



Construcción habría crecido 12.5% en noviembre y acabaría el 2025 subiendo cerca de 6%

Se prevé que en 2026, este indicador del sector subiría 6.3%

Empresarios de la construcción esperan un crecimiento de 5.9% en sus operaciones al cierre de 2025

Planificación territorial para que las ciudades crezcan por inversión y no por invasión

Por: Alejandro Garland Stromsdorfer
Presidente del Consejo Directivo
de la Cámara Peruana de la Construcción CAPECO

Problemática del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa

Por: Ing. Julio Cáceres Arce.
Presidente Asociación Regional Capeco Arequipa

La densificación como una herramienta para un desarrollo urbano sustentable y sostenible

Por: Arq. Maximiliano Quispe Mendiburo (*)



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

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

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

COMITÉ EDITORIAL

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

ASOCIACIONES REGIONALES CAPECO

Arequipa: Ing. Julio Cáceres Arce
Cusco: Ing. Abel Escalante Cárdenas
Lambayeque: Ing. Antonio Rabanal Rosales
Loreto: Arq. Tito Reátegui del Castillo
Piura: Ing. Hugo Garcés Solano

EDITOR GENERAL

Ing. Guido Valdivia Rodríguez

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

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

EDITOR GRÁFICO

Luis De los Ríos Joya

FECHA DE PUBLICACIÓN

Diciembre 2025

FOTOGRAFÍA

Foto: Fly Over Óvalo Monitor Huáscar, Santiago de Surco Foto: dronestatico



Informe
Económico de la
Construcción
EDICIÓN 96
Diciembre 2025

Índice

INDICADORES

Construcción habría crecido 12.5% en noviembre y acabaría el 2025 subiendo cerca de 6%

En 2025, sector construcción tendría su mejor desempeño desde 2021

- Producción del sector construcción	5
- Inversión pública	7
- Inversión privada	9
- Infraestructura	11
- Vivienda	11
- Empleo en la construcción	13
- Precios de construcción	13
- Conclusiones	14

EXPECTATIVAS

Empresarios de la construcción esperan un crecimiento de 5.9% en sus operaciones al cierre de 2025

- Nivel de operación en las empresas de construcción	17
- Indicadores del subsector inmobiliario	21
- Indicadores sobre el subsector de provisión de materiales y servicios de construcción	26
- Conclusiones	26

PLANIFICACION TERRITORIAL Y VIVIENDA

Planificación territorial para que las ciudades crezcan por inversión y no por invasión 29

Por: Alejandro Garland Stromsdorfer

Presidente del Consejo Directivo de la Cámara Peruana de la Construcción · CAPECO

INFORME ESPECIAL

Problemática del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa 41

Por: Ing. Julio Cáceres Arce. Presidente Asociación Regional Capeco Arequipa

DESARROLLO URBANO

La densificación como una herramienta para un desarrollo urbano sustentable y sostenible 47

Por: Arq. Maximiliano Quispe Mendiburo

A construction worker wearing a high-visibility orange suit, a hard hat, and a safety harness is working on a complex rebar structure. The worker is positioned on a wooden formwork platform, reaching out to adjust a vertical rebar. The background shows a dense network of rebar and wooden beams, with a warning sign that reads "ATENCIÓN CARGA SUSPENDIDA" (Attention Suspended Load) visible. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter.

Indicadores

Construcción habría crecido 12.5% en noviembre y acabaría el 2025 subiendo cerca de 6%

La actividad constructora consolida su repunte en los meses de octubre y noviembre, acumulando siete meses consecutivos en escenario positivo y con una alta probabilidad de cerrar el 2025 con un crecimiento cercano al 6%. Esta subida se sustenta sobre todo en el incremento de 9.5% de la inversión privada, impulsada por el dinamismo de la inversión minera, del mercado de vivienda y de la ejecución de proyectos bajo la modalidad de Obras por Impuestos. La inversión pública, en cambio, ha ralentizado su ritmo de crecimiento en el último trimestre, previéndose que termine el presente año con un 5.5% de aumento.

Para el 2026, pese a la expectativa positiva de los empresarios y ciudadanos, la construcción tendría un desempeño menos auspicioso, 2.5% de crecimiento según el BCRP, planteándose fuertes desafíos a la gestión de la administración del presidente Jerí y a la del gobierno que entrará en funciones el 28 de julio, especialmente para recuperar el segmento de vivienda social, impulsar las Asociaciones Público Privadas, vincular las grandes obras de infraestructura con el desarrollo urbano y reducir la acción de organizaciones criminales que afectan al sector construcción y que, desde hace más de una década, han diversificado sus actividades delictivas.

1. En 2025, sector construcción tendría su mejor desempeño desde 2021

I. Producción del sector construcción

El sector construcción registró en octubre un crecimiento de 4.4% (**Figura 1**), resultado que, si bien no resulta particularmente llamativo frente a los desempeños observados en años anteriores — por ejemplo, en octubre 2024 el sector creció 4.9% —, se ubica muy cerca de la estimación previa de 4.8% realizada por CAPECO en el IEC de noviembre. A pesar de ello, la construcción se consolidó como el cuarto sector de mayor crecimiento en el décimo mes del 2025, solo por detrás de la pesca (+25.7%), la minería (+6.8%) y la administración pública (+4.5%). Este desempeño se dio en un contexto en el que el PBI nacional creció 3.6%, el mejor resultado alcanzado en octubre durante los últimos cuatro años, habiéndose expandido prácticamente todos los sectores productivos, salvo en el de telecomunicaciones, que experimentó una leve contracción (-1.0%).

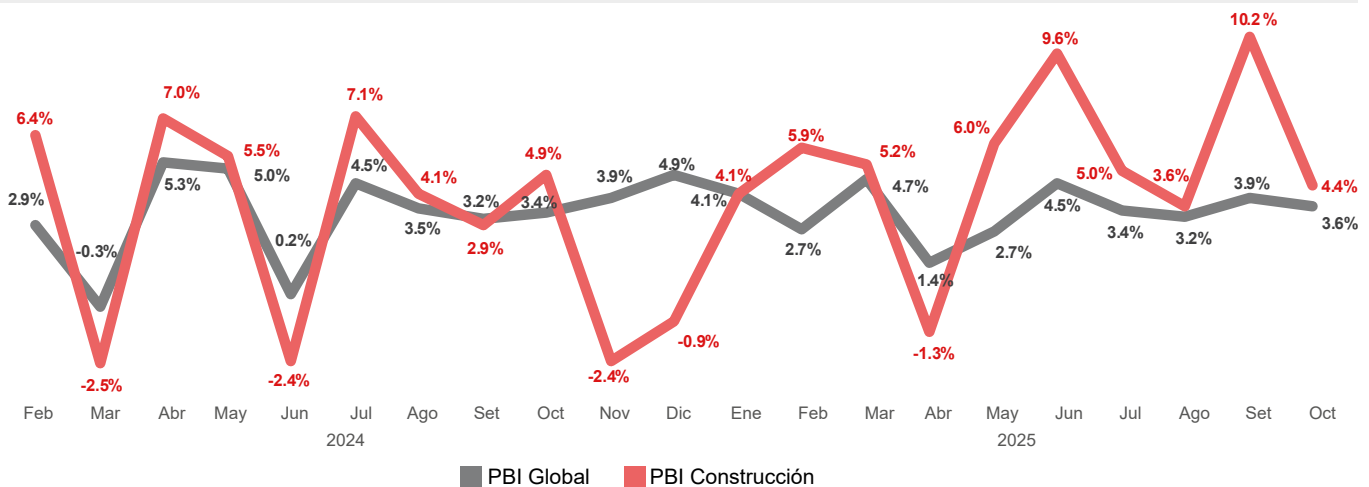
De otro lado, la construcción acumuló, hasta octubre, un semestre consecutivo en subida, aunque el resultado alcanzado en octubre constituye el segundo menos dinámico de dicho periodo, solo por encima del crecimiento de 3,6 % observado en agosto. No obstante, un elemento relevante es

que, en lo que va del año, el sector creció en todos los meses, con excepción de abril, caída que puede explicarse en parte por la elevada base de comparación de abril de 2024. La economía en general, por su parte, creció ininterrumpidamente después de la leve caída de 0.3% experimentada en marzo del año pasado.

Además, en los últimos veintinueve meses, la construcción creció en quince oportunidades y sólo en una de ellas (setiembre 2024), ha mostrado un desempeño inferior al del PBI nacional. Coincidentemente, en los seis meses en que el sector sufrió una caída, lo hizo con una intensidad mayor que la economía en general. Todo ello confirma una regularidad histórica: cuando la economía se expande, la construcción casi siempre lo hace en mayor magnitud, y si la economía se contrae, el sector amplificar dicha caída.

Para el mes de noviembre, en base a datos preliminares, CAPECO proyecta un crecimiento de 12.5%, el más alto desde enero del 2024 (+13.2%). El resultado del penúltimo mes del año, se explicaría por el crecimiento de dos dígitos en los principales componentes del producto bruto sectorial. Así, el consumo de cemento aumentó 11.4%, su mejor desempeño mensual desde la subida de 12.3% que se dio en

Figura 1. PBI GLOBAL y PBI DE LA CONSTRUCCIÓN: FEBRERO 2024– OCTUBRE 2025 (Variación mensual interanual)



Fuente: INEI

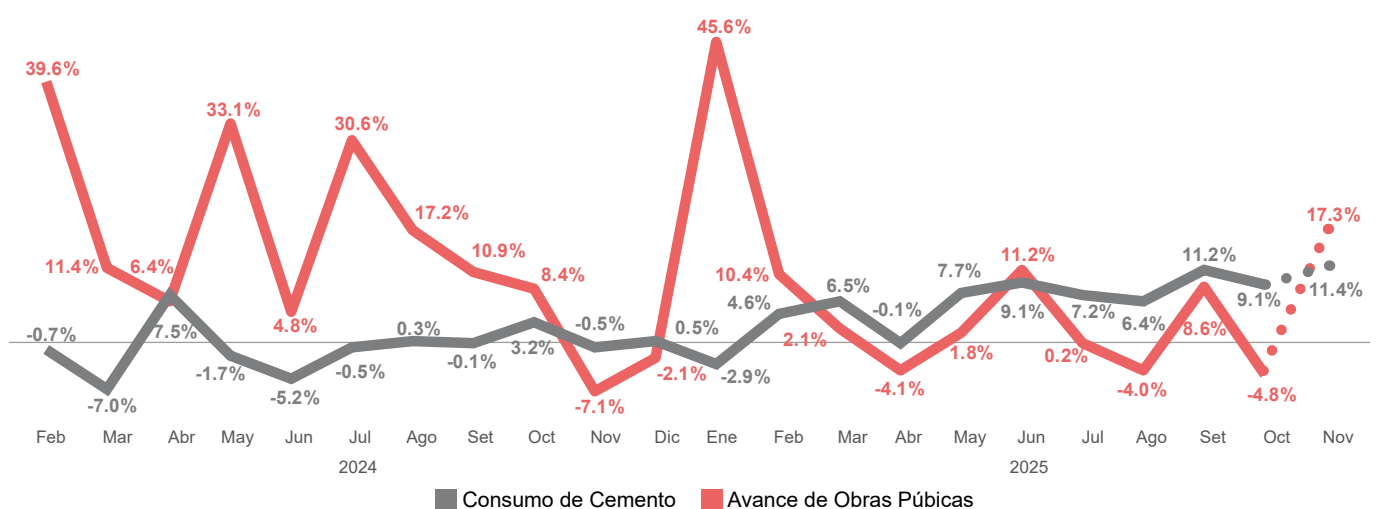
setiembre de 2021. Este indicador acumula, además, siete meses consecutivos de expansión a tasas elevadas y, en lo que va del 2025, solo ha disminuido en enero y abril. En el caso de la obra pública, noviembre también presentó un comportamiento muy favorable (+ 17.3%), solo superado por el +45.9% registrado en enero, pero alternando meses de subida y bajada, confirmando el carácter altamente volátil de esta variable (**Figura 2**).

De corroborarse estas cifras, el PBI de la construcción se habría incrementado en 6.1%, entre enero y noviembre,

su mejor preformance de los últimos cuatro años, que se explica por un aumento muy parecido en el consumo de cemento y el avance de obra pública: 6.6% y 5.5%, respectivamente. Más aún, si se excluye el rebote extraordinario de 43.2% ocurrido entre enero y noviembre de 2021, el resultado del 2025 es el más alto desde el 9.2% obtenido en similar periodo del 2013.

Los resultados alcanzados por la construcción en lo que va del año han contribuido a mejorar las expectativas sobre el crecimiento del sector al cierre del 2025. En su más recién-

Figura 2. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL PBI CONSTRUCCIÓN: FEBRERO 2024 - NOVIEMBRE 2025 (Variación mensual interanual)

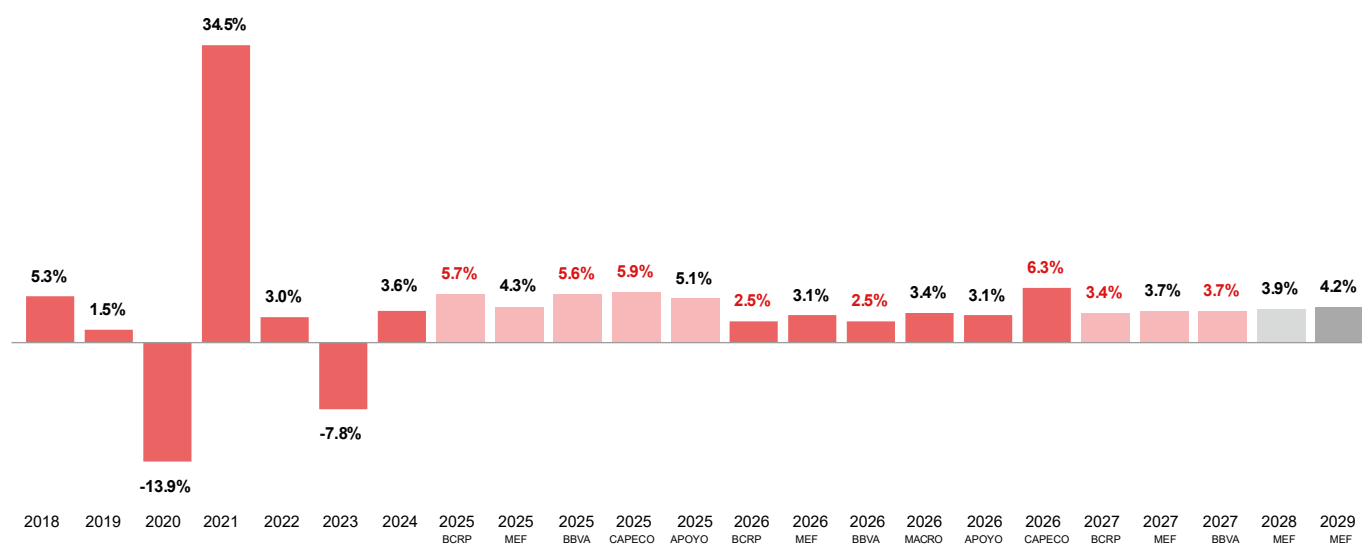


Fuente: INEI hasta octubre 2025 * Estimación CAPECO para noviembre

te Reporte de Inflación publicado este mes de diciembre, el Banco Central de Reserva del Perú – BCRP proyecta un aumento sectorial de 5.7% en el 2025, corrigiendo al alza su estimación de 4.3% efectuada en su informe de setiembre. Por su parte el BBVA corrigió su proyección de 4.7% a 5.6% mientras que los empresarios encuestados por CAPECO para esta edición del IEC prevén un incremento de 5.9% en su nivel de operaciones para el presente año, un punto porcentual adicional a la cifra registrada en la encuesta de octubre. Para alcanzar el estimado del BCRP, el sector

debería subir 2.4% en el mes de diciembre, para llegar al pronóstico de CAPECO tendría que hacerlo en 4.1%. Para el 2026, el BCRP elevó de 2.0% a 2.5% su estimación del crecimiento del PBI sectorial, mientras que el BBVA la mantuvo en 2.5%. Los empresarios sondeados por CAPECO, son sensiblemente más optimistas respecto a la performance de sus operaciones durante el próximo año, estimando un aumento de 6.3%. El BCRP y el BBVA consideran que el 2027 tendrá una mejor performance (3.4% y 3.7%, respectivamente) **(Figura 3)**.

Figura 3. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL PBI CONSTRUCCIÓN 2018 – 2029



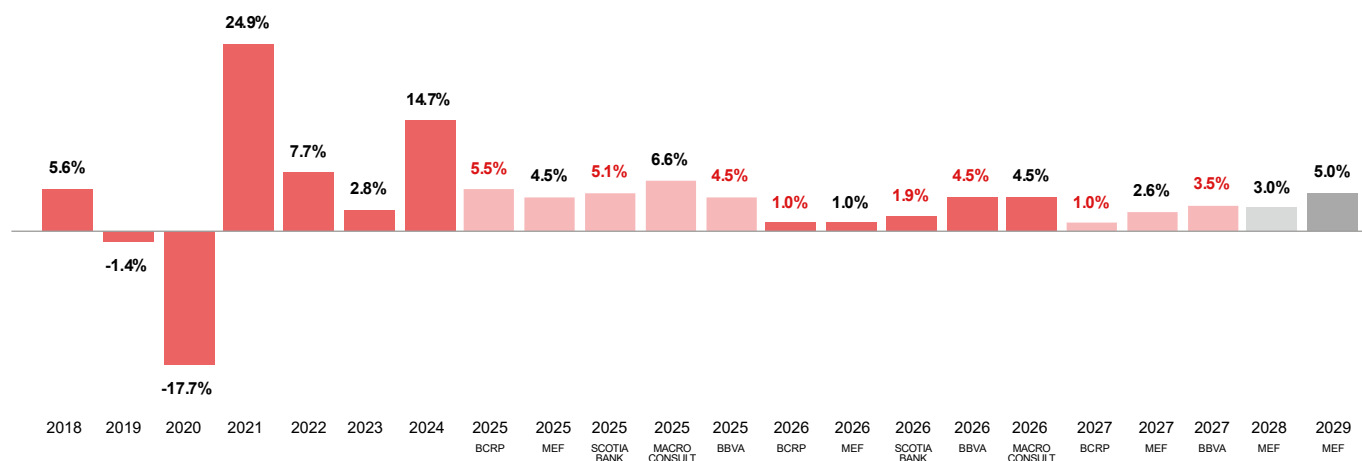
Fuente: BCRP – Reporte de inflación, diciembre 2025 | MEF - Informe Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, agosto 2025 | BBVA Research - Situación Perú, diciembre 2025 | Apoyo Consultoría – SAE, setiembre 2025 | CAPECO - Encuesta de Expectativas, diciembre 2025

II. Inversión pública

El BCRP redujo su previsión sobre el crecimiento de la inversión pública en el 2025, de 6.5% en su reporte de setiembre a 5.5% en el de diciembre. Scotiabank y BBVA tienen menores expectativas (5.1% y 4.5%, respectivamente). Sin embargo, el BCRP mantuvo en 1.0% su proyección para el 2026, la misma tasa que proyecta el MEF, pero menor a la que ha determinado recientemente el Scotiabank (1.9%) y mucho más baja de la que calculan el BBVA y Macroconsult (4.5%). También el BCRP es muy conservador con el comportamiento de la inversión estatal para el 2027 (1.0%), mucho más que el MEF (2.6%) y el BBVA (3.5%). Pese a estas diferencias, todos coinciden en que este indicador ralentizará su crecimiento en 2025, 2026 y 2027 respecto al 14.7% del 2024, lo que evidencia las limitaciones en la ejecución de obras estatales **(Figura 4)**.

Entre estas debilidades de la gestión pública, se encuentra la imposibilidad de ejecutar eficientemente los presupuestos de inversión, pese a el aumento progresivo de recursos que se ha producido en los últimos años. Así, para el 2025, se destinó alrededor de 71 mil 300 millones de soles para proyectos y obras, de los cuales, se han invertido cerca de 47mil 300 millones entre enero y noviembre, lo que implica un 66.4% de eficiencia en la ejecución – porcentaje muy similar al que se dio en los cuatro años anteriores - y que, de mantenerse el mismo ritmo en el mes de diciembre, se dejarían de utilizar 19 mil 600 millones de soles. En buena cuenta, el monto invertido aumenta año a año alcanzando cifras récord, pero solamente porque se asignan más recursos para invertir.

