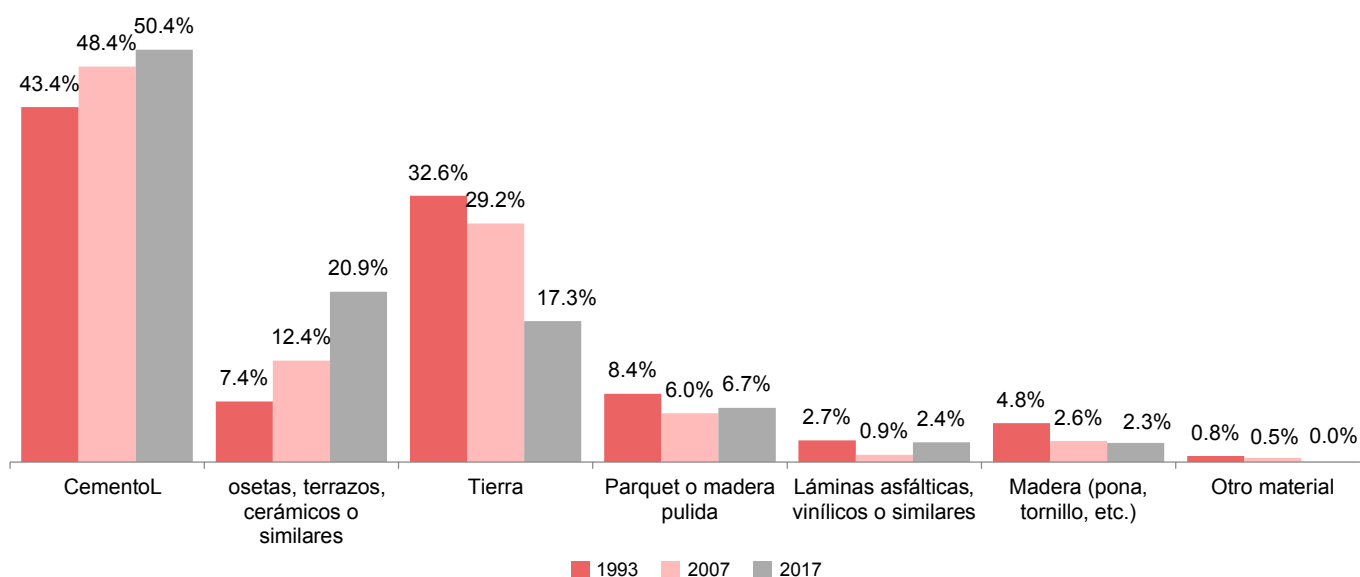
Las baldosas cerámicas son placas de poco espesor generalmente utilizadas para revestimiento de suelos y paredes. Se fabrican a partir de composiciones de arcillas y otras materias primas inorgánicas. Se moldean, se secan y se cuecen para que adquieran las capacidades requeridas.

Algunos de los tipos de baldosas cerámicas más conocidas son los azulejos, las baldosas de gres, o el gres porcelánico. La principal diferencia entre estos tipos es su porosidad (mayor o menor absorción de agua por el reverso de la baldosa) y su dureza, características que son relevantes para determinar si un tipo de baldosas cerámicas se utilizará como pavimentos para suelos -tanto en exteriores como interiores- o

como revestimientos de paredes y fachadas. Aunque actualmente y debido a los grandes avances en las técnicas de fabricación, se usan también como encimeras, revestimientos para muebles o para techos, entre otros.

El uso de cerámicos en los pisos de las viviendas en nuestro país se ha incrementado a un ritmo de 4.4% anual entre 1993 y 2017, de acuerdo con la información recogida por el INEI en los tres últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda (**Figura 1**). En efecto, en estos últimos veinticinco años, el cerámico es el preferido para darle acabado a los pisos, habiendo sustituido a los pisos de “parquet”, de madera machihembrada o de entablados de madera. Si bien poco más de

Figura 1. MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN PREDOMINANTE EN LOS PISOS DE VIVIENDAS - ÁREA URBANA PERÚ 1993-2007-2017



Fuente: INEI - Censos Nacionales 1993, 2007 y 2017

la mitad de las viviendas cuentan actualmente con pisos de cemento, este material no se usa como un producto final sino como la “base” sobre la que se instala otro tipo de piso.

El relativo crecimiento de la presencia de pisos de cemento en las viviendas de las familias peruanas ha implicado una reducción importante de los pisos de tierra, lo cual ha impactado significativamente en la mejora de las condiciones sanitarias en tales hogares. De otro lado, las personas reconocen que el cerámico es un material de calidad estándar; de gran durabilidad; fácil de instalar y de mantener; que ofrece una gran variedad de colores, formas y texturas; y que se vende a precios muy competitivos. Por el contrario, los pisos de parquet o de madera, que en su gran mayoría son produ-

cidos, comercializados e instalados por pequeñas empresas, presentan una gran variación de calidad en el material y en la instalación; una menor duración; y mayores exigencias en el mantenimiento. Sin embargo, son percibidos como menos fríos que los pisos de cerámica.

La cerámica se ha utilizado desde hace mucho tiempo como material de recubrimiento de paredes y tabiques en cocinas, baños y demás zonas húmedas de las viviendas. Sin embargo, paulatinamente, se ha extendido su uso en el recubrimiento de fachadas, en particular, cuando se trata de viviendas - o de edificaciones, en general- localizadas en barrios marginales (**Figura 2**), constituyéndose en una interesante alternativa a los diferentes tipos de pintura.