Figura 4. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2018 – 2029



Fuente: BCRP – Reporte de inflación, diciembre 2025 | MEF - Informe Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, agosto 2025 | Macroconsult –Proyecciones Económicas Sectoriales, setiembre 2025 | Scotiabank – Reporte Semanal 15 a 19 de diciembre 2025 | BBVA Research - Situación Perú, diciembre 2025

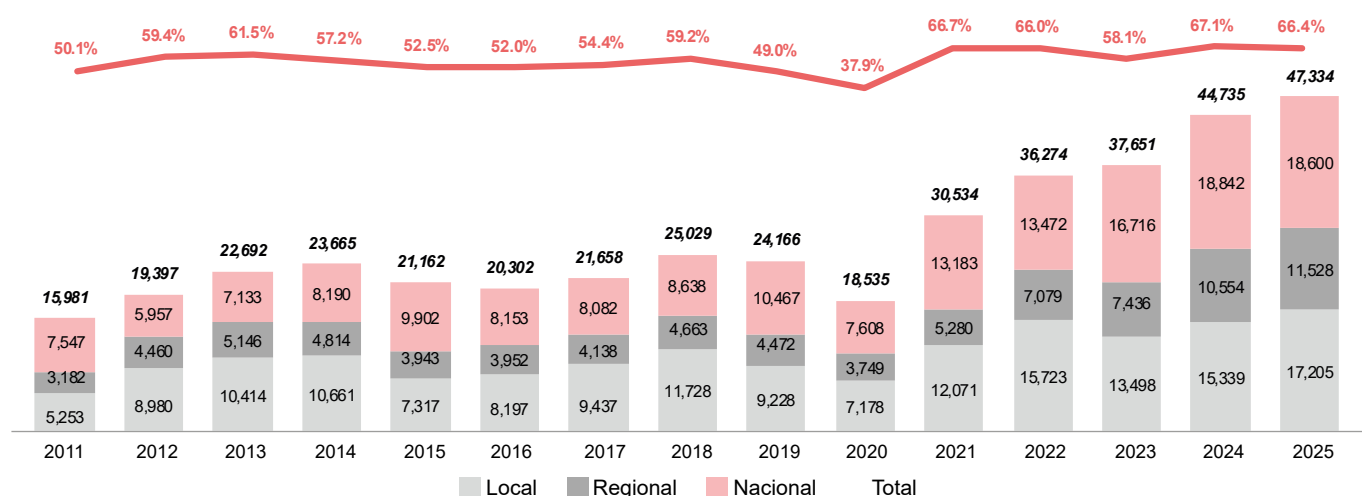
De otro lado, existe una disparidad entre la eficiencia en la ejecución por niveles de gobierno. En los primeros once meses del presente año, las municipalidades solo han ejecutado el 59.1% de los recursos presupuestados, mientras que las regiones y el gobierno nacional superan el 70% (**Figura 5**). Paradójicamente, las municipalidades recibieron el mayor monto de recursos (29 mil millones de soles, 40.9% del total), pese a ser las menos eficientes en invertir.

Sin embargo, tampoco el gobierno nacional tiene un nivel de ejecución aceptable. Más aun, entre enero y noviembre de

2025, el monto invertido fue 1.3% inferior al de igual periodo del año precedente, mientras que en las regiones y los municipios sí hubo un incremento, a consecuencia de lo cual, la inversión estatal total se incrementó en 5.8% al cierre del penúltimo mes del año.

La ineficiencia en la ejecución de los proyectos en el gobierno central puede atribuirse –al menos parcialmente – a la mala distribución de recursos entre los diferentes programas estatales de inversión, que no tiene en cuenta la capacidad para cumplir sus metas. Así, mientras la ANIN ha termina-

Figura 5. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA ENERO-NOVIEMBRE DE 2011 A 2025 (en millones de soles)



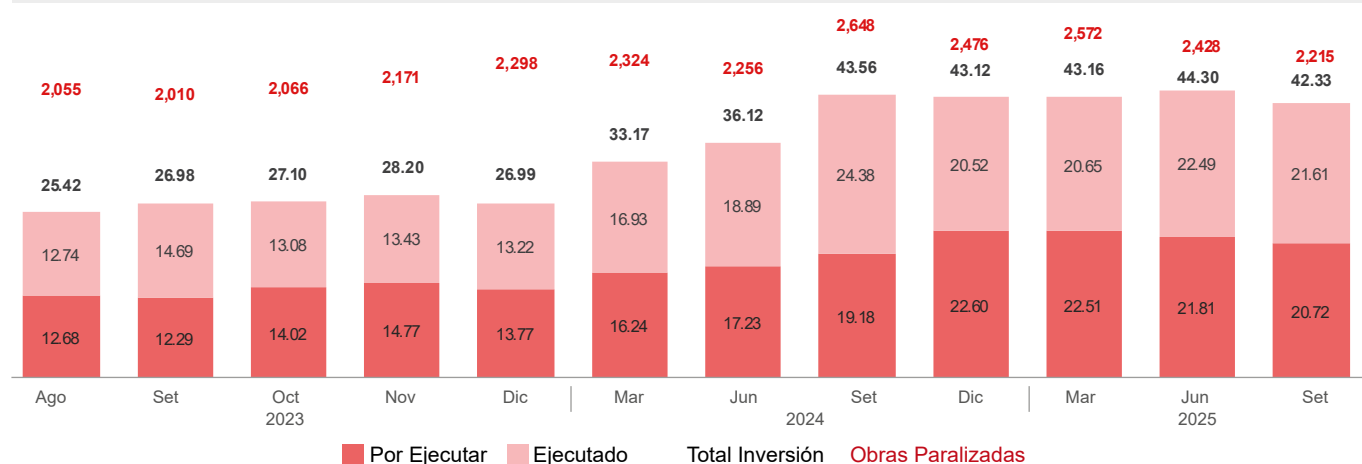
Fuente: MEF - Módulo de consulta amigable

do el mes de noviembre ejecutando el 98% del presupuesto asignado, pese a que hace varios meses estuvo solicitando, infructuosamente, un presupuesto complementario de alrededor de 3,000 millones de soles para culminar el programa de inversión previsto para este año, lo que motivará un retraso en la culminación de una importante cartera de proyectos, especialmente algunos incluidos en el Plan de Reconstrucción con Cambios que se inició en el 2017.

Por el contrario, otros programas relevantes del gobierno central presentan niveles mucho menores de inversión y difícilmente alcanzarán al 100% de ejecución de su presupuesto de este año: 56% el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED, 65% el Programa Subsectorial de Irrigaciones – PSI, 70% el Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR, 72% el Programa Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU y 76% los Programas Provías Nacional y Provías Descentralizado. Otras intervenciones, como Agua Segura, la Autoridad de Transporte Urbano de Lima – ATU, el Programa Nacional de Infraestructura en Salud – PRONIS y la Municipalidad Metropolitana de Lima – MML han superado el 80% de ejecución, por lo que tienen alguna probabilidad de invertir el íntegro de su presupuesto al cierre del 2025.

De otro lado, entre junio y setiembre del 2025, se ha reducido levemente el número y monto de las obras públicas paralizadas, de acuerdo con un reporte de la Contraloría General de la República publicado en diciembre, lo que sugiere una leve mejora en la gestión y control estatal. La inversión total de estas obras asciende a 42 mil 330 millones de soles en setiembre (**Figura 6**), un monto 4.5% inferior al que se presentó en junio y el menor de los últimos cinco trimestres. Por su parte, el número de obras detenidas se redujo en 8.8% entre junio y setiembre. Al cierre de este último mes, se encontraban 20 mil 720 millones por ejecutar, que equivalen al 48.9% de la inversión total. El 71.2% de las obras paralización de obras corresponde a los gobiernos locales, mientras que los gobiernos regionales explican el 39.4% de la inversión total paralizada y al gobierno central le corresponde el 39.3%, debiendo considerarse que el presupuesto asignado a las regiones – en los últimos cinco años – ha sido alrededor del 60% del que recibió el gobierno nacional. Por último, 48.8% de obras paralizadas se ejecutan bajo la modalidad de administración directa, en tanto que el 71.5% de la inversión inmovilizada se atribuye a obras ejecutadas por contrata y el 20.5% a proyectos desarrollados como APPs.

Figura 6. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA ENERO-NOVIEMBRE DE 2011 A 2025 (en millones de soles)



Fuente: MEF - Módulo de consulta amigable

III. Inversión privada

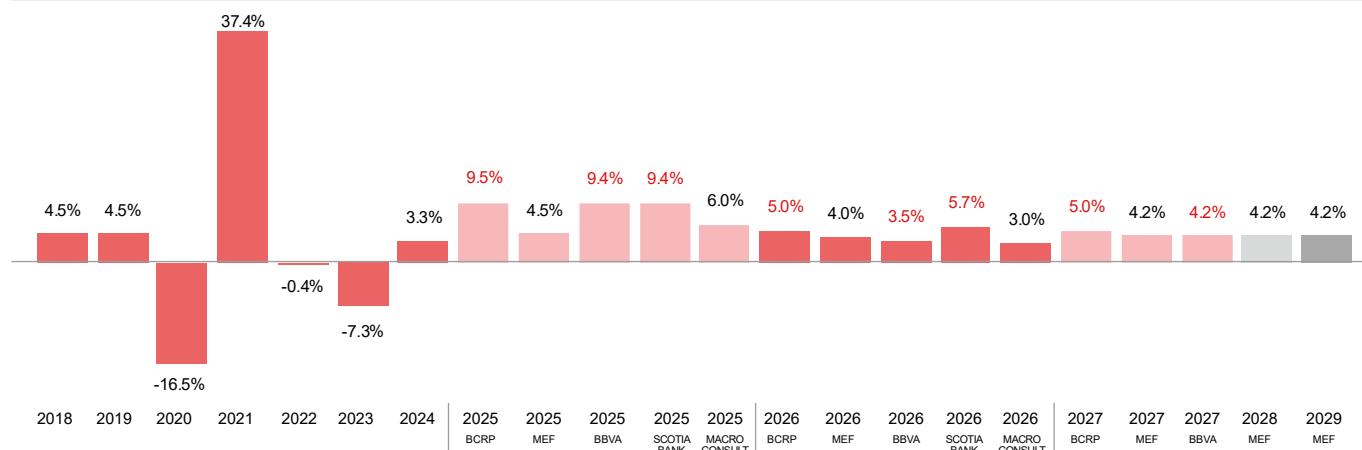
El BCRP elevó su perspectiva sobre el comportamiento de la inversión privada en el 2025 de 6.5% en su Reporte de Inflación de setiembre a 9.5% en su informe de diciembre, mientras que – en este último mes – el BBVA y el Scotiabank coincidieron en corregir al alza sus proyecciones previas, situándolas en 9.4%.

Si se deja de lado el 37.4% de incremento obtenido en 2021 (primer año de la post-pandemia del COVID-19), la inversión privada no alcanzaba una cifra tan alta desde el 2012 en que obtuvo un 15.6% de crecimiento. Para el 2026, el instituto emisor espera ahora un aumento de 5.0%, es decir 1.5 puntos

porcentuales más que en su estimado de setiembre. Los pronósticos más recientes del BBVA y del Scotiabank divergen entre sí (+3.5% y +5.7%, respectivamente). Por último, el BCRP

prevé que, en el 2027, la inversión privada también subirá 5.0%, expectativa relativamente más optimista que la expresada por el BBVA para ese año (4.2%) (**Figura 7**).

Figura 7. ESTIMACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA 2018 – 2029



Fuente: BCRP – Reporte de inflación, diciembre 2025 | MEF - Informe Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, agosto 2025 | Macroconsult –Proyecciones Económicas Sectoriales, octubre 2025 | BBVA Research - Situación Perú, diciembre 2025 | Scotiabank: Estudios Económicos, Reporte Semanal 15 a 19 de diciembre 2025

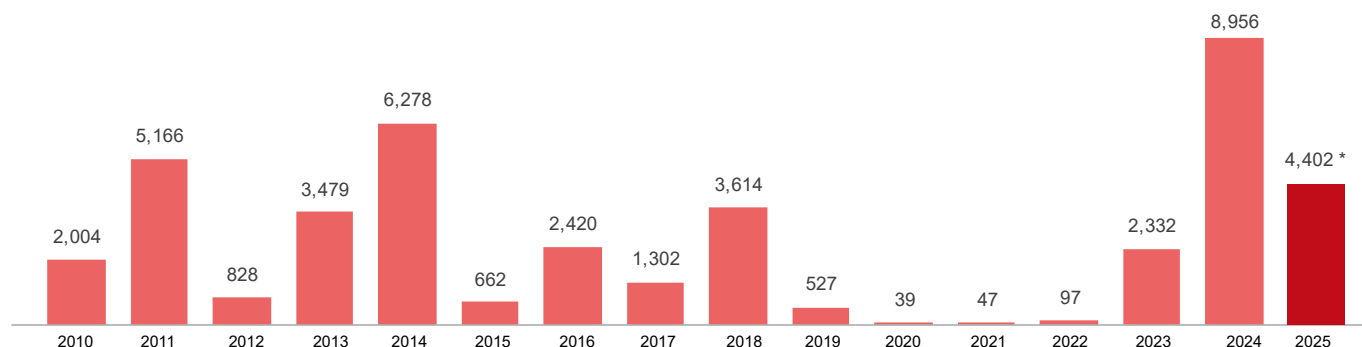
Este significativo incremento de la participación del sector privado en la inversión se debe al dinamismo alcanzado en la mayoría de los segmentos que la componen, como puede apreciarse a continuación.

- **Obras por impuestos.** Al 15 de diciembre del 2025, se adjudicaron obras por 4,608 millones de soles a través del mecanismo de Oxl, lo que constituye un nuevo récord histórico. Se estima que, al cierre del año, se bordearía los 5,000 millones de soles de inversión, lo que implica un alza de 15.9% respecto al 2024, año en que se registró el anterior monto récord. La consolidación de

esta modalidad es muy relevante para suplir – al menos parcialmente – las debilidades persistentes en el actual modelo de contratación pública de obras, sobre todo teniendo en cuenta que, a la fecha, existe una cartera de proyectos por 50 mil millones de soles que podrían ejecutarse a través de Obras por Impuestos, mecanismo que puede ser muy eficaz para reducir la paralización de obras y los riegos de corrupción.

- **Asociaciones público-privadas.** Casi al cierre del 2025, PROINVERSIÓN ha adjudicado proyectos por US\$ 4,402 millones (**Figura 8**), con la reciente adjudicación

Figura 8. ADJUDICACIÓN DE PROYECTOS A TRAVÉS DE APPS y PROYECTOS EN ACTIVOS 2010 - 2025
(en millones de dólares)



Fuente: Proinversión (*) 2025 Preliminar

del Parque Industrial de Ancón y la planta de tratamiento de aguas residuales de Puerto Maldonado, así como con la suscripción de la adenda para la modernización del Puerto de Matarani. Aunque este monto equivale al 49.2% del alcanzado en el 2024, la reciente modificación legislativa que otorga mayores facultades a PROINVER-

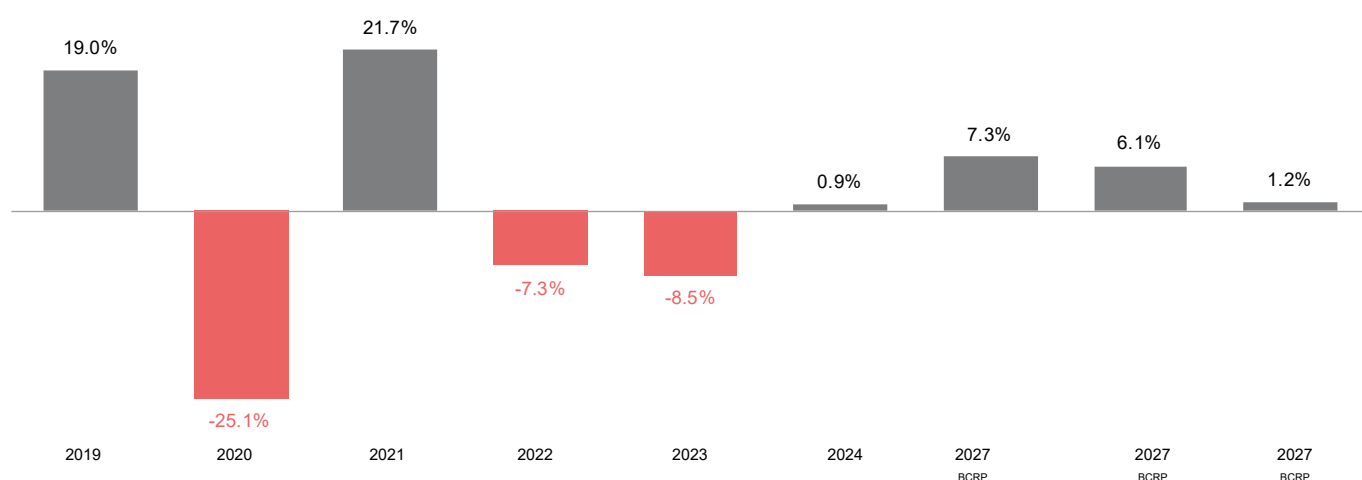
SIÓN para la gestión de APPs y Proyectos en Activos permite augurar una recuperación en las adjudicaciones para el 2026, en el que la cartera de nuevas APPs y Proyectos en Activos suma US\$ 13,998 millones, a la que debe agregarse US\$ 11,752 millones en adendas a proyectos en marcha.

IV. Inversión Mminera

De acuerdo con el Reporte de Inflación del BCRP de diciembre, la inversión minera crecería 7.3% en el 2025 y 6.1% en el 2026, habiéndose corregido al alza estas tasas respecto a las que el banco estimaba en setiembre: +4.9% y +2.4%, respectivamente. Los principales proyectos mineros en los que se invertirá en estos dos años son Reposición Antamina, San Gabriel, Tía María y Reposición Ferrobamba. Según el Ministerio de Energía y Minas – MINEM, la inversión en minería ascendió a US\$ 573 millones en el mes de octubre, el monto más alto del año, lo que significó una subida de

38.6% respecto a igual mes del 2024. Con este resultado, este indicador se incrementó a ritmo de dos dígitos en ocho de los diez meses transcurridos en el presente año. Sólo disminuyó en febrero (-22.1%) y en mayo (-2.8%). Entre enero y octubre, la inversión en minería sumó US\$ 4,466 millones, un 19.1% más que en igual periodo del 2024 y la cifra más alta desde el 2019, de acuerdo con el MINEM, lo que hace pensar que al cierre del 2025 se podría superar la meta de inversión propuesta por el BCRP (**Figura 9**).

Figura 9. INVERSIÓN MINERA (VAR. % ANUAL) 2019-2027



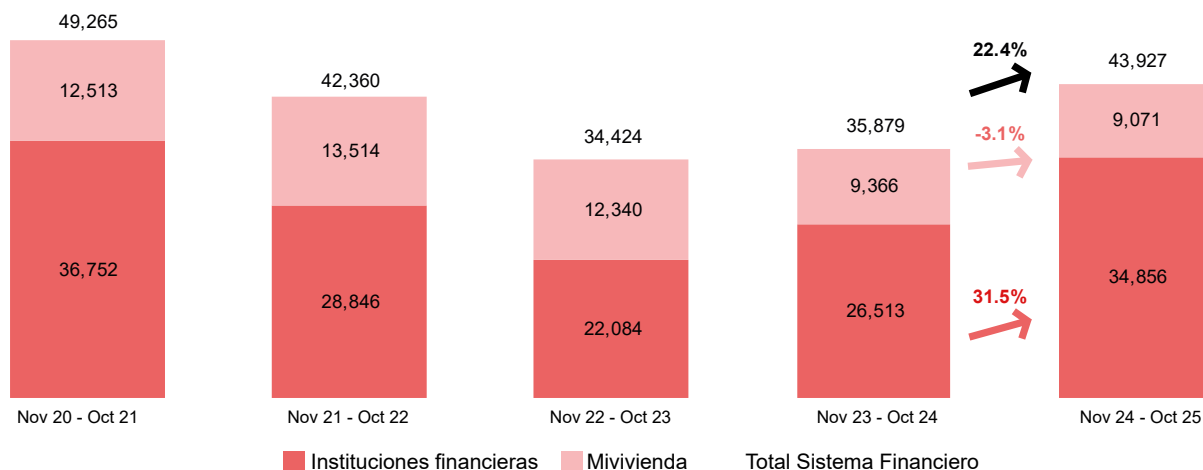
Fuente: BCRP – Reporte de inflación, diciembre 2025

IV. Vivienda

Entre noviembre 2024 y octubre 2025, se desembolsaron 43,927 créditos hipotecarios, un 22.4% más que en el periodo anual anterior, se trata del mayor número de operaciones de los últimos cuatro años (**Figura 10**). La variación de estos desembolsos es 1.3 puntos menor a la que se presentó entre octubre 2024 y setiembre 2025. Sin embargo, el comportamiento fue diferente por segmento: mientras que

los préstamos financiados con recursos de las propias IFIs aumentaron 31.5%, los otorgados con recursos del Fondo Mivivienda cayeron en 3.1%. En el caso de créditos otorgados con los recursos propios de las IFIs, el resultado es 2 puntos porcentuales por debajo del obtenido entre octubre 2024 y setiembre 2025.