Figura 1. USO DE BALDOSAS CERÁMICAS EN EDIFICACIONES



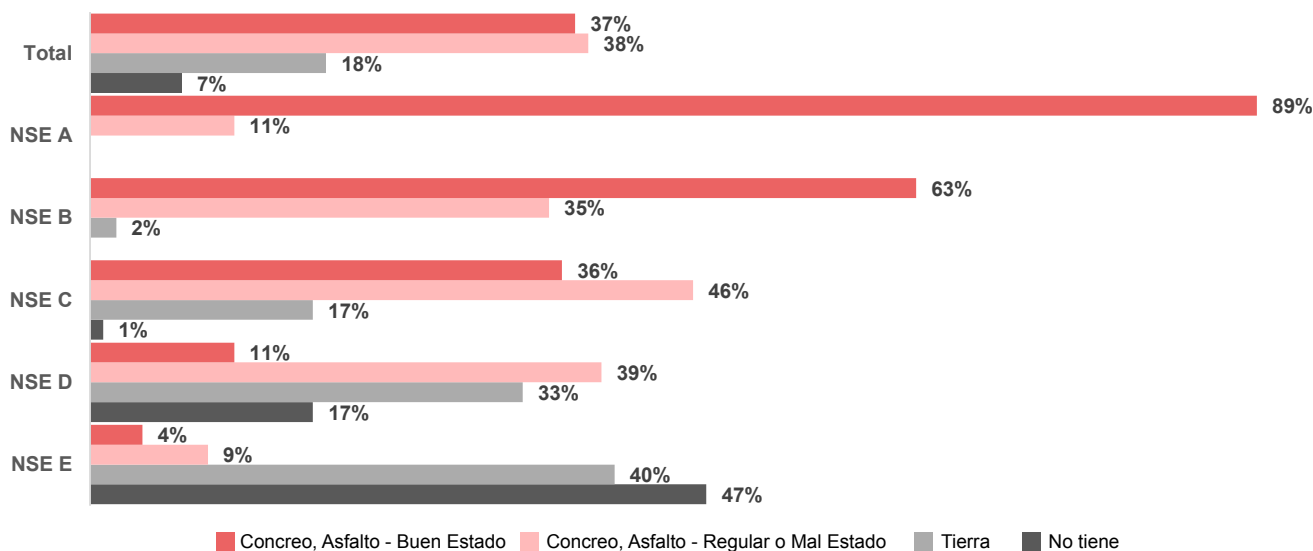
Fuente: CELIMA - Archdaily

El empleo de baldosas cerámicas en las fachadas de viviendas en asentamientos humanos se explica – en gran medida – por las condiciones del entorno urbano, donde abundan las pistas de tierra o la ausencia de ellas. En Lima Metropolitana, por ejemplo, el 25% de viviendas se sitúa en calles que no están asfaltadas, proporción que se eleva a 50% en el estrato socio-económico D y a 87% en el estrato E (**Figura 3**). Además, casi la mitad de las unidades habitacionales que dan frente a calles con vías asfaltadas o de concreto, éstas se encuentran en regular o mal estado, presentándose una mayor incidencia en los niveles C (56%) y D (78%). No es

difícil imaginar que estas fachadas se ensucian muy fácilmente con la tierra o los restos de concreto o asfalto que se levantan con el paso de los vehículos, por lo que el enchape con baldosas cerámicas resulta mucho más conveniente que el tarrajeo, la pintura o el ladrillo expuesto.

Otra razón para la difusión del uso de baldosas de cerámica -tanto esmaltada como sin esmaltar- es la relativa estabilidad en los precios de venta de este material, que en los últimos nueve años se redujeron a una tasa de 0.5% anual promedio (**Figura 4**). Comparativamente, la loseta de ce-

Figura 3. ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LAS PISTAS UBICADAS FRENTE A LAS VIVIENDAS EN LIMA METROPOLITANA 2017

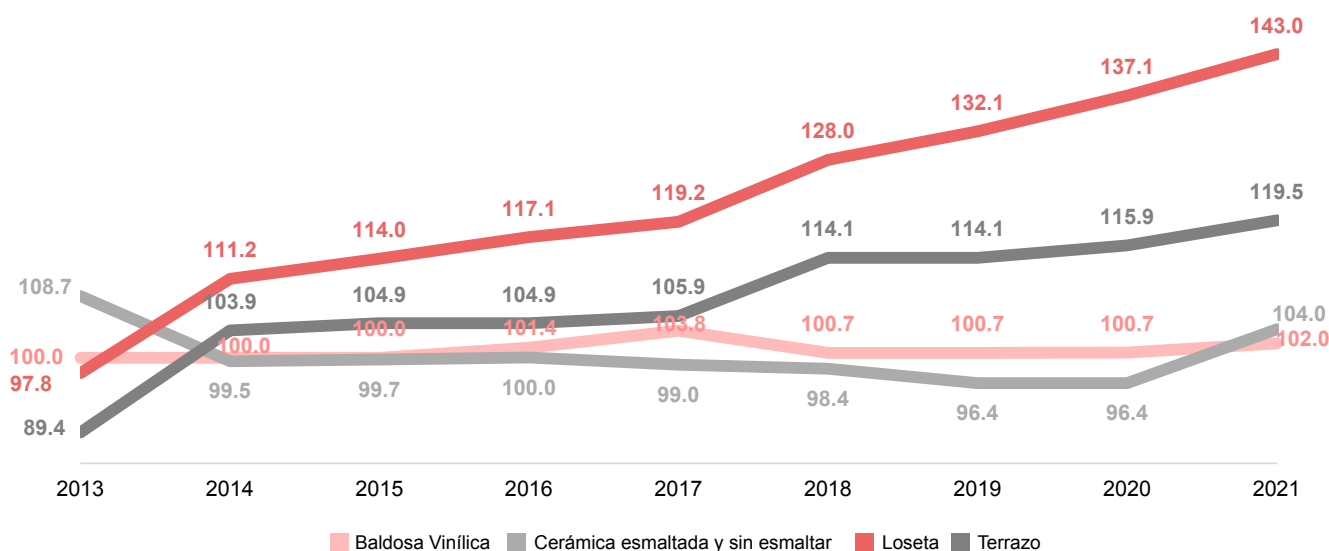


Fuente: IPSOS – Perfil Socioeconómico en Lima Metropolitana 2017

mento y el terrazo fueron los productos competidores que más aumentaron de precio: 4.9% y 3.7% anual promedio, respectivamente en el mismo periodo. Las baldosas vinílicas, en cambio, apenas incrementaron de precio (0.3% promedio por año). Estas tendencias no se modificaron ni siquiera por la pandemia del COVID-19. Por el contrario, en el

caso de la baldosa cerámica, el precio experimentó un alza de 7.9% entre el 2021 y el 2019, su mayor incremento de todo el periodo, y mucho mayor al que se presentó entre sus competidores durante el último bienio: 4.3% en el caso de la loseta, 3.1% en el del terrazo y 1.3% en el del vinílico.