Figura 10. NÚMERO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA DESEMBOLSADOS 2020 – 2025
(Periodo: Noviembre - Octubre)



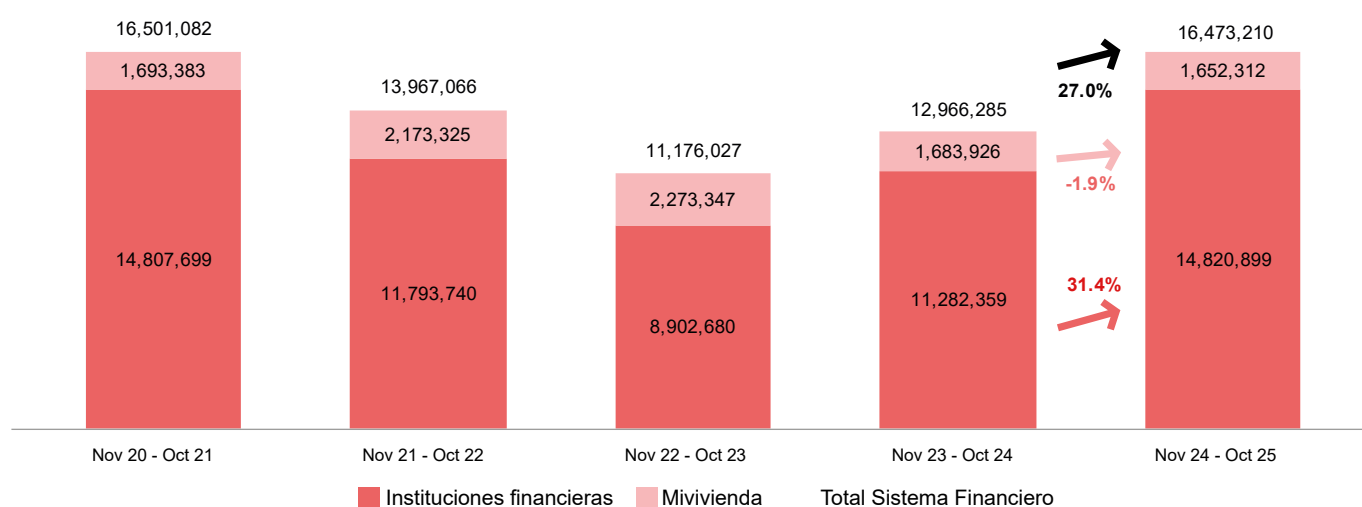
Fuente: SBS – MIVIVIENDA

Por otro lado, en el último periodo noviembre 2024 – octubre 2025 se desembolsaron 16 mil 473 millones de soles en créditos hipotecarios, el monto más alto de los últimos cuatro años y un incremento de 27.0% respecto a noviembre 2023 – octubre 2024. Los préstamos financiados con recursos de las IFIs sumaron 14 mil 821 millones, 31.4% más que en el periodo anual previo y que, a su vez, constituyó el monto más alto de los últimos cinco años. Por el contrario, el dinero desembolsado en programas a cargo del Fondo Miviviendo sumó 1 mil 652 millones de soles, la peor cifra de los últimos

cinco periodos anuales y 1.9% menos que entre noviembre 2023 y febrero 2024. **(Figura 11).**

En el mes de octubre, se desembolsaron 4,041 préstamos hipotecarios, la cifra mensual más alta desde marzo del 2022. En comparación con octubre 2024, estos desembolsos aumentaron 8.4%, pero mientras los préstamos financiados con recursos de las IFIs aumentaron 13.9%, los otorgados a través del Mivivienda bajaron 8.7%. Comparado con setiembre 2025, en octubre también subieron los créditos totales (+2.9%) y los otor-

Figura 11. MONTO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA DESEMBOLSADOS 2020 – 2025
(en miles de soles)(Periodo : Noviembre - Octubre)



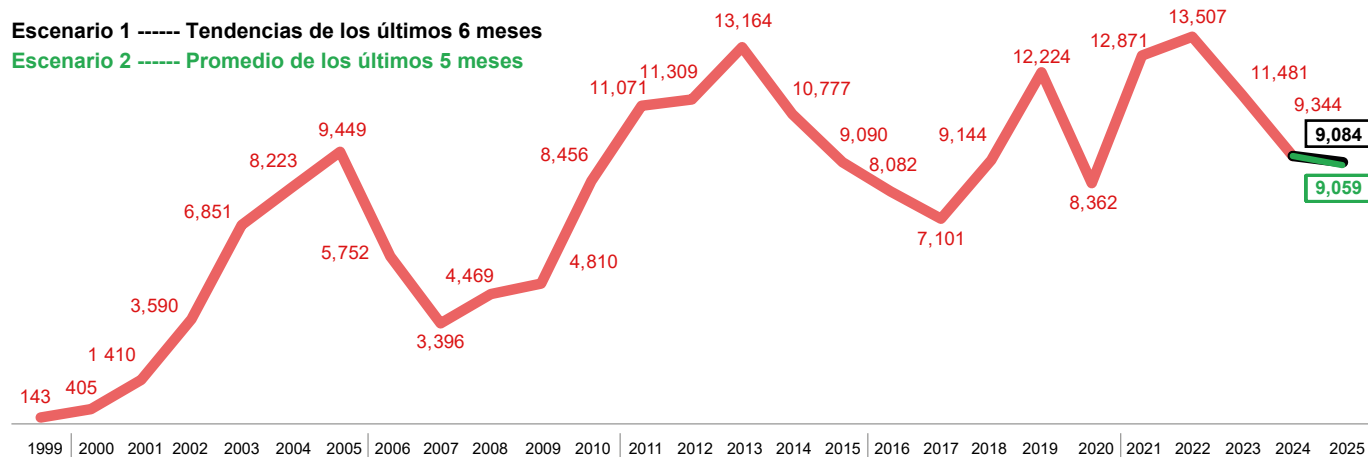
Fuente: SBS – MIVIVIENDA

gados por las IFIs con sus propios recursos (+4.0%) pero cayeron los que fueron financiados por el Fondo Mivivienda (-1.3%).

En noviembre 2025 se efectuaron 808 operaciones hipotecarias con recursos del Fondo Mivivienda, lo que significó un segundo mes consecutivo de caída. Respecto a noviembre del 2024, el total de operaciones del Fondo Mivivienda se contrajo en 9.7%, las del nuevo Crédito Mivivienda lo hicieron en 52.4%, las de Techo Propio aumentaron 115.3% y las de la Cobertura de Riesgo Crediticio – CRC se multiplicaron por 14. En comparación a octubre 2025, las operaciones del FMV en noviembre disminuyeron 1.7%, Pero las que corresponden a la CRC aumentaron 62.5%, pasando a construir el 43.4% del número de desembolsos del FMV en dicho mes.

También el Crédito Mivivienda Verde viene cayendo en los últimos dos años. Entre diciembre 2024 – noviembre 2025 se concedieron 5,525 préstamos verdes, un 21.8% menos que en el periodo diciembre 2022 – noviembre 2023. Entre esos dos periodos, Mivivienda Tradicional se contrajo 65.2% y Techo Propio en 45.6%. De mantenerse estas tendencias en estas modalidades y a pesar del importante repunte producido en el desembolso de la CRC en los últimos cuatro meses, al cierre del 2025 se habrían desembolsado poco más de 9 mil operaciones hipotecarias con recursos del FMV, lo que implica una retracción de 3.1% respecto al año precedente, la acumulación de tres años a la baja y la concreción de la peor performance alcanzada por el FMV en los últimos cinco años (**Figura 12**).

Figura 12. DESEMBOLSO ANUAL DE OPERACIONES HIPOTECARIAS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA 1999 - 2025 (en número de créditos)



Fuente: Fondo Mivivienda S.A.

VI. Empleo en construcción

En el trimestre móvil setiembre – noviembre 2025, la actividad constructora de Lima Metropolitana empleó a 439 mil 600 trabajadores, lo que ha significado un aumento de 1.1% respecto a igual periodo del año precedente. Se trata del mayor número de empleos generados en la capital de la República desde el trimestre enero – marzo de este año, habiéndose completado quince trimestres consecutivos al alza en el sector construcción. Del total de trabajadores laborando

en el sector, 347 mil 600 cuentan con un empleo adecuado y 92 mil están subempleados. Respecto al trimestre setiembre – noviembre 2024, estos números revelan un incremento de 3.5% en el empleo adecuado y una disminución de 7.2% en el subempleo. En cambio, ambos indicadores aumentaron en el trimestre setiembre – noviembre 2025 si se le compara con las cifras obtenidas en el trimestre agosto – octubre 2025: 7.4% y 4.1%, respectivamente.

VII. Precios

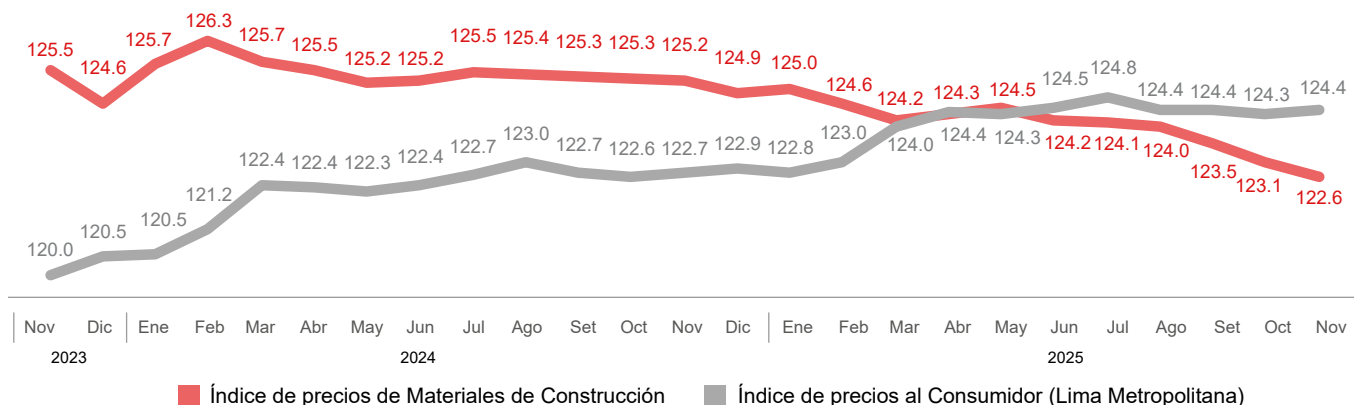
De acuerdo con los estimados del INEI, en noviembre, el Índice de Precios al Consumidor – IPC aumentó 0.11% mien-

tras que el Índice de Precios de Materiales de Construcción – IPMC se contrajo en 0.33%, en comparación con octubre del

2025 (**Figura 13**). Con estos resultados, el IPC acumula seis alzas en los últimos doce meses, mientras que el IPMC ha experimentado seis contracciones consecutivas desde mayo 2025. En los últimos doce meses, el IPC subió 1.37%

mientras que el IPMC disminuyó 1.84%. Por sexto mes consecutivo, el IPC acumulado desde marzo 2020, estuvo por encima del IPMC.

Figura 13. ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR E ÍNDICE DE PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN
 (Base Marzo 2020) – Noviembre 2023 a Noviembre 2025



Fuente: INEI

En noviembre del 2025, el precio del acero de construcción se contrajo en 1.2% respecto al mes precedente, mientras que el de los ladrillos disminuyó en 0.1%, mientras que los del cemento, la mano de obra y las losetas no presentaron variación. En comparación con noviembre de 2024, subieron los precios del ladrillo (1.8%), de la loseta (0.8%) y de la mano de obra (0.6%), en tanto que se redujeron los del acero (8.1%) y del cemento (3.3%). Entre mayo y noviembre del

presente año, los precios de estos materiales han presentado comportamientos distintos. Así, el costo de la mano de obra no presentó variaciones en los seis meses más recientes, el cemento en los últimos cuatro y la loseta en los últimos tres. Por su parte el acero ha experimentado disminuciones en sus precios en los cinco meses más recientes, mientras que los ladrillos han experimentado una leve contracción en noviembre después de seis meses consecutivos al alza.

VIII. Conclusiones

En conclusión, la actividad constructora va a terminar el año con una importante tasa de crecimiento, sensiblemente mayor a la que se esperaba hace algunos meses. El repunte significativo de la inversión privada, en particular en el segmento de vivienda no social y en la minería, fue el factor desencadenante de este resultado positivo. De otro lado, la mayor participación de la empresa privada en infraestructura, a través de APPs, proyectos en activos y Obras por Impuestos puede paliar las debilidades de la gestión de obras públicas que afectan al aparato estatal desde hace varios años y que no parecen tener solución en el corto plazo.

Para el 2026, las perspectivas empresariales son muy positivas, pese a la incertidumbre que genera una elección presidencial y congresal con una dispersión de candidatu-

ras, debilidad de los partidos políticos y de sus propuestas. Además, se presentan mayores dificultades para restaurar el equilibrio fiscal, por la proliferación de iniciativas populistas desde el Congreso de la República y las expectativas electorales en el ámbito regional y local. Todo ello configura un escenario en el que muy probablemente la inversión y la construcción tendrán una performance más moderada que la de este año.

Sin embargo, para mantener la expectativa de crecer en el 2026, tanto la actual gestión del Presidente Jerí como la de las autoridades que se elegirán en el segundo trimestre del año, deberán tomar medidas urgentes tanto en el sector vivienda como en el de infraestructura. La recuperación de la vivienda social, el estímulo para una mayor inversión privada en obras

de infraestructura y servicios públicos y la reducción de la criminalidad organizada en el sector construcción son los tres desafíos más urgentes que se deben abordar con tal propósito.

El desafío no es únicamente crecer, sino hacerlo a la escala que demandan las potencialidades y necesidades nacionales en vivienda, infraestructura y equipamiento. Se requiere implementar y mantener políticas públicas coherentes para los próximos veinte años, que deben orientadas a mejorar la competitividad económica y la calidad de vida de los ciudadanos.

El país se enfrenta una oportunidad histórica porque hay un número importante de megaproyectos de infraestructura y desarrollo productivo en marcha. No obstante, sin una adecuada articulación con la planificación urbano-territorial, se pueden replicar errores del pasado. Es indispensable impulsar medidas coordinadas de corto, mediano y largo plazo. En esa línea, CAPECO y la Federación de Trabajadores en construcción civil proponen un Pacto Nacional que permita enfrentar de manera integral estos desafíos.

A construction site featuring a tall tower crane and a multi-story building under construction. The scene is heavily filtered with a red color, giving it a dramatic and intense appearance. The crane's lattice structure is prominent against the sky, and the building's framework is visible in the foreground and midground. The word "Expectativas" is centered in the middle of the image in a white, sans-serif font.

Expectativas

Se prevé que en 2026, este indicador del sector subiría 6.3%

Empresarios de la construcción esperan un crecimiento de 5.9% en sus operaciones al cierre de 2025

Por: Mg. Alonso León Siu

En este reporte se consignan los principales resultados de la Encuesta bimestral de Expectativas que efectúa CAPECO para su Informe Económico de la Construcción en un panel de promotoras inmobiliarias, constructoras de infraestructu-

ra y proveedores de materiales y servicios de construcción. Para el presente estudio, el trabajo de campo fue realizado entre el 20 de noviembre y el 22 de diciembre del 2025.

I. Nivel de operación en las empresas de construcción

La performance de las operaciones de la actividad constructora se elevó 5.4% durante el quinto bimestre del 2025, respecto al mismo periodo del año precedente (**Figura 1**). Este resultado es superior al ascenso que las mismas empresas consultadas pensaban alcanzar en este bimestre (4.9%), como fue registrado en el estudio previo. Asimismo, el comportamiento real fue distinto en los tres segmentos que conforman el sector construcción.

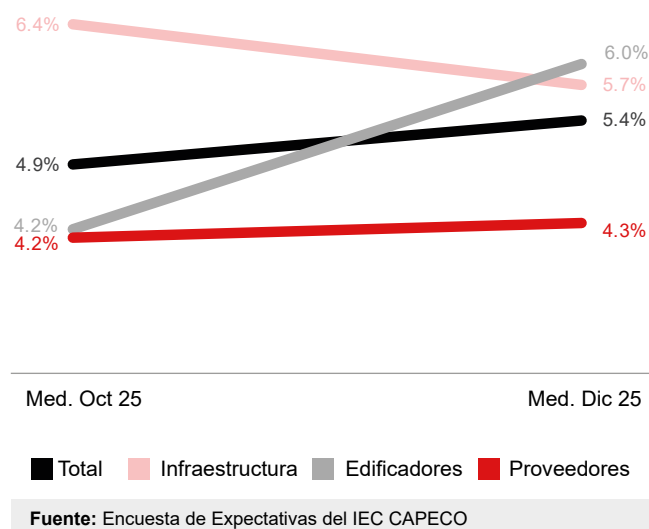
Los promotores inmobiliarios obtuvieron el desempeño más optimista, al mostrar un repunte de sus actividades en 6.0%, casi dos puntos porcentuales mayor a la subida estimada en el IEC N°94. Los motivos principales por lo que se produjo esta ampliación son la subida de la oferta de viviendas y la reducción de las tasas de interés de los créditos hipotecarios.

En tanto que las empresas constructoras de infraestructura mencionaron que presentaron una mejora de 5.7%, tasa por debajo de la proyección de hace dos meses. Los entrevistados de este segmento mencionaron que la aceleración en el nivel de sus operaciones se debió fundamentalmente a la ejecución de nuevas obras.

Por su parte, el nivel de actividad de los proveedores de materiales se incrementó en 4.3%, elevando la perspectiva de crecimiento presentada anteriormente (4.2%). Las razones preponderantes que generaron esta extensión son una mayor demanda y el lanzamiento de proyectos.

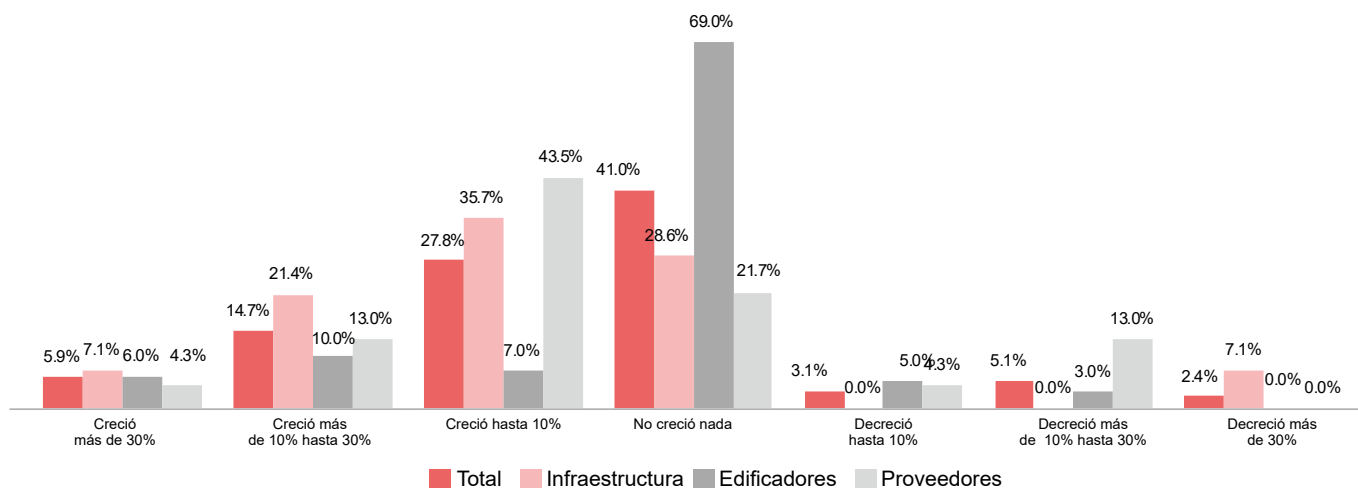
Al revisar a detalle la evaluación de la variación del ritmo de actividad de las empresas en el periodo de setiembre - octubre

Figura 1. VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Quinto bimestre 2025 vs. Quinto bimestre 2024)



del presente año, en general se aprecian resultados diversos. Así, la mayoría de las compañías de los segmentos de infraestructura y proveedores sostuvo que generarían una expansión respecto al mismo periodo del 2024: 64% y 61%, respectivamente (**Figura 2**). Por su parte, prácticamente siete de cada diez compañías inmobiliarias indicaron que el comportamiento de su nivel de actividad se mantuvo invariable.

Figura 2. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Quinto bimestre 2025 vs. Quinto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

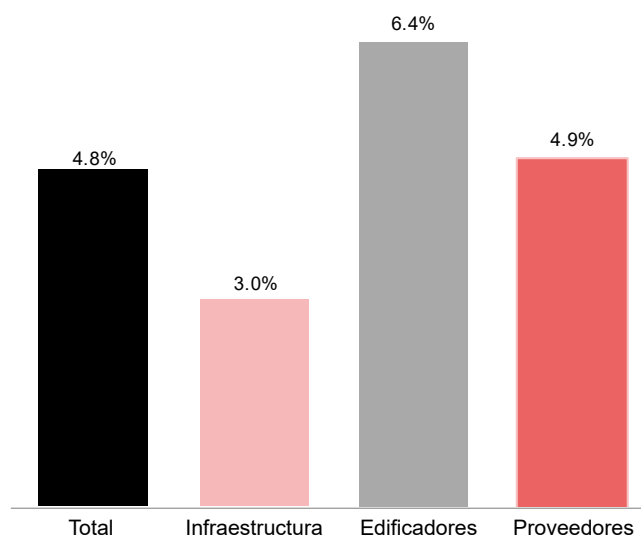
En tanto, para el sexto bimestre del 2025, las compañías que conforman los tres segmentos creen que sus operaciones tendrán un impulso de 4.8%, previsión ligeramente inferior al desempeño mostrado hace dos meses (**Figura 3**). Las empresas inmobiliarias alcanzarían la mejor performance en el sector, con un pronóstico de alza de sus actividades en 6.4%, inclusive más pronunciada que la obtenida en el quinto bimestre. Las razones preponderantes por lo que se produciría este aumento son la disminución de las tasas de interés de los créditos hipotecarios y la caída del tipo de cambio.

Por su parte, en el rubro de proveedores de materiales de construcción se espera que sus operaciones se eleven en 4.9%, una cifra mayor al ascenso registrado en el periodo de setiembre - octubre del año actual (4.3%). Los entrevistados de este segmento mencionaron que el repunte del nivel de sus actividades se daría fundamentalmente por la elevación de la demanda.

Además, las compañías constructoras de obras de infraestructura proyectan una mejora de sus operaciones en 3.0%, más de dos puntos porcentuales por debajo de la subida que experimentó este rubro en la medición previa. El motivo principal por lo que se produciría esta ampliación de desempeño es el aumento de la realización de proyectos.

Si se profundiza la evaluación de la variación del ritmo de actividad de las empresas en el periodo noviembre - diciembre del año actual, la mayor parte de los entrevistados del seg-

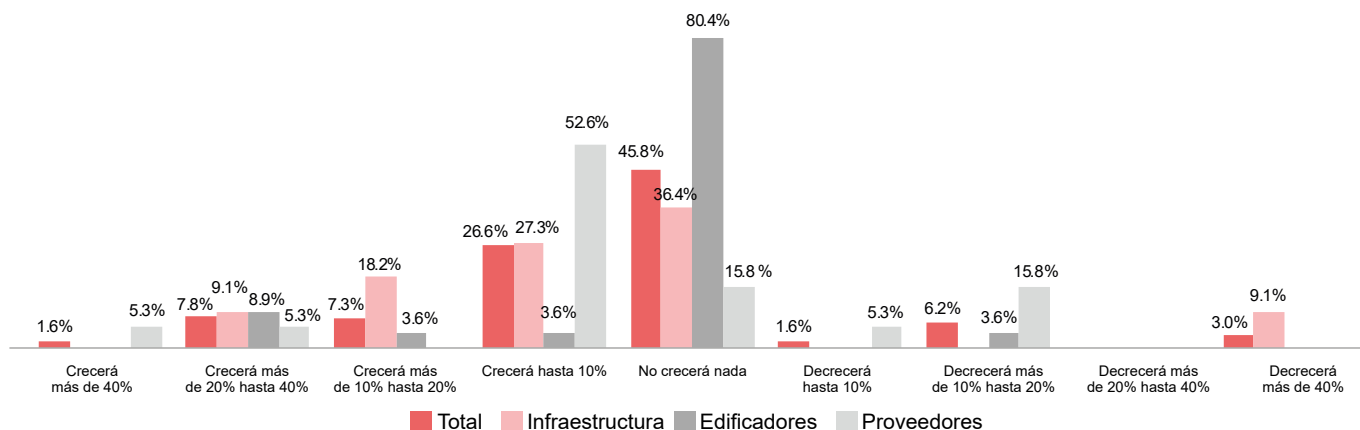
Figura 3. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Sexto bimestre 2025 vs. Sexto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

mento de obras de infraestructura afirmó que sus operaciones presentarían una aceleración: 55% (**Figura 4**). Asimismo, ocho de cada diez compañías inmobiliarias comentó que el nivel de sus actividades se mantendría invariable; mientras que el 63% de los proveedores consultados manifestó que mostrarían un desempeño positivo.

Figura 4. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Sexto bimestre 2025 vs. Sexto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Según la **Figura 5**, al analizar un periodo anual, las empresas encuestadas estiman que sus operaciones mostrarían un incremento de 5.9% en el 2025 respecto al año previo, lo que implicaría un crecimiento superior con respecto a lo previsto en la encuesta de setiembre - octubre del presente año (4.9%). Los rubros del sector esperan tendencias disímiles en su desempeño, siendo los constructores de infraestructura los que creen que sostendrían una performance más positiva, al proyectar una extensión de 6.5% en el nivel de su actividad, un poco más de un punto porcentual mayor a la expansión calculada dos meses atrás. El motivo principal por lo que se produciría este impulso es el comienzo de nuevas obras.

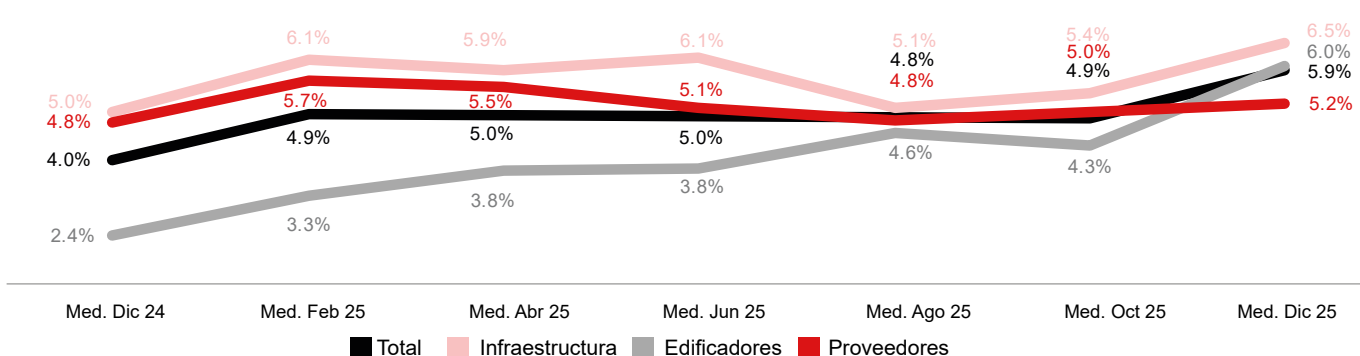
Por su parte, las empresas del segmento inmobiliario pronostican que el nivel de sus operaciones tendría un alza de 6.0% este año, tasa que sería más favorable en relación a la pers-

pectiva registrada en el estudio del bimestre anterior (4.3%). El aumento mencionado se daría fundamentalmente a causa del incremento de la demanda, el lanzamiento de proyectos y la reducción de las tasas de interés de los créditos hipotecarios.

Mientras tanto, los proveedores de materiales y servicios consideran que se produciría una elevación de 5.2%, cifra levemente por encima de la previsión incluida en la medición del IEC N°94 (5.0%). Las razones principales de ocurrencia serían un mayor dinamismo de la demanda y la realización de obras.

Al revisar a detalle la evaluación de la variación del ritmo de actividad de las empresas del año en curso, se advierte que el 53% de empresas que conforman el panel mencionó que facturarían un monto mayor en comparación al 2024; un 38% precisó que se mantendría invariable; mientras que el 9%

Figura 5. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2025, RESPECTO AL 2024

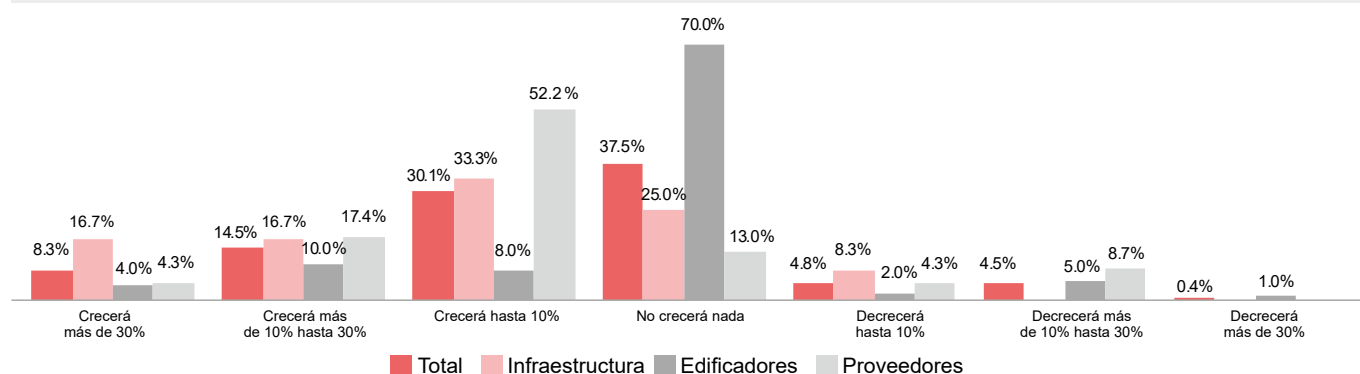


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

restante declaró que su nivel de operaciones caería (**Figura 6**). Por su parte, el 67% de constructores coincidió en que su nivel de actividad ascendería en el 2025, en tanto que uno de cada cuatro entrevistados de este segmento afirmó que no sufrirían variación alguna respecto al año pasado. Por su

parte, siete de cada diez compañías edificadoras indicó que mantendrían sus ventas en el periodo de enero – diciembre del año actual en comparación al 2024. En tanto, el 74% de las empresas que trabajan en el rubro de proveedores de materiales consideró que su comportamiento repuntaría.

Figura 6. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2025, RESPECTO AL 2024, POR RANGOS DE VARIACIÓN



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

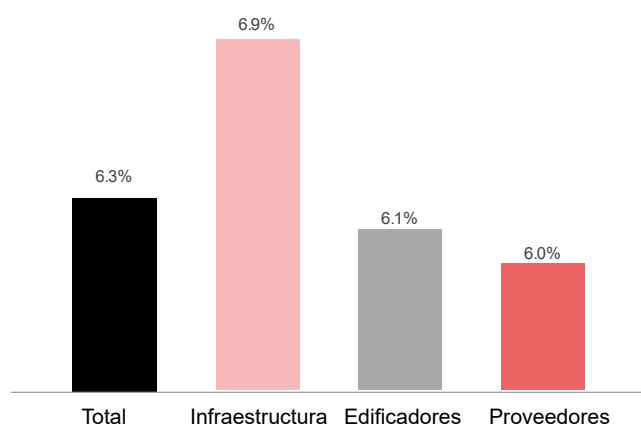
Para el año 2026, las empresas consultadas estiman una mejora de 6.3% en su nivel de operaciones en relación al año que está por concluir (**Figura 7**), es decir que obtendrían un resultado más optimista que el que alcanzarían en el 2025 en comparación al mismo periodo previo (5.9%). Para los siguientes doce meses, se aprecia un panorama más favorable para los constructores de infraestructura, quienes creen que sus actividades sostendrían una subida de 6.9%, una tasa superior a la estimada para el cierre del año en curso (6.5%). Las razones principales de ocurrencia serían el repunte de la ejecución de proyectos en general y el comienzo de nuevas obras.

En tanto que, los proveedores de materiales y servicios consideran que se produciría una ampliación de 6.0%, que representaría un desempeño más positivo que la tendencia calculada para el periodo enero – diciembre del 2025 (5.2%). El motivo principal por lo que se llevaría a cabo esta aceleración es un mejor desempeño de la demanda.

Por su parte, en el segmento inmobiliario se espera que sus operaciones se incrementen en 6.1% para el 2026, superando ligeramente a la proyección declarada para el presente año (6.0%). El crecimiento mencionado se daría fundamentalmente a causa del aumento de la oferta de unidades habitacionales.

El 55% de empresas entrevistadas manifestó que sus operaciones se extenderían en el próximo año respecto al desempeño obtenido el 2025, un 41% indicó que aquellas no

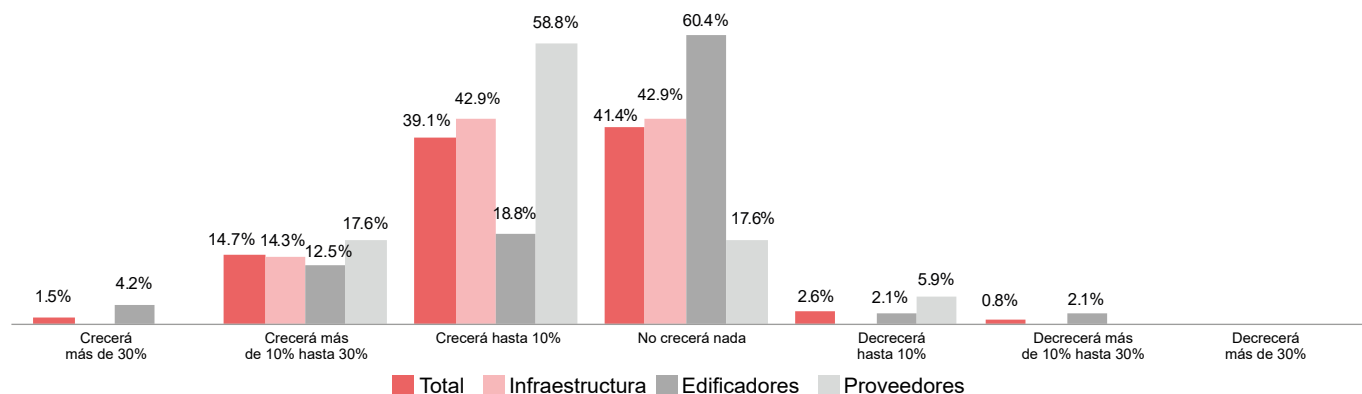
Figura 7. EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2026, RESPECTO AL 2025



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

sufrirían variación alguna, mientras que solo 4% declaró que el nivel de sus actividades se reduciría (**Figura 8**). Por su parte, el 57% de los ejecutores de obras de infraestructura coincidieron en que sus operaciones se expandirían en el 2026. Asimismo, seis de cada diez promotoras inmobiliarias señaló que sus ventas se mantendrían; en tanto que el 76% de empresas proveedoras consideró que se generaría un impulso de su facturación.

Figura 8. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2026, RESPECTO AL 2025, POR RANGOS DE VARIACIÓN



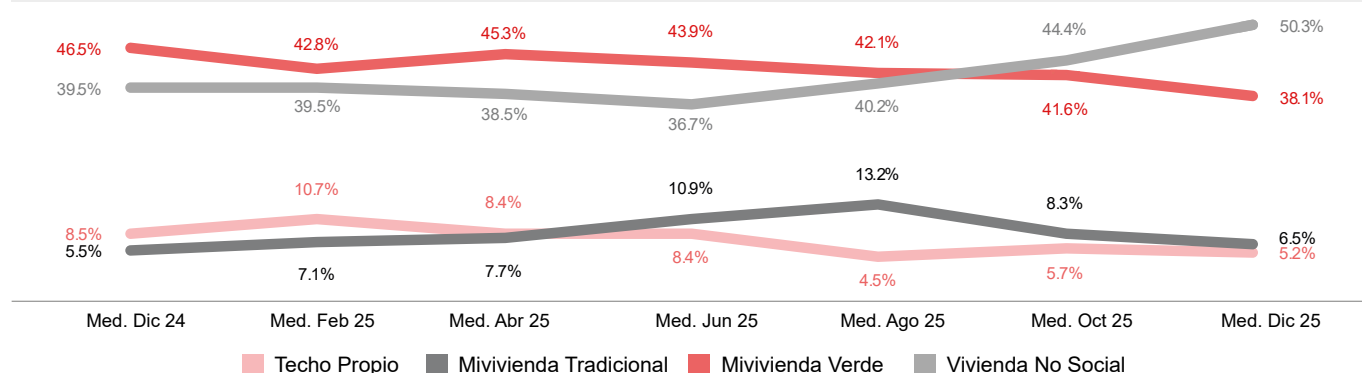
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

II. Indicadores del subsector inmobiliario

El sub-segmento de la vivienda no social tendría la mayor participación de ventas de unidades habitacionales con un 50% en el 2025, aumentando el nivel estimado (44%) en la medición de hace dos meses (**Figura 9**). Por su parte, Mivivienda Verde alcanzaría una proporción de 38%, tres puntos porcentuales inferior a la cifra esperada en la encuesta pre-

via. De otra manera, el Crédito Mivivienda tradicional obtendría una participación en las ventas de 7%, tasa por debajo de la mostrada en el IEC N°94; mientras que el sub-segmento Techo Propio registraría un 5%, reduciendo ligeramente la proporción calculada en el sondeo elaborado en el bimestre anterior.

Figura 9. EVOLUCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS DE UNIDADES DE VIVIENDA EN EL 2025, POR SEGMENTO



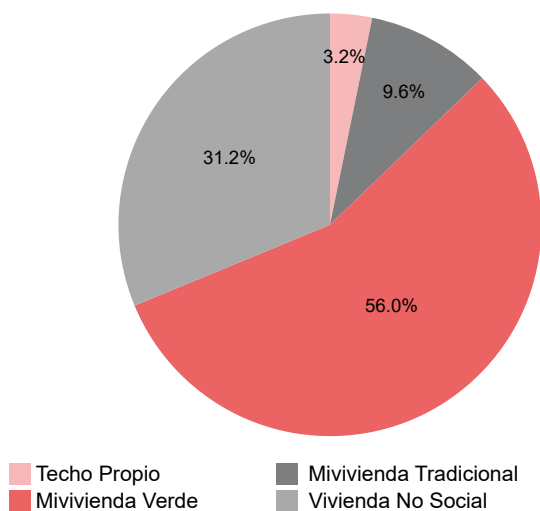
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

A diferencia del presente año, se prevé que Mivivienda Verde encabece la estructura de ventas en el 2026 con una participación de 56% (**Figura 10**). Mientras tanto, se vislumbra que la proporción de la vivienda no social llegará a 31%. Por su parte, se proyecta que los sub segmentos Mivivienda Tradicional y Techo Propio alcanzarían participaciones de 10% y 3%, respectivamente.

El número de unidades vendidas tuvo un alza de 6.0% en el quinto bimestre del 2025 respecto a igual periodo del año previo, casi dos puntos porcentuales mayor a la elevación calculada dos meses atrás (**Figura 11**). La vivienda no social obtendría el desempeño más optimista, al mostrar un ascenso de la venta de unidades habitacionales en 9.7%, prácticamente duplicando el repunte estimado en la investigación previa. Por su parte, la facturación de viviendas en

el sub-segmento Mivivienda tradicional subió en 3.2%, mejorando la ampliación proyectada en la encuesta del quinto bimestre de este año (1.2%). Por otro lado, Mivivienda Verde experimentó una aceleración de 3.0%, casi dos puntos porcentuales inferior a la cifra esperada por los entrevistados en

Figura 10. PERSPECTIVAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS DE UNIDADES DE VIVIENDA EN EL 2026, POR SEGMENTO

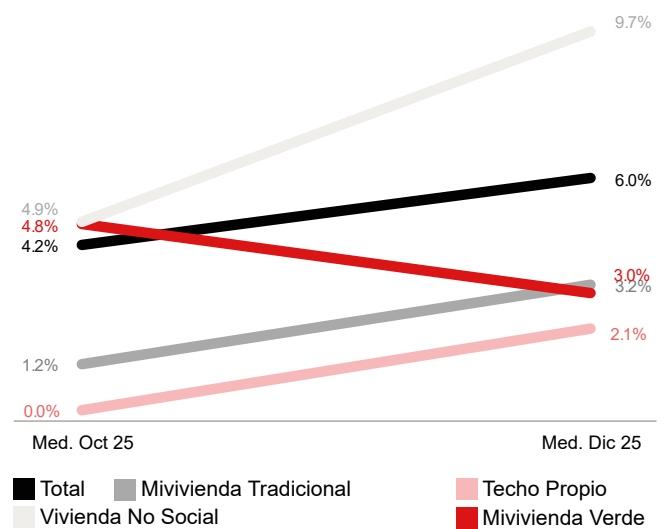


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

El 57% de las empresas inmobiliarias indicó que la venta de unidades habitacionales no sufrió variación alguna en el quinto bimestre del año en curso respecto a igual periodo del 2024. Un 31% de entrevistados indicó que el volumen vendido creció (**Figura 12**), mientras que el 12% restante

el sondeo pasado (4.8%); mientras que entre aquellos que desarrollan proyectos del programa Techo Propio sus ventas se incrementaron en 2.1%, dejando atrás la previsión de no sufrir variación alguna, que fue registrada en el informe del periodo de setiembre – octubre del 2025.