Figura 4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PRECIOS DE VENTA DE REVESTIMIENTOS DE PISOS Y PAREDES 2013-2021*



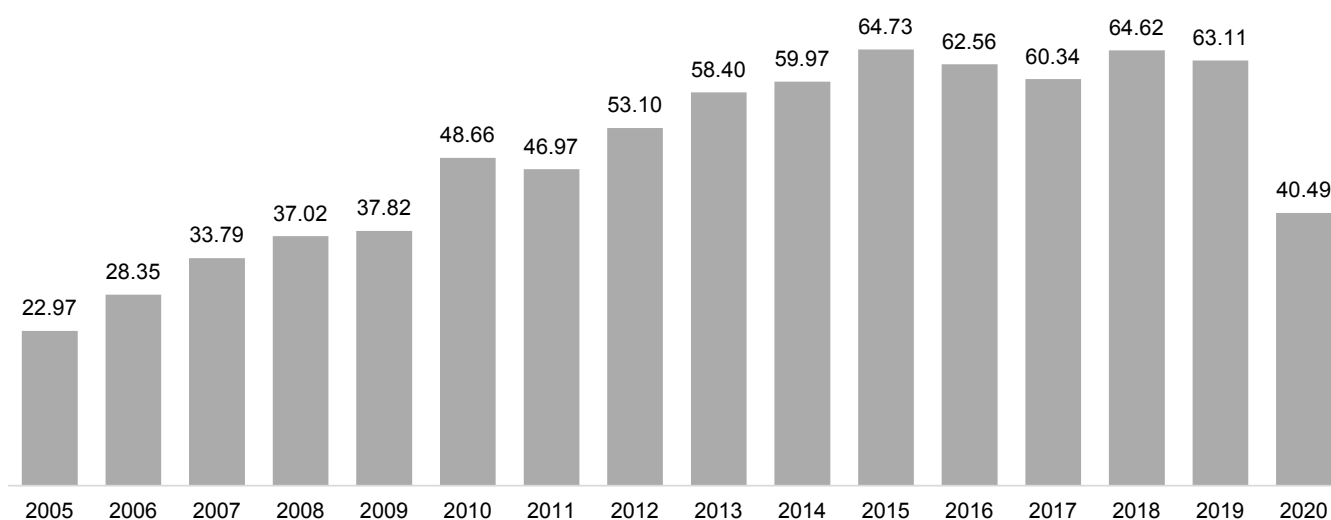
Fuente: INEI * Para el año 2021, la variación es de enero a julio.

II. Producción Nacional

Por su parte, la producción nacional de baldosas cerámicas creció a un ritmo de 10.9% anual entre el 2005 y el 2015, alcanzando un pico de casi 65 millones de metros cuadrados en este último año. Cabe señalar que en estos once años solo en el 2011 hubo una ligera retracción de 3.5% respecto al año previo (**Figura 5**). Luego, entre el 2015 y el 2019, se presentó una leve tendencia hacia la baja: 0.6% anual en promedio, aunque

fue en 2017 en que se obtuvo el menor nivel de producción de dicho periodo, alrededor de 60 millones de metros cuadrados. La reducción de 35.8% durante el 2020 se explica por la paralización casi total de la actividad constructoras formal durante el segundo trimestre de ese año debido a las disposiciones de confinamiento y cierre de actividades económicas que se dispuso por la pandemia del COVID-19.

Figura 5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE BALDOSAS CERÁMICAS 2005-2020
(en millones de m²)



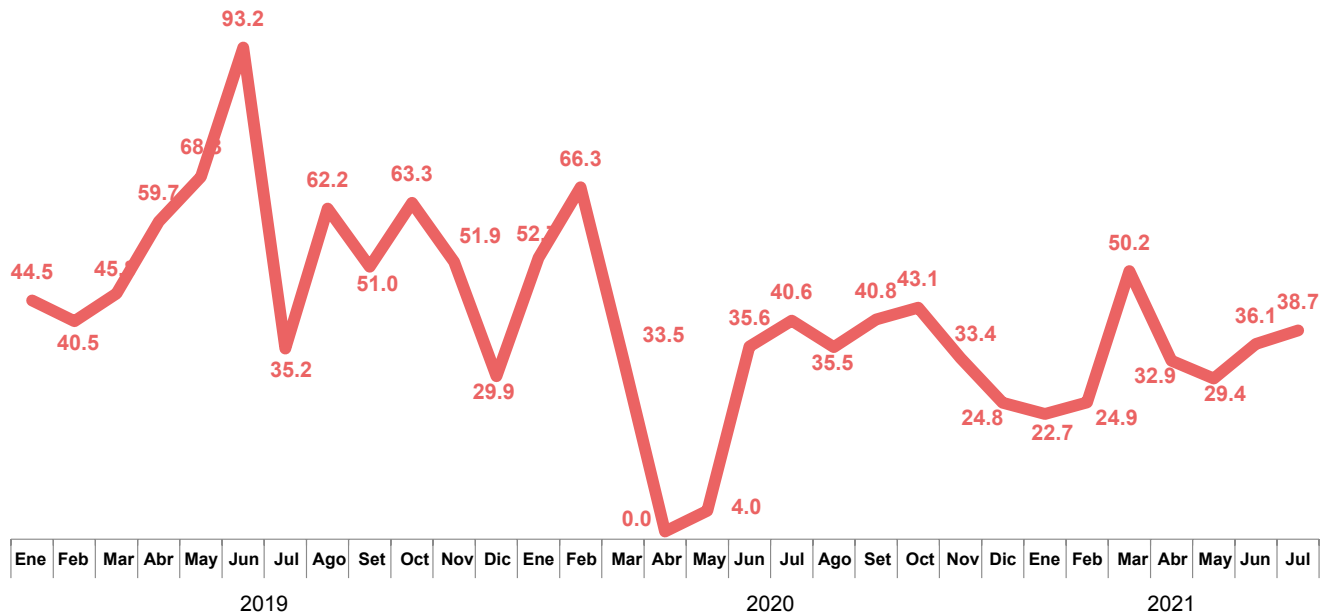
Fuente: Ministerio de la Producción - Anuario Estadístico Industrial, Mipyme y Comercio Interno