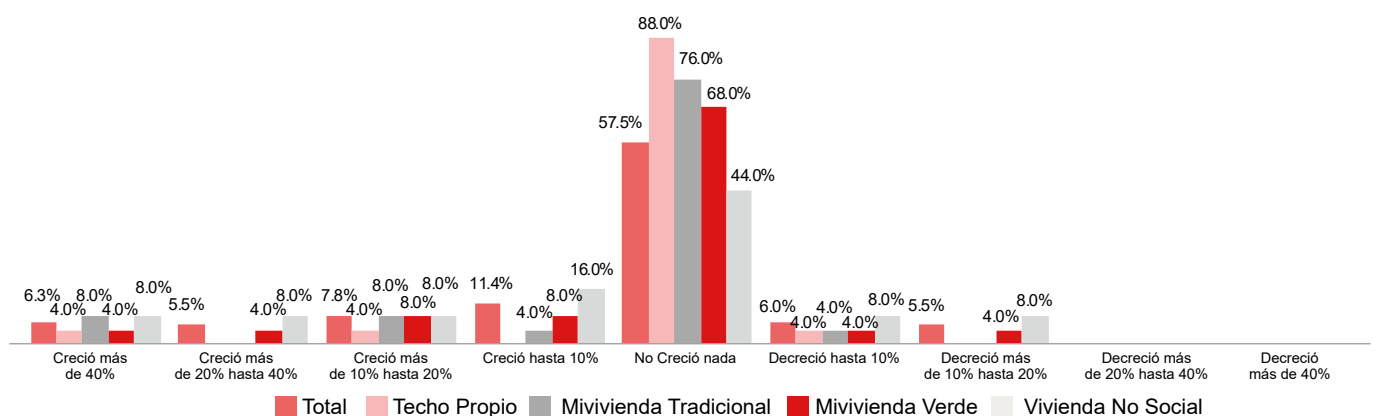
Figura 11. VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Quinto bimestre 2025 vs. Quinto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

reconoció que éste se retrajo. El 88% de empresas que trabajan en el programa Techo Propio afirmó que su facturación de unidades habitacionales se mantuvo invariable, al igual que en el 76% en Mivivienda tradicional.

Figura 12. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Quinto bimestre 2025 vs. Quinto bimestre 2024)

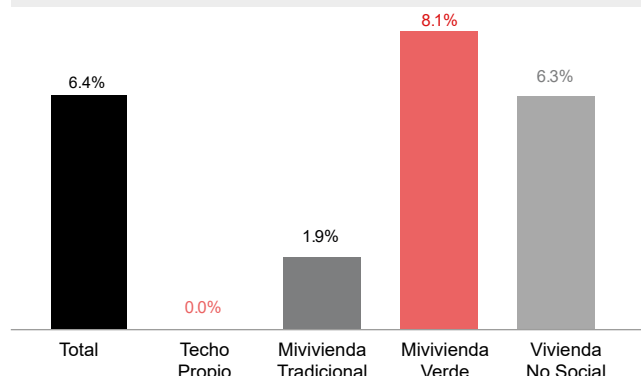


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Asimismo, en el caso del sexto bimestre del 2025, se estima una extensión de las ventas de viviendas de 6.4%, es decir que se obtendría un resultado más favorable que el alcanzado en el bimestre previo (**Figura 13**). Entre los sub-segmentos, los promotores que trabajan en el sub-segmento Mivivienda Verde son los que generarían una performance más positiva, al proyectar una expansión de 8.1%, cinco puntos porcentuales mayor al impulso calculado dos meses atrás. En la vivienda no social se espera un alza de su facturación de viviendas en 6.3%, lo que reduciría el aumento producido en el periodo setiembre – octubre del presente año; en tanto que Mivivienda tradicional tendría una elevación de 1.9%, tasa menor que la generada en el quinto bimestre. Por su parte, el número de unidades habitacionales vendidas en el programa Techo Propio se mantendría invariable, modificando la performance de ascenso resultante en el anterior bimestre.

El 76% de promotoras inmobiliarias que tomaron parte de la investigación opinaron que la venta de unidades de vivienda no sufriría variación en el sexto bimestre del 2025 respecto a igual periodo del año previo, proporción que se eleva a 93% en el caso del sub-segmento Techo Propio, a 86% en Mivivienda Verde y a 79% entre aquellos que desarrollan

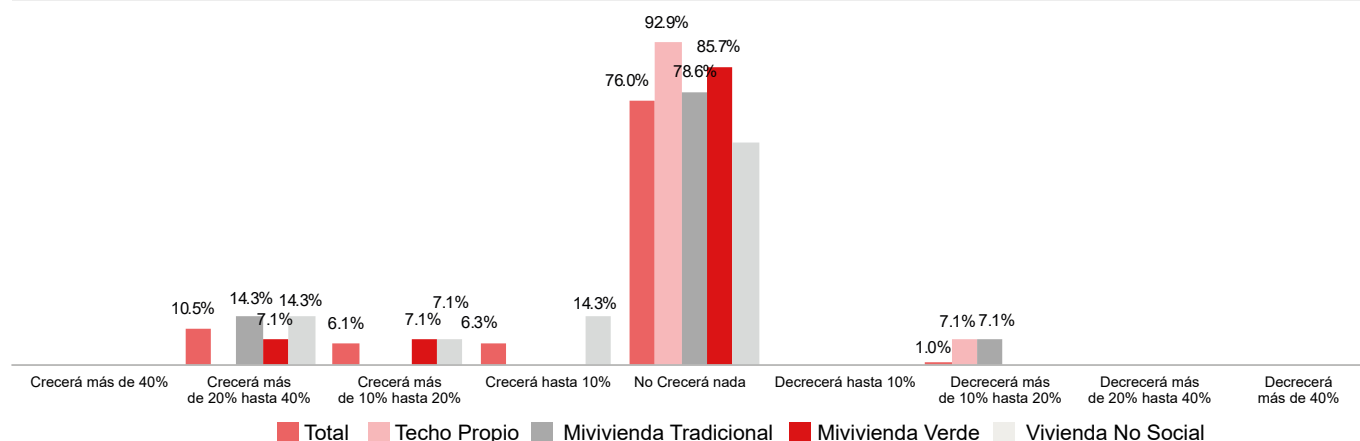
Figura 13. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Sexto bimestre 2025 vs. Sexto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

proyectos de Mivivienda tradicional (**Figura 14**). En cambio, el 23% de empresas espera que el número de unidades vendidas repunte, siendo la vivienda no social el sub-segmento que presentaría una mayor proporción de compañías que prevé este comportamiento (36%).

Figura 14. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO Y RANGOS DE VARIACIÓN (Sexto bimestre 2025 vs. Sexto bimestre 2024)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

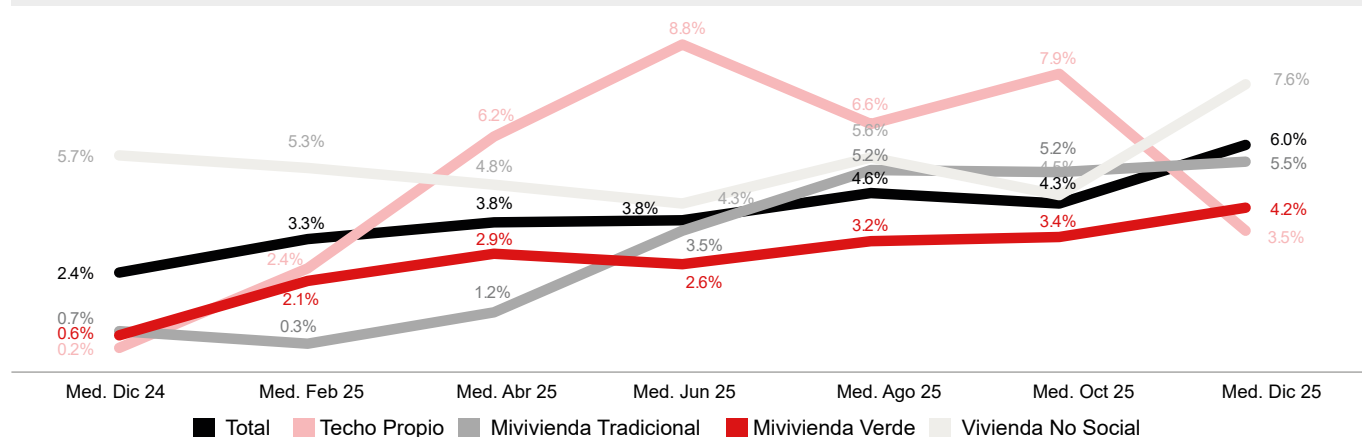
Las empresas promotoras estiman una mejora de su nivel de venta de unidades de vivienda en 6.0% para el 2025 (**Figura 15**) en relación al nivel obtenido el año pasado, acrecentando la subida proyectada en la medición previa (4.3%). La vivienda no social obtendría el desempeño más optimista entre los cuatro sub-segmentos, al mostrar una ampliación de la venta de unidades habitacionales en 7.6%, tres puntos porcentuales superior a la aceleración prevista en la

investigación del IEC N°94. Asimismo, en el sub-segmento Mivivienda tradicional esperan un incremento de sus ventas de 5.5%, una tasa levemente mayor en comparación al crecimiento calculado en la encuesta de hace dos meses; en tanto que en Mivivienda Verde se generaría una extensión de 4.2%, ocho décimas de punto porcentual por encima a la prospección de expansión manifestada en el informe del periodo de setiembre – octubre del año en curso. Por otro lado,

los entrevistados que desarrollan proyectos del programa Techo Propio pronostican un impulso en su nivel de viviendas vendidas de 3.5% en el 2025, reduciendo a más de la

mitad la perspectiva de alza de su facturación declarada en el estudio correspondiente al quinto bimestre del año actual.

Figura 15. EVOLUCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2025 RESPECTO AL AÑO 2024



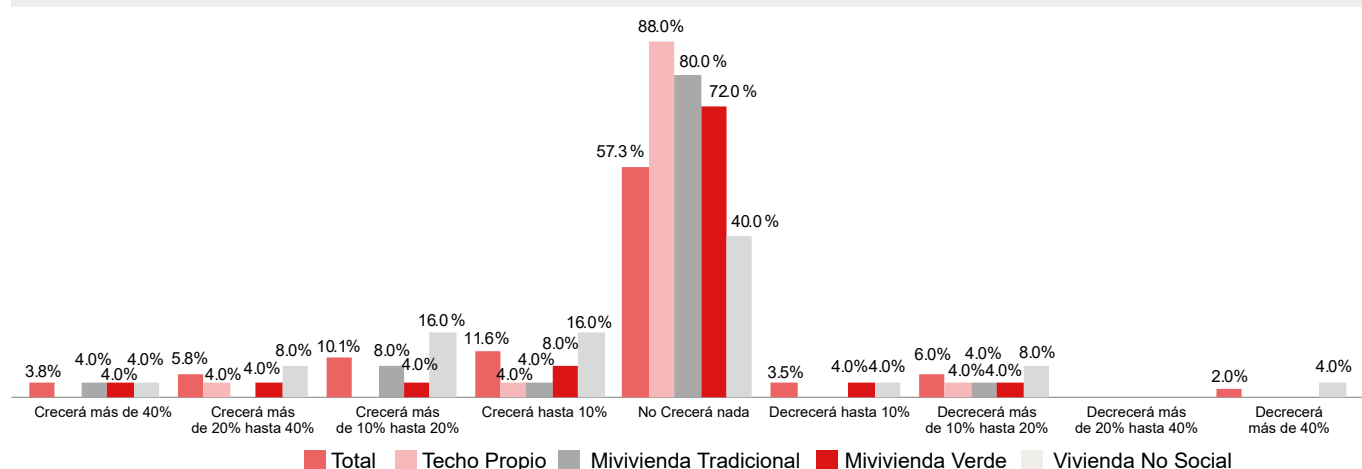
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Al profundizar en el análisis sobre las perspectivas del nivel de ventas de unidades de vivienda para el presente año, se advierte que el 57% de las promotoras prevé que no sufrirían variación alguna, proporción que en el caso de Techo Propio, Mivivienda tradicional y Mivivienda Verde se eleva a 88%, 80% y 72%, respectivamente (**Figura 16**). Asimismo, el 31% de compañías consultadas considera que sus ventas en unidades aumentarían, pero esta previsión comprende a un número mayor de empresas en el sub-segmento de la vivienda no social: 44%. Por último, un 12% de

inmobiliarias considera que obtendrían un desplome en su facturación.

Para el año 2026, las empresas edificadoras afirmaron que se produciría una elevación de su nivel de venta de unidades de vivienda en 6.1% (**Figura 17**), cifra que superaría levemente el ascenso pronosticado para el presente año (6.0%). La perspectiva de repunte en el sector sería propiciada sobre todo por la mejora del número de unidades habitacionales correspondientes a Mivivienda Verde a 7.4%; tasa por encima de la estimación

Figura 16. PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2025 RESPECTO AL 2024, POR RANGOS DE VARIACIÓN

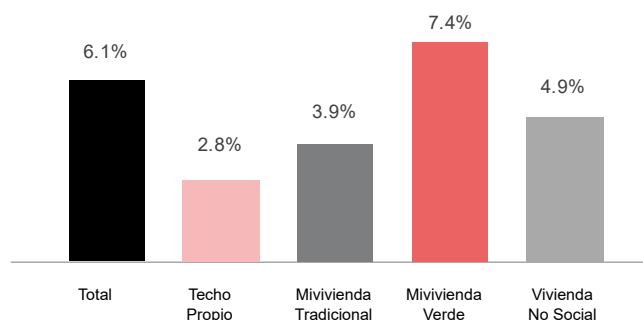


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

dada para el 2025. Por su parte, la facturación de viviendas en el sub segmento de la vivienda no social subiría en 4.9%, en el caso de Mivivienda tradicional se presentaría una ampliación de 3.9%, mientras que las ventas de las promotoras que trabajan proyectos del programa Techo Propio se acelerarían en 2.8%.

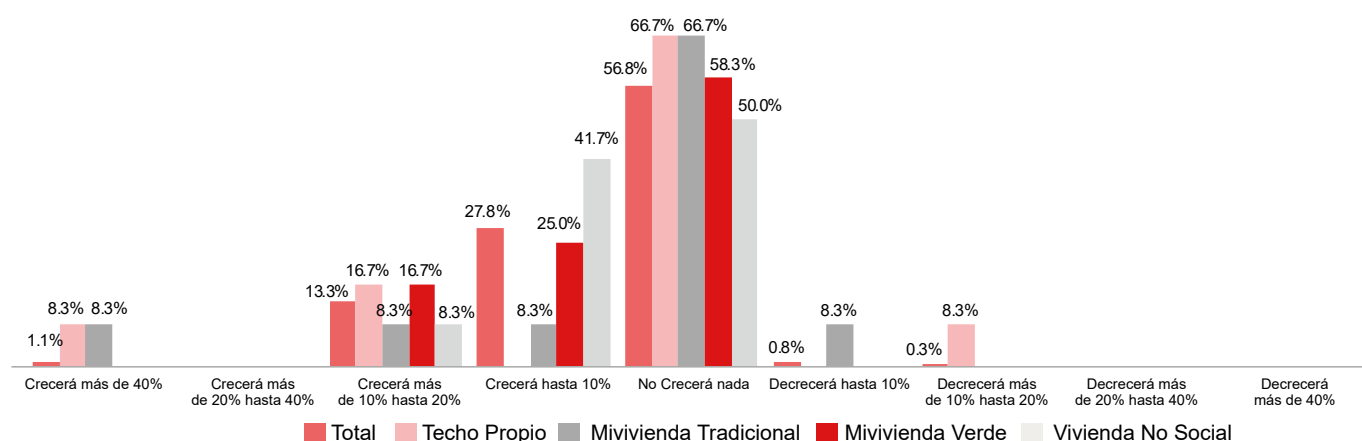
Revisando más a detalle las perspectivas sobre las ventas de viviendas para el siguiente año, se advierte que el 57% de las empresas inmobiliarias indicó que se mantendrían invariables en comparación al 2025. Un 42% de entrevistados mencionó que el volumen vendido se incrementaría (**Figura 18**), mientras que tan solo 1% de los promotores reconoció que éste descendería. El 67% de empresas que trabajan en los sub-segmentos Techo Propio y Mivivienda tradicional afirmó que su facturación de unidades habitacionales en el año 2026 no sufriría variación alguna.

Figura 17. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2026 RESPECTO AL AÑO 2025



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

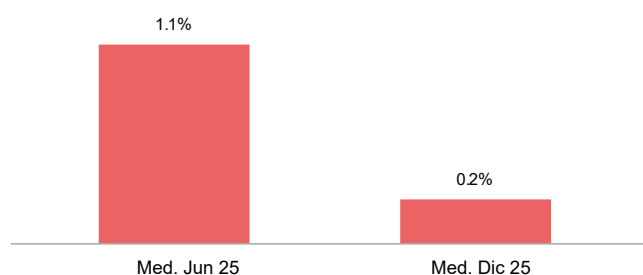
Figura 18. PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2026 RESPECTO AL 2025, POR RANGOS DE VARIACIÓN



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Por otra parte, los precios de las unidades habitacionales en oferta mostraron un alza de 1.4% en el semestre junio - noviembre 2025, inferior a la tasa prevista para dicho periodo, según los resultados obtenidos en la medición del IEC 90 (**Figura 19**). Asimismo, el 63% de empresas inmobiliarias mencionó que sus precios se mantuvieron invariables, mientras que el 29% de ellos admitió que crecieron hasta 5%.

Figura 19. COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (JUNIO - NOVIEMBRE 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

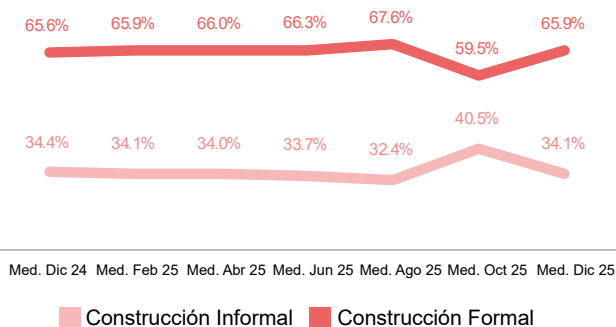
III. Indicadores sobre el subsector de provisión de materiales y servicios de construcción

Como se aprecia en la **Figura 20**, la incidencia de la construcción formal en los ingresos por venta de los proveedores de materiales y servicios llegaría al 66% en el año 2025, seis puntos porcentuales superior a la cifra estimada en la medición previa.

Para el año 2026, las compañías consultadas pronostican que la proporción en mención tendría una ampliación respecto al año actual: 70% (**Figura 21**).

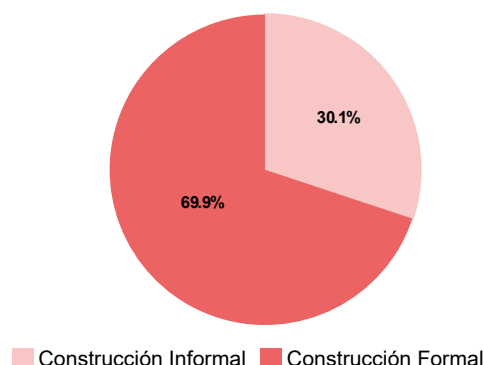
Asimismo, los precios de los materiales de construcción subieron solo en 0.2% durante el semestre junio - noviembre 2025, tasa por debajo de la proyección de incremento recogida en la medición de junio del presente año (**Figura 22**). El 33% de empresas proveedoras afirmó que los precios de sus productos se elevaron hasta 10%, mientras que el 56% de ellos mencionó que se mantuvieron invariables.

Figura 20. DISTRIBUCIÓN ESPERADA DE LOS INGRESOS POR VENTAS DE PROVEEDORES DE MATERIALES Y SERVICIOS, SEGÚN SEGMENTO DE MERCADO EN EL 2025



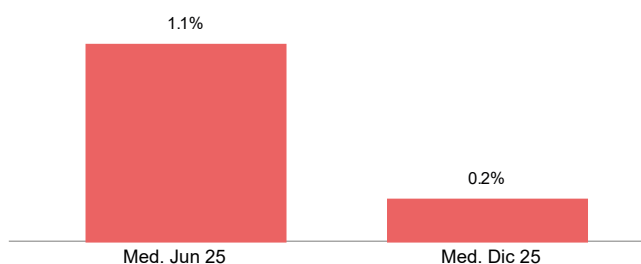
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 21. DISTRIBUCIÓN ESPERADA DE LOS INGRESOS POR VENTAS DE LOS PROVEEDORES DE MATERIALES Y SERVICIOS, SEGÚN SEGMENTO DE MERCADO EN EL 2026



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Figura 22. COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN ESPERADA Y LA REAL SOBRE VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (JUNIO - NOVIEMBRE 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

IV. Conclusiones

En este reciente sondeo de la actividad constructora se presentó un incremento de 5.4% en el nivel de operaciones de las empresas durante el quinto bimestre del 2025, tasa superior al crecimiento pronosticado en la encuesta realizada entre setiembre y octubre del año actual (4.9%). Las compañías inmobiliarias fueron las más optimistas, al mostrar una extensión de sus actividades en 6.0%; seguidos por los empresarios constructores de obras de infraestructura, los

cuales lograron una expansión de 5.7%. El impulso generado entre los promotores se atribuyó fundamentalmente al avance de 9.7% de las ventas de unidades habitacionales que ocurrió en el sub-segmento de la vivienda no social.

Para el sexto bimestre se cuenta con una expectativa de alza de 4.8% en el nivel operativo del sector. Destaca el aumento esperado de 6.4%, señalado por las empresas del segmento de edi-

ficaciones. La proyección positiva de las ventas en el mercado habitacional sería atribuible principalmente a los sub-segmentos de Mivivienda Verde (8.1%) y la vivienda no social (6.3%).

Por su parte, los proveedores de materiales y servicios obtendrían una elevación de sus actividades en 4.9%, mientras que el rubro de obras de infraestructura mostraría una mejora en su performance en 3.0%.

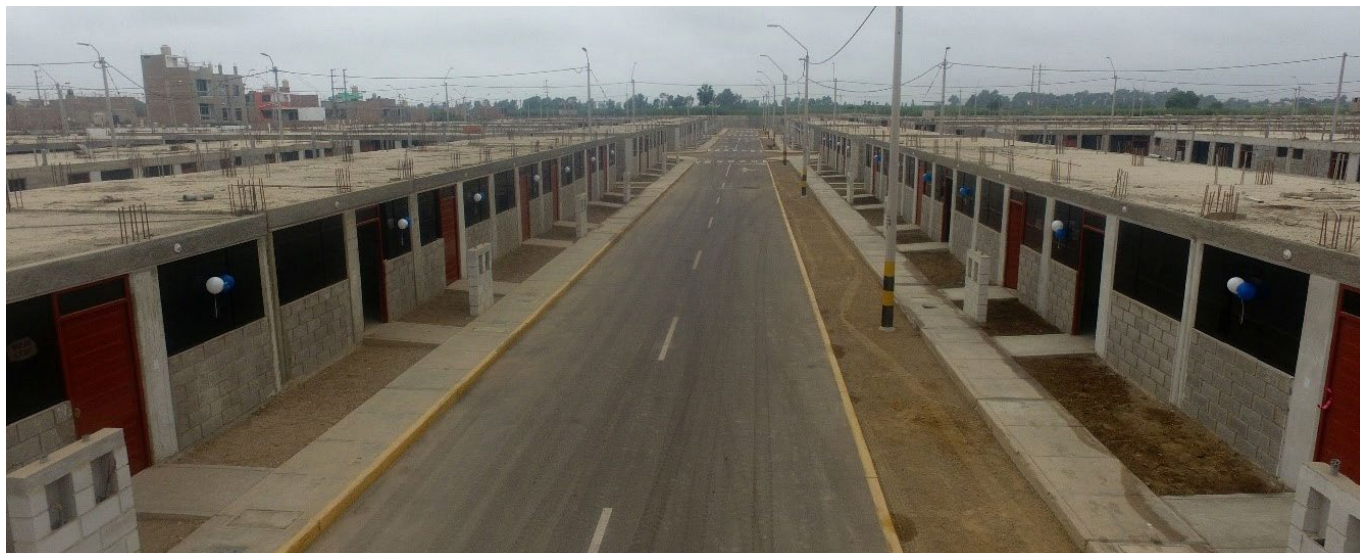
Respecto a la visión anual, las operaciones de las empresas al cierre del 2025 ascenderían en 5.9% respecto al año previo, siendo una prospección más favorable que el estimado del Banco Central de Reserva en su Reporte de Inflación de diciembre de este año (5.7%). En los tres rubros se produciría un repunte de su nivel de actividades, aunque con una perspectiva más optimista entre los constructores (6.5%). Por su parte, las compañías inmobiliarias calculan una subida de 6.0%, mientras que en el segmento de proveedores esperan una ampliación de sus operaciones en 5.2%. La situación de aceleración entre los promotores sería motivada principalmente por el incremento de las ventas de 7.6% que se presentaría en el sub-segmento de la vivienda no social.

Para el año 2026, las compañías del sector construcción son aún más positivas, al estimar que su nivel de actividad crecería en 6.3%. La estimación de los entrevistados es muy superior al alza del PBI sectorial pronosticada por el Banco Central de Reserva para el siguiente año (2.5%). Cabe indicar que, todos los segmentos de la actividad constructora generarían una mayor dinámica respecto a los pronósticos de expansión registrados para el cierre del año actual: obras de infraestructura (6.9%), edificaciones (6.1%) y proveedores (6.0%). Entre los inmobiliarios, los empresarios que trabajan en proyectos de Mivivienda Verde serían los más optimistas, al esperar un impulso de sus operaciones en 7.4%.

Finalmente, este sondeo detectó que los precios de las viviendas subieron en 1.4% entre junio y noviembre del 2025, cifra menor que la prevista por los edificadores en la medición de los meses de mayo - junio del año actual (2.3%). Por otro lado, los precios de los insumos presentaron un alza mínima de 0.2% en este último semestre, la quinta parte de lo que se esperaba al inicio de dicho periodo.

An aerial photograph of a city, likely Mexico City, showing a dense urban landscape with numerous buildings, streets, and green spaces. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter. The text 'Planificación Territorial y Vivienda' is centered in the lower half of the image in a white, bold, sans-serif font.

Planificación Territorial y Vivienda



Planificación territorial para que las ciudades crezcan por inversión y no por invasión

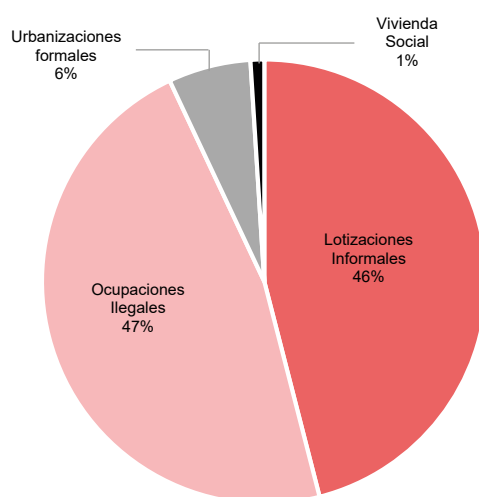
Por: Alejandro Garland Stromsdorfer

Presidente del Consejo Directivo de la Cámara Peruana de la Construcción · CAPECO

Las ciudades peruanas han venido creciendo, desde hace décadas, a partir de un patrón de asentamiento informal y del tráfico de tierras. El empobrecimiento de la población rural, especialmente en la sierra, en los años '40 del siglo pasado; la creciente demanda de mano de obra urbana debido al proceso de industrialización a partir de los '50; y el ataque de grupos terroristas a comunidades indígenas y pequeños centros urbanos en los últimos años del siglo XX provocaron una masiva migración hacia las grandes ciudades de la costa, que no pudo ser absorbida por la actividad económica formal y cuyas demandas habitacionales y de servicios tampoco fueron atendidas desde la formalidad. Como consecuencia de ello, la participación de las ciudades en la población nacional pasó de 35% en 1940 a 84% en 2025 ¹.

Pero este significativo incremento de la población generó una expansión notable de las áreas urbanas, especialmente en las ciudades más pobladas, proceso que no se ha detenido hasta el momento. De acuerdo con GRADE, entre 2000 y 2018, el área urbana de las ciudades peruanas con más de 50 mil habitantes se expandió en 50% y el 93% (**Figura 1**) de esa superficie se incorporó mediante tráfico de tierras o lotización informal ².

Figura 1. DISTRIBUCIÓN DEL NUEVO SUELO URBANO EN 43 CIUDADES PERUANAS MÁS POBLADAS 2001-2018



Fuente: GRADE – Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú 2019

¹ INEI – Perú: Evolución de los Indicadores Demográficos, 1940 - 2025

² GRADE – Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú, 2019

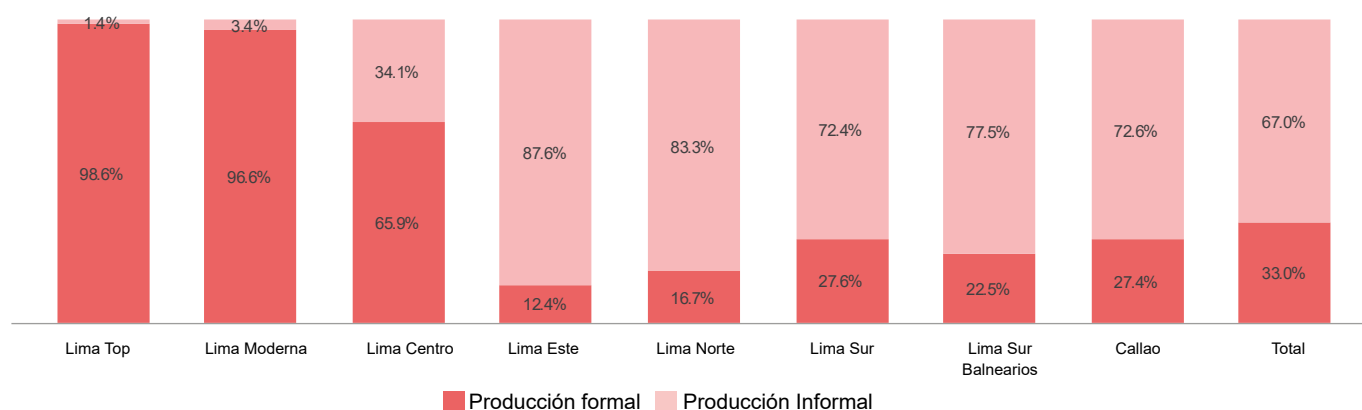
La informalidad provocó que, en el año 2004, el 40% de la población urbana, casi 7 millones 700 mil personas, residiera en alrededor de 7,500 barrios urbano-marginales (BUMs), cuyas condiciones de vida eran sumamente precarias: sólo el 41% de dichos barrios contaban con agua potable domiciliaria, 36% tenía alcantarillado sanitario, 65% alumbrado doméstico, 32% tenía pistas pavimentadas, 31% veredas de concreto y 39% parques, por último, el 22% todavía no se habían formalizado ³. En el año 2012, se estimó que un número similar de personas seguía residiendo en estos barrios, pero el número de estos BUMs se había incrementado a 8,900 en las 79 ciudades más pobladas del país⁴.

Además de estas carencias a nivel barrial, existe otra muy relevante que es la de la baja calidad e insuficiente cantidad de la vivienda, tanto en áreas urbanas como rurales. Según

el INEI ⁵, el déficit habitacional en el Perú bordeaba el millón novecientos mil unidades en el año 2017, de las cuales 600 mil eran viviendas faltantes (déficit cuantitativo) y 1 millón 300 mil constituían el déficit cualitativo que comprendía unidades que carecían de servicios públicos, fueron construidas con materiales precarios o eran demasiado pequeñas. De acuerdo con estas cifras, aproximadamente el 23% del total de hogares peruanos se encontraban en una condición deficitaria en el 2017.

Sin embargo, el nivel de precariedad de la vivienda en nuestro país puede ser más alto. Según estimados de CAPECO, el 67% de las edificadas entre el 2008 y el 2020 en Lima Metropolitana (**Figura 2**), se construyeron informalmente; mientras que entre 1996 y 2007, esa proporción llegó a 69.5% ⁶.

Figura 2. ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA 2008 -2020



Fuente: CAPECO

A escala nacional, una investigación de GRADE del 2022 ⁷ determinó que, en las 43 ciudades más pobladas del Perú, el 71% de las viviendas fueron “autoconstruidas”, por lo que puede señalarse que, en las localidades de interior, la incidencia de la informalidad es mucho mayor que en Lima Metropolitana.

Esta condición en las edificaciones y su efecto en la vulnerabilidad de las viviendas se aprecia palmariamente cuando

ocurren sismos severos. Cuando ocurrió el terremoto del 15 de agosto del 2007, en toda el área afectada en las regiones de Ica, Huancavelica y Lima fallecieron 596 pobladores, 2,202 quedaron heridos y fueron destruidas o quedaron inhabitables 75,756 viviendas, el 38% del total de unidades existentes en dicha área. En la provincia de Pisco fueron destruidas o quedaron inhabitables 13,245 viviendas, el 43% del total de unidades existentes en dicha localidad. En la provincia de Chincha, dicha proporción llegó a 55% ⁸.

3 INEI – Situación de los Barrios Urbanos Marginales en el Perú, 2004

4 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Encuesta sobre Barrios Urbano Marginales, 2012

5 INEI – Mapa del Déficit Habitacional a nivel distrital, 2017

6 CAPECO – Informe Económico de la Construcción N° 39, marzo 2021

7 GRADE – Cuantificación y caracterización de la autoconstrucción en el Perú, 2022

8 Organización Panamericana de la Salud – Terremoto de Pisco, a dos años del sismo, 2010



El nivel de destrucción en Lima, ante la ocurrencia de un terremoto de 8.0 similar al registrado en Pisco en 2007, sería extremo. Se estima que podrían producirse más de 50 mil fallecimientos, la destrucción de alrededor de 200 mil unidades habitacionales y un número mayor quedarían inhabitables.

Según un estudio desarrollado por el Centro de Estudios y Prevención de Desastres - PREDES en 2009 ⁹, si un sismo de intensidad semejante al que se produjo en Pisco en el 2007 ocurriese en Lima Metropolitana, morirían 51 mil personas, resultarían heridas 686 mil, se destruirían 200 mil unidades habitacionales y otras 348 mil quedarían inhabitables, lo que equivalía al 29% del stock de viviendas. Hoy el nivel de la destrucción podría ser mucho mayor, si se considera que desde el 2007, la población de Lima se ha incrementado en 22%.

Es evidente que la construcción informal constituye el principal obstáculo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en nuestro país. Y también lo es para toda la región latinoamericana como señala la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción - FIIC: “la construcción informal, sumada al asentamiento ilegal, genera pobreza y baja calidad de vida entre quienes residen bajo esa condición, incrementa la violencia y la inseguridad ciudadana, dificulta la provisión de servicios, impide la creación de áreas verdes, recreativas y productivas en las ciudades,

limitando además las oportunidades de desarrollo productivo de las familias, de las empresas y del país” ¹⁰.

De otro lado, la informalidad en la construcción y el crecimiento desordenado de las ciudades impactan negativamente en la competitividad urbana, dificultando el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo productivo de las ciudades y, por tanto, del país. Y este objetivo sigue siendo un desafío para las ciudades peruanas. En la edición más reciente del Index Cities in Motion ¹¹ **(Figura 3)** elaborado anualmente por la Escuela de Negocios de la Universidad de Navarra y que mide la competitividad y sostenibilidad de las principales ciudades en el mundo, Lima ocupa el noveno lugar entre las capitales latinoamericana, por debajo de Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México, Montevideo, São Paulo, Ciudad de Panamá, Bogotá y Quito. Lo más preocupante es que solamente Santiago se encuentra en la mitad superior de las 183 ciudades del mundo evaluadas y diez capitales latinoamericanas, incluida Lima, se ubican en el quinto inferior de ese ranking.

9 PREDES – Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima y Callao, 2009

10 FIIC - Desafíos de la Construcción Sustentable en América Latina, 2023

11 IESE Universidad de Navarra – Index Cities in Motion, 2025

Figura 3. UBICACIÓN DE CAPITALES LATINOAMERICANAS EN RANKING CITIES IN MOTION 2025

PAÍS	CIUDAD	Ranking Global	Ranking LATAM	Puntos
Chile	Santiago	89	1	48.83
Argentina	Buenos Aires	117	2	41.92
México	Ciudad de México	118	3	41.18
Uruguay	Montevideo	119	4	40.88
Brasil	Sao Paulo	127	5	37.77
Panamá	Ciudad de Panamá	135	6	33.23
Colombia	Bogotá	138	7	31.92
Ecuador	Quito	140	8	28.81
Perú	Lima	150	9	28.36
Costa Rica	San José	152	10	28.15
Paraguay	Asunción	158	11	24.93
R. Dominicana	Santo Domingo	173	12	20.26
Guatemala	Ciudad de Guatemala	174	13	20.25
Bolivia	La Paz	175	14	20.25
Venezuela	Caracas	180	15	19.54

Fuente: IESE Universidad de Navarra – Index Cities in Motion, 2025

Queda claro que mientras las ciudades peruanas sigan creciendo mediante el tráfico de tierras o las lotizaciones irregulares y la construcción informal – especialmente de viviendas – el desarrollo sostenible y el bienestar social de los peruanos continuarán siendo metas inalcanzables. Crecer por inversión y no por invasión deviene en un objetivo prioritario para nuestro país.

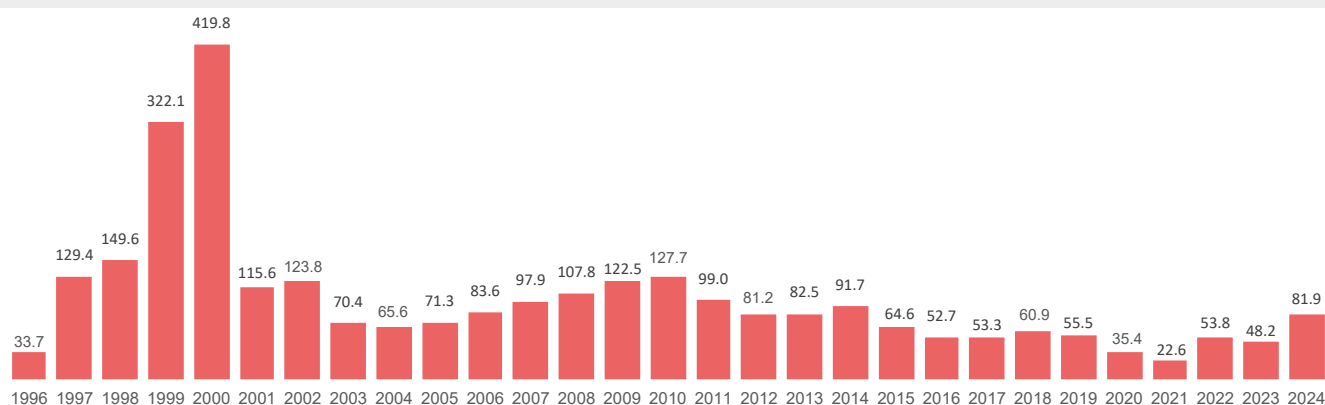
UN NUEVO ENFOQUE PARA CRECER POR INVERSIÓN Y NO POR INVASIÓN

Los altos niveles de informalidad que afectan a la construcción y la ocupación de suelo demuestran las limitaciones de las dos estrategias emprendidas desde el Estado para com-

batirla: la regularización y la represión. Desde 1961 se aprobaron varios dispositivos legales para formalizar las invasiones, siendo la más relevante la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (Decreto Legislativo n.º 803) de 1996, que a través de COFOPRI ha logrado la entrega de alrededor de 3 millones de títulos de propiedad individual sobre terrenos invadidos en áreas urbanas y rurales (**Figura 4**).

La gran mayoría de estas normas también establecieron disposiciones muy estrictas que prohibían las invasiones y sancionaban las construcciones informales que se produjeran a partir de la vigencia de aquellas, pero que – en la práctica – fueron dejadas sin efecto por una nueva ley que

Figura 4. NÚMERO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD DE PREDIOS INFORMALES OTORGADOS 1996 – 2024 (en miles)



Fuente: COFOPRI

vuelve a prorrogar el plazo para la regularización de edificaciones y urbanizaciones y vuelve a prohibir la formalización de posteriores invasiones, afianzando un círculo perverso de informalidad.

Pero la consolidación de este círculo perverso ha tenido otras consecuencias: se han hecho mucho más rentables las invasiones y la construcción informal fortaleciendo a traficantes y lotizadores ilegales; se promueve la corrupción de funcionarios (alcaldes, jueces, policías); se alientan otros delitos (extorsión, préstamos informales, lavado de activos), surgen zonas liberadas en las que no gobiernan las autoridades.