Cuando se analiza la producción nacional de baldosas por meses durante los últimos tres años, se aprecia una significativa volatilidad y una aparente estacionalidad. En el 2019, el pico de producción se dio en el mes junio, habiéndose experimentado un ritmo de crecimiento de 15.9% mensual promedio durante el primer semestre de dicho año. A partir de allí, se suceden meses de subidas y bajadas que terminan en diciembre que fue el mes de menor producción de todo el año. En los dos primeros meses del 2020 se presenta una importante subida de 40% respecto al primer bimestre del 2019, que es interrumpida por el cierre total de la actividad manufacturera por dos meses. Entre junio y octubre se presenta una tendencia positiva de 4.9% mensual promedio. Entre octubre y diciembre del 2020 se volvió a presentar una

caída de 44.8%. Por tercera vez, se experimentó una significativa recuperación en el primer trimestre del año, que motivó que la producción de marzo sea más del triple que la que se alcanzó en enero. Sin embargo, en los doce meses siguientes se contrajo nuevamente la producción, para volver a recuperarse en junio y julio (**Figura 6**). Parece ser que la producción se eleva en el primer trimestre de cada año, se mantiene con cierta estabilidad en los siguientes seis meses y cae significativamente en los últimos tres.

Las dos principales fabricantes nacionales de pisos y revestimientos cerámicos son Celima y San Lorenzo. La facturación combinada de ambas empresas llegó a su máximo valor en 2014 (318 millones de dólares), luego de cuatro años de

Figura 6. ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE BALDOSAS CERÁMICAS POR MES, DE ENERO 2019 A JULIO 2021 (Índice base: 2012=100)

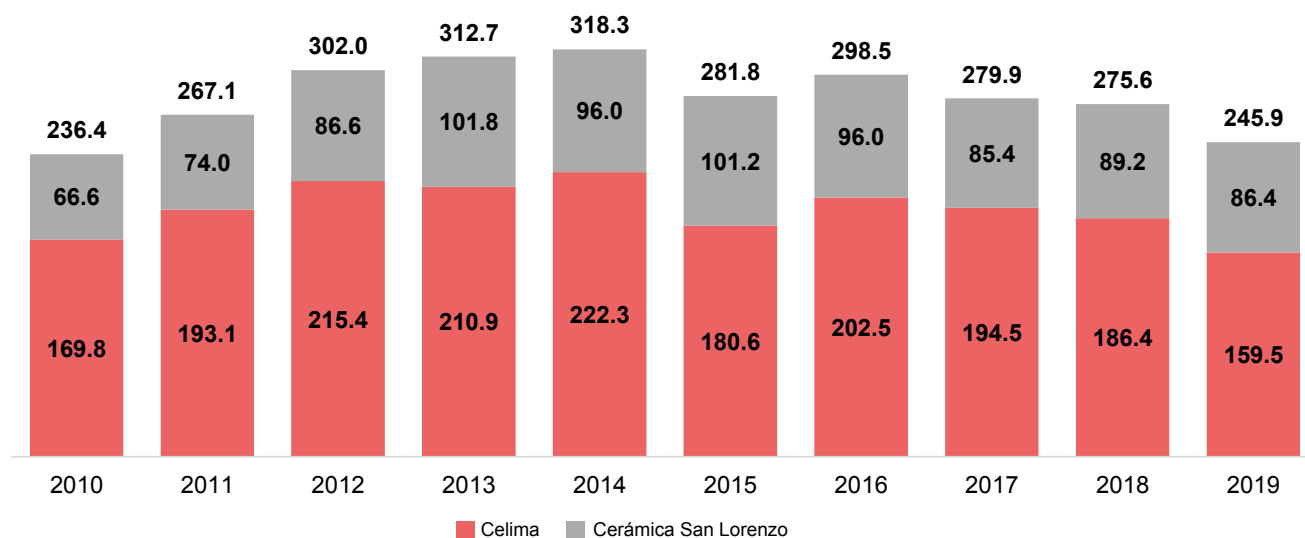


Fuente: INEI - Ministerio de la Producción

crecer a una tasa anual de 7.7%. A partir de allí, la facturación sumada se redujo a un ritmo de 5.0% por año, hasta llegar a casi 246 millones de dólares en 2019 (Figura 7). La participación de Celima en la facturación se redujo siste-

máticamente de 72% en 2010 a 65% en 2019. Por su parte, los ingresos de Celima retrocedieron 7.5% anual desde el año 2016 y los de San Lorenzo se retrajeron 2.6% por año desde 2015.

Figura 7. FACTURACIÓN DE LOS PRINCIPALES FABRICANTES NACIONALES DE BALDOSAS CERÁMICAS 2010-2019 (en millones de dólares)