El fracaso del modelo de regularización-represión para reducir la informalidad hace necesario reemplazarlo por uno nuevo que, sin dejar totalmente de lado las acciones punitivas o de regularización, ponga el acento en iniciativas que promuevan la formalidad. ***Más que combatir la informalidad se trata de generar incentivos para que la ocupación de suelo y la construcción sean formales.***

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA CRECER POR INVERSIÓN Y NO POR INVASIÓN

En el ámbito urbano - territorial, se necesita que las 43 ciudades peruanas más pobladas sean competitivas a nivel regional. Al 2045, todas deberán tener actividades económicas rentables, generadoras de empleo formal y cobertura universal de servicios públicos y contar con una estrategia de desarrollo urbano orientada hacia el transporte y respetuosa del medio ambiente.

En el ámbito de la vivienda, se debe cubrir totalmente el déficit habitacional de arrastre y reducir de 70% a 20% la construcción informal de las viviendas destinadas a atender la demanda de los 2 millones y medio de hogares que se formarán en los próximos 20 años. Para ello se debe pasar de producir 60 mil a 200 mil viviendas anuales en promedio hasta el 2045.

PROPUESTAS

El nuevo modelo se orienta en seis lineamientos estratégicos que procuran promover:

- (i) la planificación territorial y gestión de suelos, (ii) la articulación de las inversiones en saneamiento con los planes urbano-territoriales y los proyectos inmobiliarios, (iii) la simplificación y coordinación de trámites y procedimientos administrativos, (iv) el fortalecimiento de los programas de subsidios y créditos para asegurar el incremento

de metas de producción habitacional, (v) el impulso a la innovación y seguridad para tener una construcción más segura, más barata y mejor adaptada a los objetivos de sostenibilidad y (vi) una campaña permanente de promoción y difusión de las políticas y programas de vivienda.

- (i) Para terminar con la inexistencia u obsolescencia de los instrumentos de planificación territorial y gestión de suelo que afecta a la mayoría de ciudades del Perú y es uno de los factores que estimula la invasión de tierras, se propone:

1. Efectuar, a través del Ministerio de Vivienda, la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano y Catastros de las ciudades más pobladas del país. Asimismo, se debe implementar planes urbanos para la construcción de nuevas ciudades, en zonas de influencia de megaproyectos agro-industriales, mineros, energéticos o de infraestructura y en zonas fronterizas. Con este propósito debe aprovecharse la facultad de financiar estos instrumentos técnicos a través del mecanismo de "Servicios por Impuestos", como dispone la Ley 32460.
2. Crear una Empresa Pública de Suelo con autonomía económica y administrativa, lo que le permitirá actuar como desarrollador de mega- proyectos urbanos, a través de los cuales se financia la habilitación urbana de terrenos públicos y de comunidades campesinas que serán transferidos a promotores privados con el propósito de desarrollar proyectos urbanos integrales que incluyan vivienda, especialmente social, y equi-



Megaproyecto Ciudad Verde, Soacha, Bogotá.

pamiento urbano. La entidad también podrá “adoptar” proyectos privados para facilitar los cambios de zonificación, factibilidades de servicios, licencias de obra y otras autorizaciones.

3. Promover una “zonificación urbana verde” a través del cual se podrán ejecutar proyectos inmobiliarios para actividades que necesitan una proporción considerable de áreas verdes y de forestación: clubes, restaurantes y urbanizaciones de campo; parques cementerios, campus universitarios, etc. En el caso de terrenos estatales, se pueden entregar en concesión o en venta a un promotor privado, a cambio de que éste habilite áreas verdes —especialmente bosques urbanos.
- (ii) Para terminar con el “círculo perverso” del modelo actual de provisión de servicios públicos que es económicamente insostenible, “sigue a la invasión” y hace que los más pobres paguen mucho más, se plantea articular los planes de desarrollo urbano-territorial y los proyectos inmobiliarios con las inversiones en dichos servicios a través de las siguientes iniciativas:
4. Constituir un Fondo Especial para el financiamiento de proyectos de Inversión en Agua y Saneamiento dirigidos a proveer de estos servicios a proyectos inmobiliarios que incluyan oferta de viviendas sociales, prioritariamente dentro del programa Techo Propio y de los rangos 1,2 y 3 de Mivivienda en las ciudades de más de 50 mil habitantes. Con este Fondo se espera superar el cuello de botella que implica para el desarrollo de una oferta formal de vivienda social, el que las empresas prestadoras de servicios no prioricen la ejecución de obras generales y secundarias de agua y desagüe por falta de fondos.

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

5. Promover las asociaciones público-privadas para la renovación de redes en aquellas zonas en las que sea posible la participación de la inversión privada en la provisión de estas infraestructuras. El retorno de estas inversiones puede efectuarse a partir del meca-

nismo de obras por impuestos, el pago en agua o — allí donde sea posible— aportes no reembolsables que son transferidos a los precios de las unidades inmobiliarias. En las ciudades del interior y en los distritos que tienen zonas deterioradas, este modelo exigirá el cofinanciamiento del Ministerio de Vivienda.

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

6. Disponer la fusión de empresas prestadoras de servicios de agua y desagüe (actualmente son 50), para ganar eficiencia y economía de escala y permitir un modelo de gobernanza meritocrático. En la misma línea se deberá sincerar progresivamente las tarifas de agua y desagüe, e implementar simultáneamente un mecanismo de subsidio para las personas de menores ingresos.
7. Impulsar inversiones en nuevas tecnologías para la provisión de agua y tratamiento de desagües, así como aquellas destinadas a mitigar el stress hídrico que afecta al país, pese a tener una de las mayores reservas de agua dulce del mundo

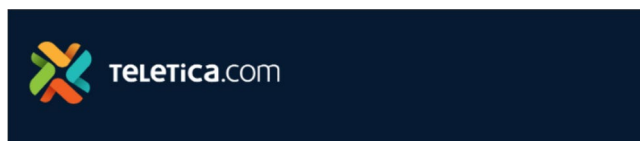
- (iii) Para reducir la discrecionalidad con que actúan las municipalidades en la aplicación de procedimientos adminis-



Tecnología. Planta Desaladora de Agua de Mar PROVISUR, San Bartolo, Lima.

trativos de habilitación urbana y edificación, limitar el proceso de regularización de la informalidad y favorecer la seguridad jurídica, se debe contar con una estrategia de simplificación y coordinación administrativa, que busque:

8. Fortalecer el rol rector y dirimente del Ministerio de Vivienda en los procedimientos administrativos de licencias de habilitación urbana y de edificación, para asegurar la predictibilidad y razonabilidad de los trámites municipales. Para ello, El MVCS debe reforzar los mecanismos que le franquea la ley como la emisión de opiniones vinculantes la creación de un Tribunal Urbano y/o la suscripción convenios de cooperación o asistencia técnica con las municipalidades.
9. Modificar la Ley de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley n.º 29090 para evitar que se emplee el mecanismo de Habilitación Urbana de oficio como una forma perversa de formalizar ocupaciones informales sin pagar multas ni redimir aportes de habilitación urbana.
10. Optimizar los procesos de verificación previa de proyectos (a través de los Revisores Urbanos) y de verificación de la ejecución de obras (mediante los Inspectores Municipales y Supervisores Privados), restituyendo al Colegio de Arquitectos del Perú y al Colegio de Ingenieros del Perú la responsabilidad de seleccionar, capacitar y fiscalizar la labor de estos profesionales.
11. Establecer un mecanismo de coordinación y compatibilización de las normas técnicas y administrativas de las entidades no municipales que participan en los procedimientos que rigen las habilitaciones urbanas y las edificaciones, entre ellas, los Registros Públicos, las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Cultura, principalmente. Este mecanismo deberá estar a cargo del Ministerio de Vivienda.
12. Implementar desde el Ministerio de Vivienda, un sistema de automatización de procedimientos administrativos de habilitación urbana y de edificación, al que paulatinamente deberán incorporarse las municipalidades y que deberá incluir: (a) la ejecución de trámites y autorizaciones en línea; (b) el desarrollo de gestiones y reuniones virtuales; (c) la sistematización de expedientes técnicos utilizando metodologías de diseño virtuales; (d) los procedimientos digitales de control en obra; (e) el acceso público a información estadística relevante.



Trámite de permisos de construcción será 100% digital en 2021, estima CFIA

62 municipalidades del país ya tramitan estos requisitos de manera virtual, 20 lo hacen de forma mixta (físico-digital).



El trámite de permisos de construcción en Costa Rica podría ser 100% digital en el primer semestre del 2021, según las proyecciones del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).

(iv) Para incrementar progresivamente las metas de producción formal de viviendas y reducir la construcción informal, es indispensable el fortalecimiento de los programas de subsidios y créditos para vivienda y desarrollo urbano, buscando:

13. Consolidar una política integral de subsidios habitacionales y urbanos que involucre a todos los programas del sector vivienda, en el que las asignaciones presupuestales para cada programa prioricen a las familias de mayor necesidad, pero también aseguren que la ejecución sea efectiva y sostenible. Hay que establecer montos mínimos y crecientes de las asignaciones presupuestales, la incorporación de recursos de gobiernos regionales y locales, así como



Proyecto Mejoramiento de Barrios y Vivienda Nuevo Sol de Oriente, Medellín, Colombia.

mecanismos de actualización automática de precios y valores de subsidios y de promoción del ahorro previo. Para lograr todo ello es indispensable aprobar una Ley de Financiamiento Habitacional.

14. Impulsar el ingreso de nuevos participantes del mercado del financiamiento hipotecario, en particular a través del mercado de capitales. Con dicho propósito, es necesario eliminar las restricciones para que los Fondos de Inversión puedan comprar carteras hipotecarias, especialmente las de aquellas instituciones financieras que hoy no están colocando créditos Mivivienda por limitaciones patrimoniales (cajas municipales, financieras, Edipymes, cajas rurales). Además, se debe estimular la constitución de entidades administradoras de créditos hipotecarios.

15. Fortalecer los mecanismos para permitir el acceso de trabajadores con ingresos no formales o discontinuos al financiamiento hipotecario, entre ellos los programas de ahorro previo (incrementando el plazo para completarlo) y fondos de garantía que permitan cubrir cuotas impagas por falta de pago o acelerar el proceso de ejecución de garantías por default.

16. Perfeccionar el proceso de elegibilidad, de asignación y - en especial - de desembolso de subsidios a través de: (i) la digitalización de los expedientes y la adopción de firmas digitales; (ii) la coordinación directa entre el Fondo Mivivienda con la SUNAT y la SUNARP para verificar información en la etapa de elegibilidad; (iii) el acceso virtual a información sobre el estado de un expediente; (iv) la comunicación oportuna de las modificaciones en las directivas internas del Fondo Mivivienda.

17. Optimizar la modalidad de Construcción en Sitio Propio, para lo cual se propone: (a) crear en el Fondo Mivivienda un programa de crédito complementario que permita, construir una vivienda completa en lugar de un módulo básico, evitando que la ampliación se siga edificando informalmente; (b) asegurar la supervisión de la ejecución de las obras, con la participación de los colegios profesionales, para superar las limitaciones que tienen las municipalidades para realizar dichas tareas; (c) adoptar mecanismos más transparentes para la selección de beneficiarios y de las pymes constructoras a cargo de las obras y para el desembolso oportuno de subsidios y créditos; (d) asegurar el empleo de materiales de construcción de

calidad, para lo cual grandes empresas proveedoras pueden participar en el programa, incluso otorgando fianzas por la entrega de materiales; (e) facilitar la formalización de la construcción, desde la licencia hasta la inscripción registral.

18. Restituir el modelo de intervención integral (agua, desagüe, pistas, veredas, áreas verdes, locales comunales, mitigación de riesgo, fortalecimiento comunal e institucional, etcétera) del Programa de Mejoramiento de Barrios, así como del mecanismo de selección de proyectos por concurso a nivel de regiones, priorizando las intervenciones en barrios afectados por desastres naturales o por la violencia urbana y entregando la ejecución a empresas privadas acreditadas en el Ministerio de Vivienda.

19. Poner en marcha de una modalidad de intervención que vincule acciones de mejoramiento barrial con proyectos de vivienda social en altura construidos por promotores privados, que se ejecute en barrios marginales afectados por riesgos de inundación y donde sea factible mitigarlos y con la aplicación de Derechos Adicionales de Edificación Transferible.

El modelo de intervención considera el traslado de familias que viven en los cauces de quebradas hacia edificios multifamiliares situados en el mismo barrio, pero fuera de las áreas de riesgo. Algo similar se podría plantear para procesos de destugurización en centros históricos y distritos antiguos de las principales ciudades.

20. Reenfocar las intervenciones en las áreas rurales, vinculando el componente de construcción de viviendas con los de saneamiento y electrificación rural y con los programas de mejoramiento de capacidades productivas de las familias, para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y el riesgo de caer en condiciones de insolvencia que las empujen a la migración. Los proyectos deben ser efectuados por empresas privadas, bajo un modelo similar al de Techo Propio – AVN. En localidades rurales que forman parte de las áreas de influencia de megaproyectos mineros, energéticos, agrícolas o de infraestructura, las empresas podrían formar empresas consultoras que se hagan cargo de los proyectos, bajo el mecanismo de Oxl.

(v) Para alcanzar una construcción más segura, más barata y mejor adaptada a los objetivos de sostenibilidad, se tie-

ne que impulsar una estrategia de innovación y seguridad en la ejecución de obras, que pretenda:

21. Promover la innovación tecnológica en el sector construcción, en particular para tener una construcción más económica, más segura, más ecológica y de mejor calidad, para lo cual se propone: (i) la modernización de las normas técnicas incluidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones; (ii) el fortalecimiento de la función de investigación que debe efectuar el SENCICO, vinculándola con los objetivos del sector y con las necesidades de competitividad de empresas y trabajadores; (iii) la adopción de la tecnología BIM para la gestión de integral de infraestructuras en todo su ciclo de vida (desde el diseño hasta la operación y cierre) (**Figura 5**), en el marco del Plan BIM Perú que impulsa el Ministerio de Economía, lo que permitirá además reducir la corrupción en el ámbito de la construcción pública.

22. Implementar una estrategia integral para el combate de las organizaciones criminales que actúan en las obras de construcción civil y en el tráfico de terrenos, que se han sofisticado y diversificado. Se

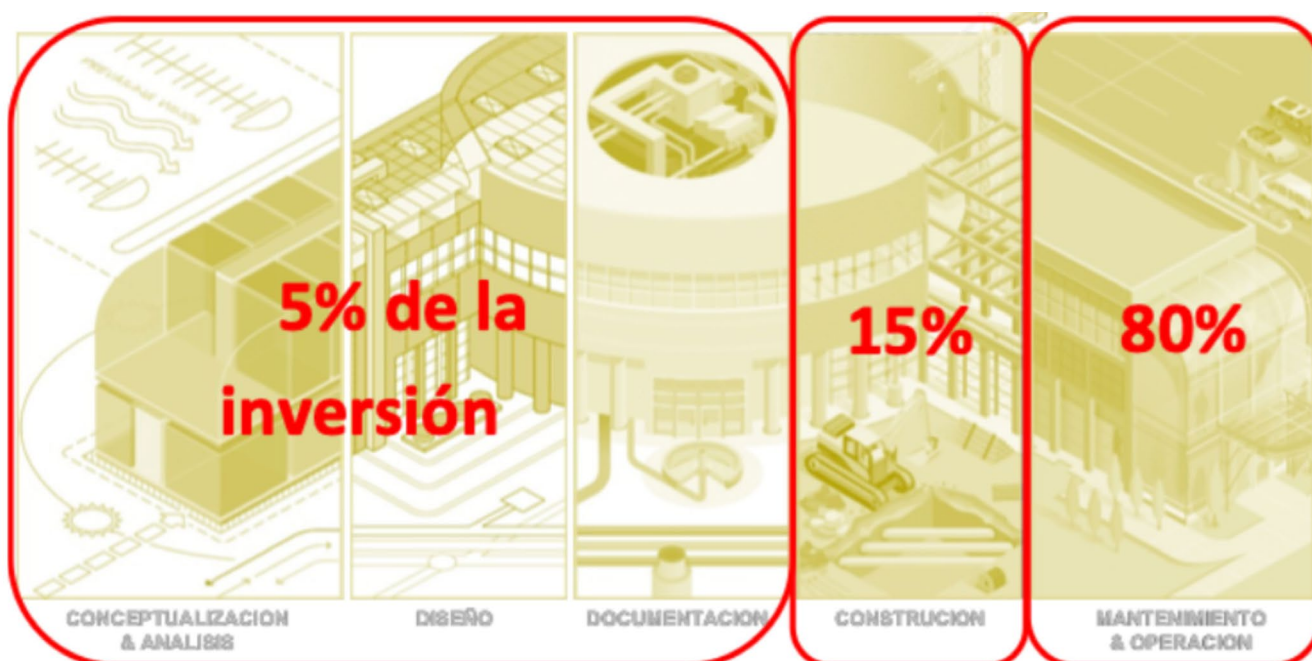
necesita un esquema de colaboración público-privada y una estrategia coordinada de inteligencia, prevención, represión y sanción a partir de cuerpos de élite de la policía e instancias fiscales y judiciales especializadas, capaces de enfrentar a estas organizaciones.

Hay que tener en cuenta que el accionar de estas organizaciones criminales exige también efectuar investigaciones sobre delitos financieros (seguir la ruta del dinero) y la depuración de registros sindicales y de trabajadores, que son patentes de curso para sus actividades delictivas.

(vi) Para reducir sensiblemente la tendencia hacia la informalidad que afecta una parte importante de la población y articular la oferta con la demanda, es indispensable una campaña permanente para la promoción y difusión de las políticas y programas de vivienda, que busque:

23. Establecer una campaña permanente para la difusión de los programas de vivienda del Estado entre las familias potencialmente beneficiarias, con el propósito de difundir las nuevas propuestas, dar a conocer

Figura 5. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DURANTE EL CICLO DE VIDA DE LA INFRAESTRUCTURA



Fuente: Alianza BIM Perú - CAPECO

las condiciones de acceso a los diferentes programas, mostrar la existencia de oferta habitacional de calidad y de instituciones financieras dispuestas a darles crédito, además de promover el ahorro previo como instrumento para completar la cuota inicial y para demostrar su capacidad de pago, así como exponer las ventajas de la formalidad frente a los riesgos de la informalidad.

24. Organizar un Equipo de Sectoristas en el Fondo Mivienda, que tendrían a su cargo la identificación, apoyo y seguimiento a los proyectos de vivienda social, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de metas de producción habitacional. De esta forma, los promotores inmobiliarios que decidan incursionar en el segmento de vivienda social tendrán una vía rápida para comunicar la aparición de cuellos de botella que afecten el desarrollo de sus proyectos y tendrán en su sectorista a su principal aliado para superar dichas trabas.

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

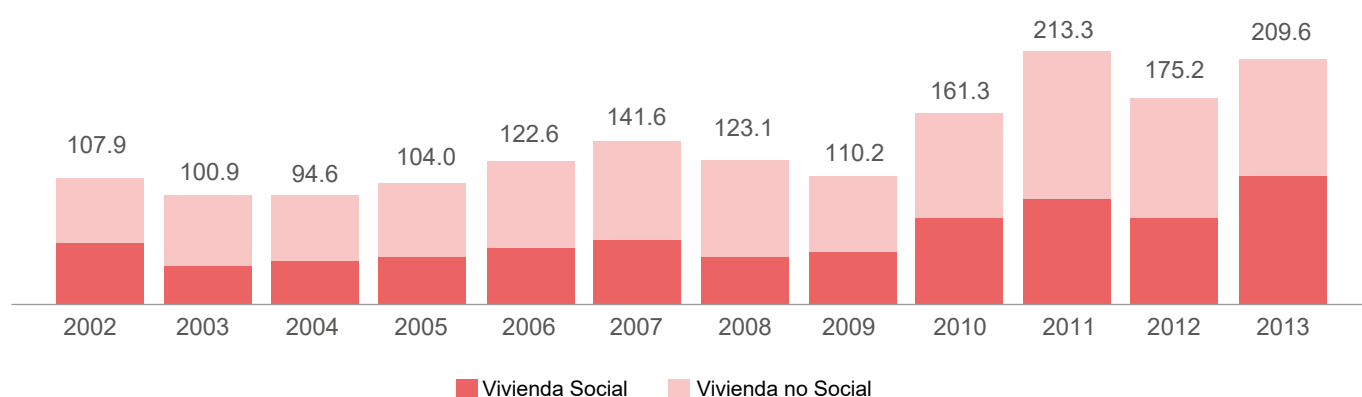
ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA CRECER POR INVERSIÓN Y NO POR INVASIÓN

Alcanzar estos objetivos de largo plazo y llevar a cabo esta ambiciosa agenda de iniciativas exige un amplio consenso político, que permita su abordaje independientemente de los periodos gubernamentales. Para ello, es indispensable que a la política nacional de vivienda y desarrollo urbano se le conceda la misma prioridad que a las de educación, salud y protección social.