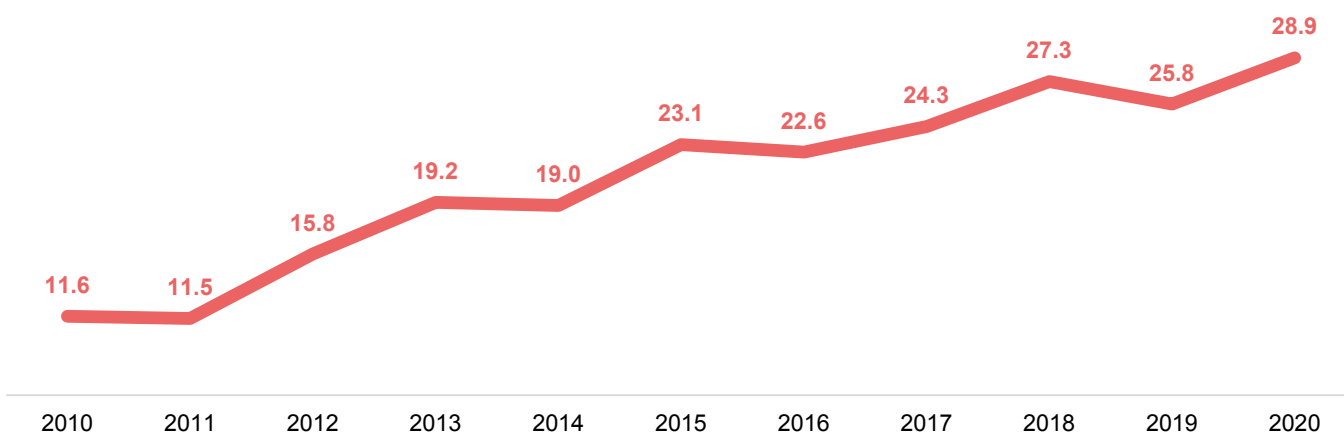
Fuente: Perú Top 10 000

III. Comercio Exterior

Las importaciones de baldosas cerámicas crecieron a un ritmo promedio de 9.6% anual entre el 2010 y el 2020. Contrariamente a lo que ocurrió con la producción nacional, las compras de este producto en el exterior crecieron en el año en que se inició la pandemia del COVID-19, haciéndolo a un ritmo un poco mayor al promedio (12.0% respecto al 2019), llegando a casi 29 millones de metros cuadrados (**Figura 8**). Cabe señalar que

las importaciones se expandieron en seis de los últimos diez años y, salvo en uno, en todos los demás periodos el ritmo del incremento fue de dos dígitos. Por el contrario, en tres de los años en que estas compras se contrajeron, la tasa de caída se situó entre 1% y 2%. Únicamente en el 2019 la reducción fue de mayor intensidad (5.5%).

Figura 8. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA IMPORTACIÓN DE BALDOSAS CERÁMICAS 2010-2020 (en millones de m²)



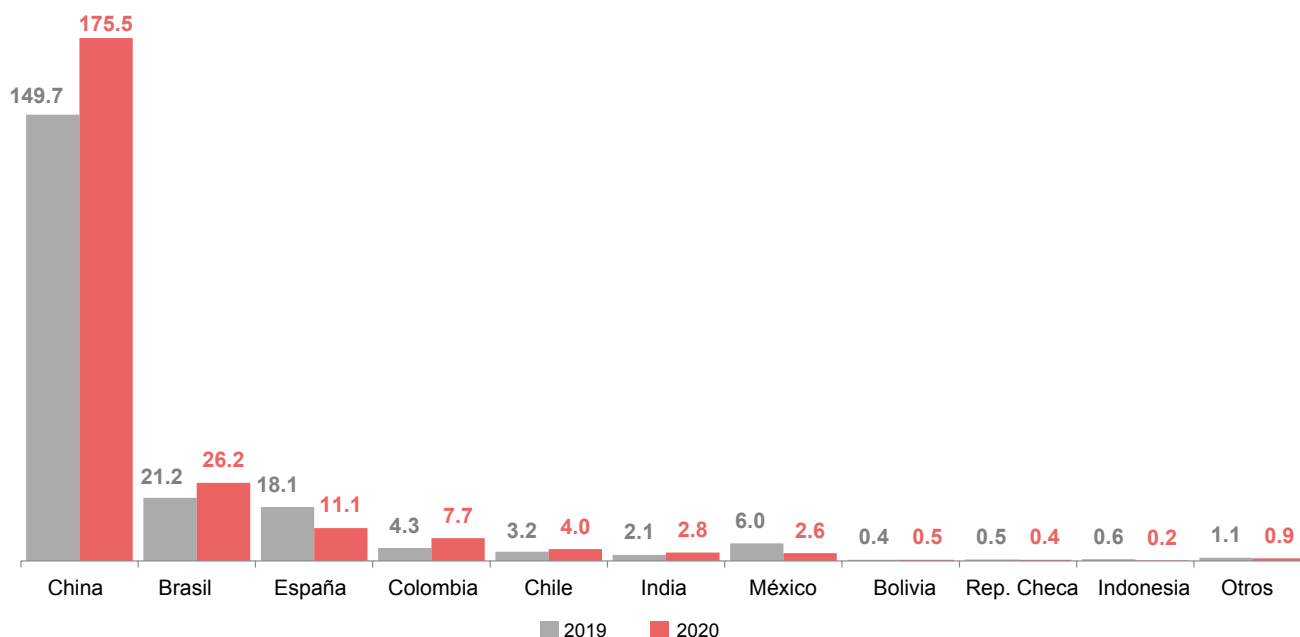
Fuente: SUNAT

En el año 2020, 73.4% de las importaciones de baldosas cerámicas, en toneladas, provinieron de China. Brasil vendió el 11.3% y España el 4.8%. Los tres concentraron casi el 92% de las importaciones efectuadas por el Perú. En el 2019, los tres países ocuparon el mismo lugar en el ranking de importaciones. En 2020, tanto China como Brasil aumentaron sus volúmenes en 17.2% y 23.7% en tanto que España vendió casi 7 mil toneladas menos (-38.6%), por lo que su participación bajó de 8.72% a 4.78% (**Figura 9**). Por su parte, las importaciones de la India alcanzaron una participación de 1% en el 2019 y de 1.2% en el 2020, cantidades mínimas

si se tiene en cuenta que este país es uno de los grandes fabricantes de este producto.

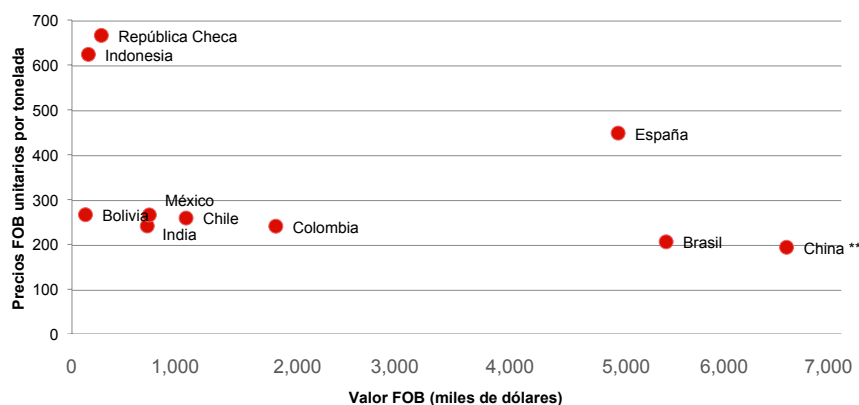
Respecto al valor de las importaciones es importante señalar que el 95% de toneladas se importan a precios que oscilan entre US\$ 194 y US\$ 226. China tiene el menor precio FOB por tonelada de baldosas importada en el 2020: 194 dólares. El promedio total es de 213 dólares por tonelada (**Figura 10**). Seis países venden a un precio FOB entre 241 y 266 dólares. Mientras que República Checa e Indonesia venden a más de 600 dólares la tonelada y España a 448 dólares.

Figura 9. IMPORTACIÓN DE BALDOSAS CERÁMICAS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN 2019-2020 (en miles de toneladas)



Fuente: SUNAT

Figura 10. PRECIOS FOB UNITARIOS vs. VALORES FOB DE LAS IMPORTACIONES DE BALDOSAS CERÁMICAS POR PAÍS DE ORIGEN EN 2020 (en miles US\$ y US\$/tonelada)



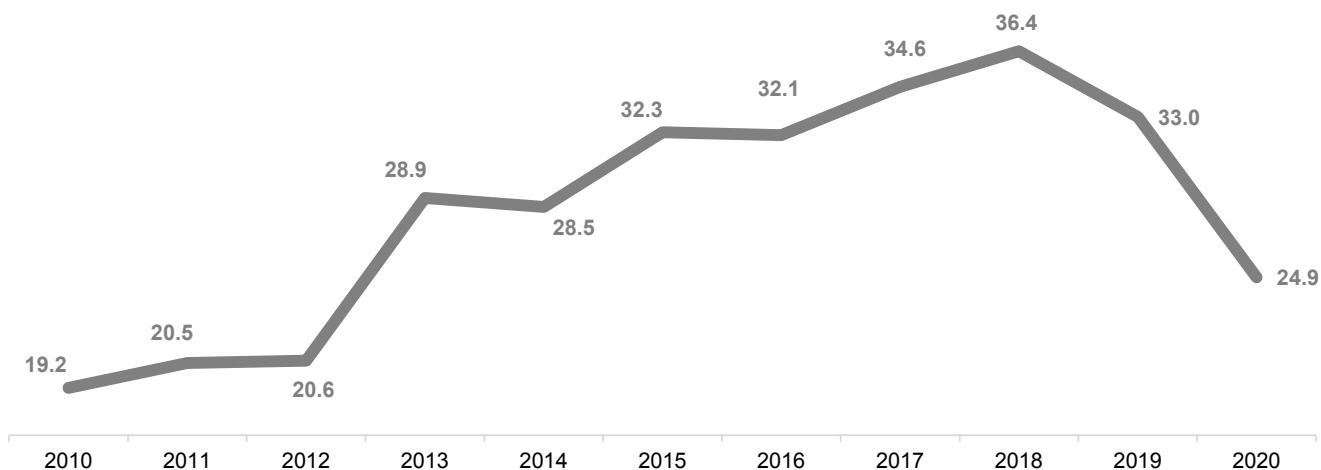
País	Precios FOB Unitarios por tonelada
China	193.9
Brasil	205.9
España	448.3
Colombia	240.8
Chile	259.1
India	241.1
México	265.7
Bolivia	266.2
Rep. Checa	666.0
Promedio Total	213.4

Fuente: SUNAT ** China fuera de escala en el eje X - Valor FOB = US\$ 34.0 millones

A diferencia de lo que ocurrió con las importaciones, la pandemia sí afectó el desempeño de las exportaciones de baldosas en el 2020, aunque debe señalarse que ya habían experimentado una caída en el 2019. Entre el 2010 y el 2018, las exportaciones crecieron a una tasa de 8.3% anual, llegando

al récord de poco más de 36 millones de metros cuadrados en el 2018 (**Figura 11**). En el 2019 se produjo una contracción de 9% y en el año de la pandemia la exportación disminuyó otro 25%, llegando a casi 25 millones de metros cuadrados.

Figura 11. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EXPORTACIÓN DE BALDOSAS CERÁMICAS 2010-2020 (en millones de m²)

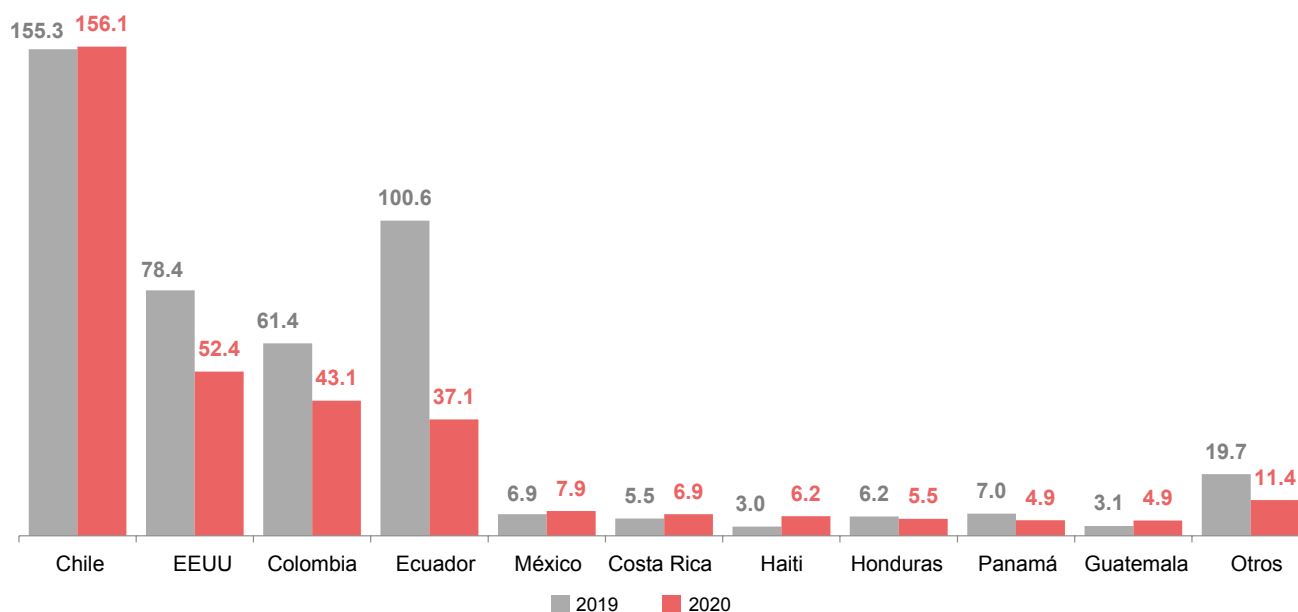


Fuente: SUNAT

Cuatro países concentraron más del 85% de las toneladas de baldosas cerámicas exportadas por el Perú en el 2020: Chile explicó el 46.4% de las compras, Estados Unidos el 15.6%, Colombia el 12.8% y Ecuador el 11% (**Figura 12**). Los mismos países habían ocupado también los

cuatro primeros puestos en el 2019, pero Ecuador situándose en el segundo lugar al concentrar el 22.5% de las exportaciones efectuadas en el 2019, aunque los cuatro concentraban casi el 90% de las toneladas exportadas en dicho año.

Figura 12. EXPORTACIÓN DE BALDOSAS CERÁMICAS SEGÚN PAÍS DE DESTINO 2019-2020 (en miles de toneladas)

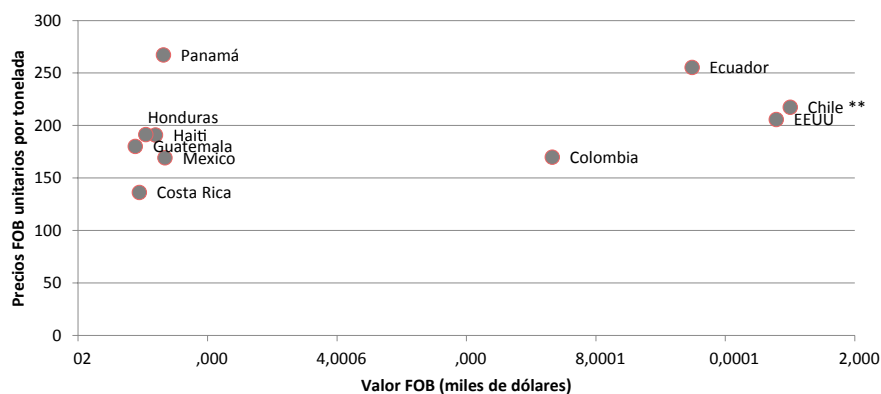


Fuente: SUNAT

Las exportaciones peruanas de baldosas cerámicas se colocaron a 209 dólares FOB por tonelada en el 2020. Las ventas que se efectuaron a los dos principales destinos de exportación (Chile y Estados Unidos) promediaron los 210

dólares (**Figura 13**). Los precios de exportación más altos se cobraron a Panamá (267) y Ecuador (256 dólares), mientras que el más barato se ofreció en Costa Rica: 136 dólares.

Figura 13. PRECIOS FOB UNITARIOS vs. VALORES FOB DE LAS EXPORTACIONES DE BALDOSAS CERÁMICAS POR PAÍS DE DESTINO EN 2020 (en miles US\$ y US\$/tonelada)



País	Precios FOB Unitarios por tonelada
Chile	217.5
EEUU	205.9
Colombia	170.0
Ecuador	255.5
México	169.4
Costa Rica	136.4
Haití	191.5
Panamá	267.2
Guatemala	180.2
Promedio Total	209.3

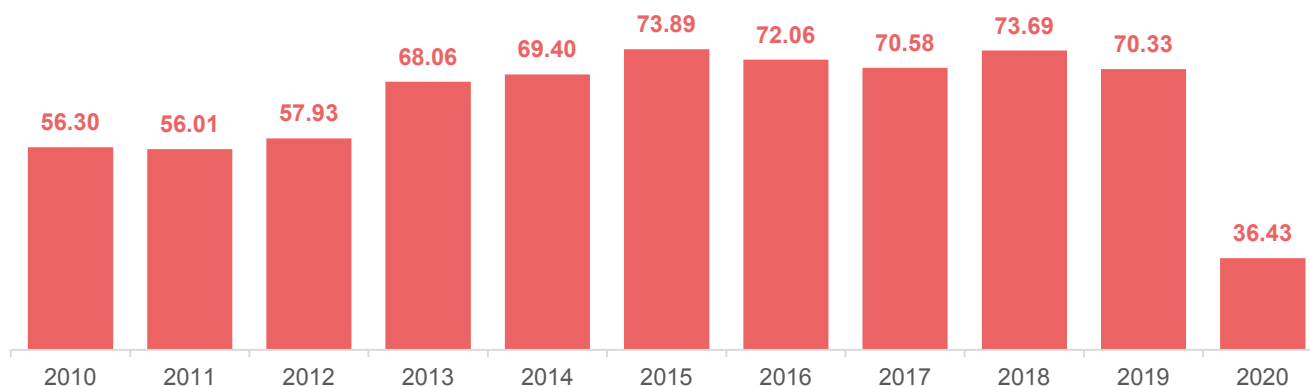
Fuente: PRECIOS FOB UNITARIOS vs. VALORES FOB DE LAS EXPORTACIONES DE BALDOSAS CERÁMICAS POR PAÍS DE DESTINO EN 2020 (en miles US\$ y US\$/tonelada)

IV. Consumo Aparente

El consumo aparente es definido como el resultado de sumar la producción nacional y las importaciones, para luego restar las exportaciones. En el caso de las baldosas cerámicas, este indicador creció 5.6% anual promedio entre 2010 y 2015

llegando a el récord de casi 74 millones de metros cuadrados en este último año, y disminuyó 1.2% anual entre 2015 y 2019 (**Figura 14**). En el 2020, el consumo cayó poco más de 48%, mucho más que la producción nacional.

Figura 14. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSUMO APARENTE DE BALDOSAS CERÁMICAS 2010-2020 (en millones de m²)

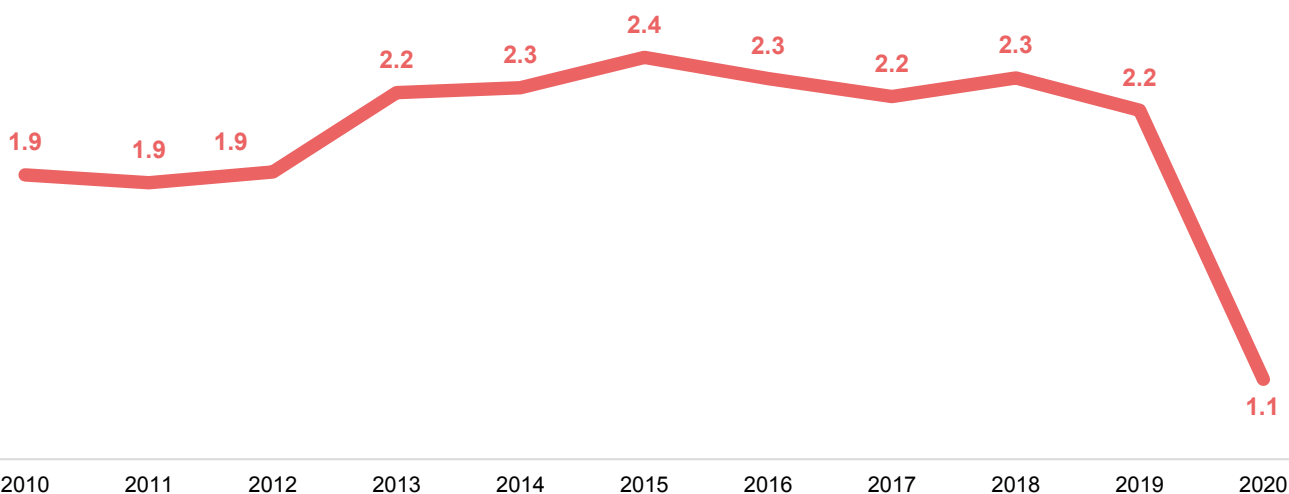


Fuente: SUNAT –Ministerio de la Producción.

En el análisis del consumo per cápita de baldosas cerámicas en el Perú desde el año 2010, se pueden apreciar tres etapas. La primera que va del 2010 al 2015, en el que el consumo se incrementa a un ritmo de 4.4% anual. El segundo periodo termina en 2019, y se caracteriza por una ligera caída del consumo (1.8% anual promedio). Y la tercera etapa, corresponde al año 2020, en que se redujo el consumo a la mitad respecto del año previo, lo que

es atribuible a la baja de la actividad constructora por las restricciones dispuestas para contrarrestar el impacto de la pandemia del COVID-19 (**Figura 15**). Se espera que, en los próximos dos años, se produzca una recuperación de este indicador. Quizá lo más resaltante en el comportamiento del consumo per-cápita es que el consumo estuvo por encima de los 2.1 metros cuadrados por habitante en siete de los últimos once años.

Figura 15. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSUMO PER CÁPITA DE BALDOSAS CERÁMICAS (en m²/habitante)



Fuente: INEI – SUNAT - Ministerio de la Producción

V. Conclusiones

Desde el año 2010, el mercado de baldosas cerámicas para pisos y paredes se ha ido consolidando, al ritmo del desempeño de la actividad constructora en general y de una diversificación en los usos de estos acabados tanto en los compradores de altos ingresos como en los que viven en barrios emergentes, porque les ofrece beneficios tangibles respecto a productos competidores. Como consecuencia de ello, el consumo aparente solo fue afectado de manera importante en el año 2020 por la emergencia sanitaria.

Aunque la oferta sigue siendo dominada por los dos principales fabricantes nacionales, CELIMA y San Lorenzo, la

participación de las importaciones se ha ido incrementando a un ritmo muy superior al del consumo aparente: 9.3% vs. 2.5% en promedio anual, entre el 2010 y el 2019. En razón de ello, la participación del producto importado en el consumo nacional pasó del 20.6% en 2010 al 36.7% en 2019.

En respuesta a ello, las productoras nacionales han intensificado sus operaciones en el exterior. Las exportaciones crecieron a una tasa anual de 6.2% en el decenio 2010-2019, mientras que la producción lo hizo a un ritmo de 2.9%. Desde el año 2016, más de la mitad de las ventas -en metros cua-

drados- se destinaron al exterior, cuando al inicio de dicho periodo era el 39.6%.

El mercado de recubrimientos para pisos y paredes presenta dos importantes tendencias a considerar. Por un lado, en las edificaciones de alto estándar se buscan productos cada vez más sofisticados (como el porcelanato) mientras que en aquellas dirigidas a sectores de bajos ingresos, se aprecia una creciente oferta de productos importados de menores precios. A ello debe sumarse la aparición de productos al-

ternativos que pueden generar un interés creciente entre los consumidores. Es el caso de los laminados de madera que son muy atractivos para pisos de áreas sociales y dormitorios. Ello en razón de que combinan los beneficios que se atribuyen a la madera con los que se le reconoce a las baldosas cerámicas (durabilidad, facilidad de instalación, bajo costo de mantenimiento, variedad de productos, precio competitivo). Por último, la industria de cerámicos, en general, deberá ir ajustando paulatinamente sus procesos constructivos para adaptarlos a las exigencias de protección ambiental.



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

IEC

Informe
Económico de la
Construcción
N° 46
Octubre 2021