Pero, además, debe recordarse que la política de vivienda y desarrollo urbano que se lleva a cabo desde el 2002, concede al sector privado la función de diseñar, producir y financiar una oferta sostenible de vivienda; a los ciudadanos lo compromete a ahorrar para acceder a mecanismos formales de financiamiento para vivienda y le otorga libertad para escoger el tipo de vivienda que mejor se adapta a sus necesidades; reservando al Estado la atribución de promover, planificar, normar y supervisar todas las acciones de política vinculadas a la vivienda y el desarrollo urbano.

Triplicar la producción habitacional no es una meta sencilla. Pero países como Colombia y Chile lograron producir 200 mil viviendas anuales aplicando políticas similares, por un plazo extendido y concediéndoles la debida prioridad dentro de la gestión y la inversión estatal (**Figura 6**). El Perú no ha podido alcanzar esa meta, principalmente por dificultades en la gestión del Estado para optimizar el funcionamiento del mercado de vivienda y por limitaciones recurrentes en la asignación de recursos presupuestales para el financiamiento de subsidios para vivienda y desarrollo urbano.

Figura 6. COLOMBIA: VIVIENDAS CON LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN APROBADA



Fuente: Dirección Nacional de Estadística, Colombia. Comprende 88 municipios.

Acerca de esto último, es importante señalar que los subsidios de vivienda deben ser considerados como inversiones financieras del Estado, porque los recursos públicos que se destinan a estimular la demanda de vivienda, retornan en un tiempo bastante más corto que en cualquier otra política estatal, a través de los ingresos tributarios recaudados por la construcción y comercialización de viviendas y por los ahorros que se producen en la prestación de otros servicios y bienes públicos, entre ellos el de la provisión de agua y desagüe que puede ser muy onerosa e ineficiente si se continúa con el modelo de “seguir a la invasión”. Baste decir al respecto que, de acuerdo con información de SEDAPAL, conectar este servicio a una sola familia que se asienta informalmente en un barrio marginal de Lima Este puede superar el costo de construcción de una vivienda social, lo cual resulta absurdo e insostenible (**Figura 7**).

De otro lado, la cuantiosa inversión en agua y desagüe que se ha efectuado en nuestro país en los últimos cinco años, apenas ha incrementado en dos puntos la cobertura y no ha podido siquiera mantener los principales indicadores de calidad de estos servicios.

Además, entre el 2010 y el 2024, el Estado Peruano solo pudo ejecutar el 71% de los recursos asignados a inversiones, lo que significa que se dejaron de emplear alrededor

de US\$ 63 mil millones en recursos presupuestados. Por el contrario, la ejecución de los montos asignados a subsidios habitacionales en dicho periodo llegó o bordeó el 100%. Finalmente, la Contraloría General de la República, reporta que - a junio de 2025 – más de 2,400 obras estatales por una inversión actualizada superior a los 44 mil millones de soles se encontraban paralizadas.

Queda claro que es necesaria una debida priorización de las inversiones del Estado, así como una correcta evaluación del impacto de los subsidios y de otros instrumentos de la política habitacional (como los planes urbanos, los catastros municipales, la habilitación de terrenos del Estado) en la recaudación y en la optimización del gasto público, así como la mayor participación del sector privado en la generación de infraestructura de soporte a la vivienda y al desarrollo urbano (a través de concesiones, APPS, proyectos sobre activos públicos u obras por impuestos) o de instrumentos de planificación y gestión (mediante “servicios por impuestos”).

De esta manera, se reducirán los plazos para alcanzar las metas indispensables para terminar con el efecto perverso del modelo de “decrecimiento por invasión”, para pasar a uno en el que la inversión, formal y sostenible, sea el motor que nos transforme en una sociedad competitiva e inclusiva.

Figura 7. COSTO PROMEDIO POR CONEXIÓN DE AGUA Lima Metropolitana – Proyectos 2021

Nombre de los Proyectos	Inversión Total (en S/. Inc IGV)	Conexiones Agua	Costo por Conexión	Cota (msnm)
Mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado en A.H. Cerro El Agustino, frente 1 - Distrito El Agustino	51,670,381	842	61,366	180-350
Ampliación y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado del sector Cerro La Milla - Distrito San Martín de Porres	84,725,611	1,406	60,260	120-240
Mejoramiento y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado en sectores 273, 277, 278, 279, 280, 394 y 395 - Distrito Ventanilla	423,870,877	5,121	82,771	110-360
Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en los distritos de Ate y Santa Anita	599,643,820	4,215	142,264	250-430
Saldo de obra del proyecto ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado del Esquema Cieneguilla	34,124,861	507	67,307	230-550
Sectorización del sistema de agua potable y alcantarillado de la parte alta de Chorrillos: Matriz Proceres - Distrito de Chorrillos	451,680,667	6,013	75,117	70-240

Fuente: SEDAPAL

An aerial photograph of a town, likely in a developing country, showing a river winding through the landscape. The town is built on a hillside, with a dense cluster of buildings in the foreground. The background features rolling hills and mountains under a cloudy sky. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter.

Informe Especial



Problemática del Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa

Por: Ing. Julio Cáceres Arce. Presidente Asociación Regional Capeco Arequipa

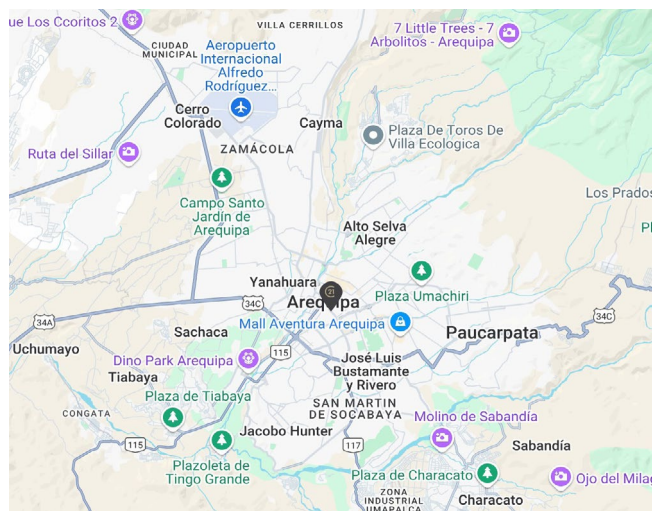
Arequipa es la segunda área metropolitana más importante del Perú y uno de los principales polos de desarrollo económico del sur del país. Su crecimiento urbano, demográfico y productivo exige una planificación territorial adecuada que permita atender de manera sostenible la expansión de la infraestructura, la provisión de servicios y el acceso a vivienda, especialmente la social. En ese contexto, el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM) constituye una herramienta clave para ordenar el desarrollo de la ciudad y su entorno.

En esa línea, el PDM se configura como el principal instrumento técnico-normativo para orientar la gestión territorial y el crecimiento urbano de las grandes urbes, al establecer las pautas para un desarrollo ordenado y sostenible. En el caso de Arequipa, este plan comprende las áreas metropolitanas y su interrelación funcional, conformando una continuidad física, social y económica, e incorporando elementos esenciales como la red vial y la integración territorial requerida para el desarrollo regional.

En ese contexto, resulta pertinente revisar la trayectoria que ha tenido la planificación metropolitana en la ciudad. Arequipa ha contado con tres Planes de Desarrollo Metropolitano: el primero, vigente entre 1980 y 2002; el segundo, aplicado de 2002 a 2015, ambos con serias deficiencias en su implementación y en los mecanismos de monitoreo; y el tercero, correspondiente al periodo 2015-2025, cuya aplicación quedó judicializada producto de problemas que se detallan más adelante.

Como consecuencia de ello, el PDM de Arequipa permanece sin implementarse desde hace aproximadamente nueve años, situación que ha generado una afectación significativa al desarrollo urbano, a la ejecución de infraestructura y a la promoción de proyectos de vivienda social. Frente a este escenario, resulta necesario exponer el estado actual del plan, dar cuenta de su evolución y recoger las propuestas de solución planteadas desde la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) en Arequipa, ante una problemática que viene impactando de manera creciente en la ciudad.

(*) Julio Reynaldo Cáceres Arce, ingeniero metalúrgico y past president de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, fue elegido integrante del directorio de CAPECO para el periodo 2025-2027, presidido por Alejandro Garland Stromsdorfer. Fue presidente de la Sociedad Nacional de Industrias – sede Arequipa, representante de CAPECO en la región y actualmente se desempeña como Director Comercial de la División de Cemento, Concreto y Cal del Grupo Gloria.



La falta de aprobación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano afecta de manera directa a Arequipa Metropolitana

La falta de aprobación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano afecta de manera directa a Arequipa Metropolitana, especialmente al núcleo urbano que concentra los distritos con mayor población y mayores demandas de expansión. Este ámbito comprende el Cercado de Arequipa, Paucarpata, Yanahuara, Uchumayo, Sachaca y Tiabaya, así como José Luis Bustamante y Rivero, distrito que registra un crecimiento significativo. A ello se suma Cerro Colorado y todo el cono norte metropolitano, donde se integra el distrito de Yura, configurando un territorio con altas demandas de crecimiento urbano.

Este escenario se ve reforzado por la dinámica demográfica del ámbito metropolitano. Arequipa registra actualmente una población aproximada de 1 millón 606 mil habitantes, según el Instituto Nacional de Estadística, de los cuales cerca del 82 % se concentra en la provincia de Arequipa y en la zona metropolitana. Cada año, el territorio recibe alrededor de 236 mil personas por efecto de la migración, con una procedencia mayoritaria de Puno (60%) y Cusco (40%). En cuanto a los desplazamientos hacia otros destinos, se estima que entre 50 mil y 60 mil personas dejan anualmente el ámbito metropolitano. Como resultado, alrededor de 150 mil personas se incorporan netamente cada año a la sociedad arequipeña, configurando una dinámica en la que la población inmigrante adquiere un rol cada vez más relevante en la estructura social y urbana del área metropolitana.

En cuanto a la evolución del instrumento de planificación, el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), de vigencia decenal, ha tenido en Arequipa un recorrido marcado por discontinuidades y dificultades estructurales. Como se ha menciona-

do, la ciudad contó inicialmente con un primer PDM vigente entre 1980 y 2002. Posteriormente, en noviembre de 2002, se aprobó un segundo plan para el periodo 2002–2015, cuya adecuación fue ratificada en setiembre de 2007. Sin embargo, este segundo instrumento presentó limitaciones persistentes, tanto en su implementación como en su desarrollo técnico y en los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Frente a estas debilidades, a partir de 2012 se iniciaron acciones orientadas a la formulación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano. En febrero de ese año, la Municipalidad Provincial de Arequipa contrató a una firma de arquitectos para la elaboración del PDM y, en octubre, se dio inicio al proceso de consulta pública del Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) y del propio PDM. Durante 2013, ante observaciones técnicas formuladas por el Colegio de Arquitectos del Perú, se suscribió un convenio para la evaluación de ambos instrumentos, mientras que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento solicitó el levantamiento de observaciones.

En marzo de 2014, el consultor presentó el PAT y el PDM ante el Concejo Municipal; no obstante, ambos estudios fueron desaprobados. En ese mismo periodo, y con el objetivo de dotar a la ciudad de una instancia especializada, en julio de 2014 se oficializó la creación del Instituto Metropolitano de Planificación (IMPLA), durante la gestión del entonces alcalde Alfredo Zegarra, como entidad encargada de conducir el proceso de planificación urbana.

MEDIDA CAUTELAR

Posteriormente, en febrero de 2016, el Concejo Municipal aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano 2016–2025. Sin embargo, en octubre de 2017, el Poder Judicial dictó una medida cautelar, a raíz de diversas denuncias, que paralizó su implementación. Esta situación se consolidó en marzo de 2019, cuando una sentencia judicial ratificó la prohibición de otorgar habilitaciones urbanas en Arequipa Metropolitana.

Además, entre otras disposiciones, se suspendió el otorgamiento de certificados de zonificación y se dejó sin efecto la compatibilidad de usos establecida en el PDM 2016–2025, especialmente respecto de predios con zonificación agrícola u otros usos distintos a los urbanos, incluyendo áreas de la sierra, zonas recreativas, residenciales y otros tipos de uso.

Asimismo, la medida cautelar dispuso que la aprobación de planes específicos y habilitaciones urbanas sobre predios con zonificación agrícola o con zonificación paisajística previa al PDM

2002–2015 debía adecuarse a la normativa vigente establecida en el año 2007. Estas disposiciones permiten encuadrar el alcance y las restricciones impuestas por la resolución judicial que mantiene paralizada la planificación urbana metropolitana.

CONSECUENCIAS

Las consecuencias de esta situación han sido significativas para el desarrollo de Arequipa. La paralización del PDM ha limitado el crecimiento urbano ordenado de la ciudad, propiciando una expansión desarticulada y sin planificación adecuada, acompañada de procesos de ocupación informal e invasiones. A esto se suma la disminución de suelo agrícola. Según datos del Ministerio de Agricultura, en el año 2018 Arequipa contaba con más de 40 mil hectáreas de suelo agrícola, mientras que en la actualidad esta superficie se ha reducido a cerca de 11 mil hectáreas, lo que representa una reducción superior al 73% en los últimos siete años.

La ausencia de un marco normativo claro ha incentivado altos niveles de informalidad en la construcción, incluyendo edificaciones en altura en áreas patrimoniales o en zonas de riesgo. Actualmente, más del 40% de las construcciones en Arequipa son informales, como consecuencia directa de la judicialización del proceso de planificación urbana. Esta situación no solo implica riesgos asociados a la evasión tributaria, sino, principalmente, una grave vulnerabilidad frente a la exposición sísmica, debido a la falta de certificaciones técnicas y de licencias de construcción adecuadas.



La falta de un marco normativo vigente ha incrementado la informalidad en la construcción en Arequipa, lo que expone a la ciudad a mayores riesgos estructurales y a una alta vulnerabilidad sísmica.

La falta de planificación urbana afecta de manera particular a los asentamientos humanos periféricos de la ciudad, donde la inexistencia de un Plan de Desarrollo Metropolitano vigente impide la apertura de nuevos accesos formales a servicios básicos como agua potable y alcantarillado. En este contexto, la empresa prestadora de servicios de saneamiento enfrenta severas limitaciones para ampliar su cobertura, al no contar con una normativa clara y vigente que establezca reglas definidas para la expansión urbana y la provisión de infraestructura básica.

En noviembre de 2022, CAPECO advirtió que, como consecuencia directa de la medida cautelar, alrededor de 30 mil empleos formales dejarían de generarse en Arequipa. A esta situación se suma que, en los últimos ocho años, se ha dejado de invertir aproximadamente 700 millones de dólares en el sector construcción, lo que ha impedido la edificación adecuada de más de 60 mil viviendas en la ciudad. Como resultado de este escenario, cerca del 50% de los proyectos se habría desarrollado en la zona urbana consolidada, mientras que el resto se habría emplazado en los alrededores de Arequipa, incrementando los niveles de riesgo y la exposición permanente al peligro, considerando que la ciudad se encuentra en una zona de alta sismicidad.

El sistema de transporte público también presenta serias deficiencias como resultado de la ausencia de una planificación urbana integral. En el caso de Arequipa, se estima que la población pierde en promedio alrededor de tres horas diarias en desplazamientos, superando los estándares latinoamericanos en términos de tiempo de traslado y afectando de manera directa la calidad de vida de los ciudadanos.

En consecuencia, más allá del desenlace del proceso judicial -que a la fecha continúa en trámite-, lo cierto es que Arequipa arrastra casi una década sin un Plan de Desarrollo Metropolitano plenamente operativo. Desde el inicio de las acciones para su formulación en 2012, pasando por su aprobación formal en 2016 y su posterior paralización en 2017, el PDM permanece suspendido hasta la actualidad, limitando la capacidad de la ciudad para orientar su crecimiento, ejecutar infraestructura estratégica y promover un desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Durante este periodo se han realizado diversos intentos para reactivar el proceso. Tanto en la gestión del exalcalde Omar Candia como en la actual administración municipal, encabezada por el alcalde Víctor Hugo Rivera, se promovieron iniciativas orientadas a destrabar la planificación urbana. A estas gestiones se sumaron esfuerzos de la Cámara de Comercio de Arequipa y CAPECO que, en el año 2024, permi-

tieron concretar un convenio de cooperación entre la Municipalidad Provincial de Arequipa, el IMPLA y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, durante la gestión de la entonces ministra Hania Pérez de Cuéllar.

Como resultado de este convenio, se inició un trabajo técnico a partir de agosto 2024, asegurándose los recursos necesarios para su financiamiento. En ese marco, el IMPLA presentó en octubre de 2025 una propuesta del nuevo PDM, junto con el PAT 2025. No obstante, una vez hecha pública, esta propuesta comenzó a generar diversas controversias y posiciones encontradas entre distintos gremios e instituciones en relación con los criterios y contenidos recogidos en el proceso desarrollado bajo el referido convenio de cooperación.

Mediante comunicados emitidos por la Municipalidad Provincial de Arequipa en noviembre 2025, se informó que, en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el IMPLA otorgaría un plazo adicional hasta diciembre para la recepción de aportes, como consecuencia de los cuestionamientos formulados a la propuesta del Plan de Desarrollo Metropolitano presentada entre agosto y septiembre. En ese contexto, se convocó a gremios profesionales y técnicos a formular observaciones y contribuciones al documento.

El 8 de noviembre, CAPECO, a través de su Asociación Regional Arequipa, expresó públicamente su posición respecto a los contenidos del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) propuestos. Desde esta evaluación, se considera que la última versión del PDM no resulta lo suficientemente ambiciosa y no aborda de manera adecuada la problemática de la informalidad inmobiliaria que afecta a la ciudad.

OBSERVACIONES AL NUEVO PDM

Entre los principales aspectos observados, se advierte que la propuesta del Plan de Desarrollo Metropolitano no define con la debida claridad las zonas de expansión urbana ni identifica proyectos estratégicos viables que orienten de manera efectiva el crecimiento de la ciudad. Asimismo, se evidencia una limitada articulación institucional, pese a la participación de técnicos del Ministerio de Vivienda, entre el Gobierno Regional, las municipalidades distritales, la empresa de distribución eléctrica de Arequipa (SEAL), la empresa prestadora de servicios de saneamiento Sedapar y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), todos ellos actores clave para el desarrollo territorial. Esta falta de coordinación interinstitucional ha contribuido a la generación de conflictos y a la persistencia de

las restricciones acumuladas tras varios años de inactividad en materia de planificación urbana.

En ese sentido, la propuesta presentada requiere ajustes y mejoras sustantivas para responder adecuadamente a los desafíos actuales de Arequipa, en un contexto de crecimiento urbano sostenido. Se observa, por ejemplo, la exclusión de áreas urbanas ya consolidadas, lo que podría afectar tanto el acceso a servicios básicos como los procesos de formalización urbana. A ello se suma la ausencia de una delimitación clara de zonas productivas, como áreas destinadas a la gran y mediana industria, así como de espacios estratégicos para terminales ferroviarios, transporte interprovincial y plataformas logísticas, las cuales resultan insuficientes frente a la dinámica económica de la ciudad.

De igual manera, el PDM no contempla de forma explícita zonas para industrias de tratamiento especial, como aquellas vinculadas al soporte industrial de la actividad minera, ni define adecuadamente áreas para el procesamiento de residuos sólidos y desechos industriales, incluyendo la localización de rellenos sanitarios o cercos industriales. Tampoco incorpora una estrategia integral para la gestión de residuos sólidos ni para el tratamiento de desechos industriales, aspectos fundamentales para un desarrollo urbano sostenible.

Además, se advierte que el plan no aprovecha de manera adecuada el crecimiento real de la ciudad ni reconoce los nuevos ejes de expansión urbana, debido a una propuesta limitada de nuevas áreas de desarrollo. A ello se suma la ausencia de una planificación integral de la infraestructura



Asociación Nueva Tiabaya Huayrondo, en el distrito de Tiabaya. Fotografía: Municipalidad Provincial de Arequipa.

de servicios básicos, situación que afecta principalmente a los sectores periféricos, los cuales continuarán enfrentando restricciones en el acceso al agua potable y al alcantarillado, dependiendo en muchos casos del abastecimiento mediante camiones cisterna.

PROPUESTA

Dentro de los objetivos que debe alcanzar el nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano, resulta prioritario fortalecer los mecanismos de participación ciudadana como un componente esencial para legitimar el proceso de planificación, recoger las demandas reales del territorio y contribuir a un desarrollo urbano más ordenado, inclusivo y sostenible. Este propósito exige un compromiso político expreso y una coordinación interinstitucional más eficaz entre el gobierno regional, las municipalidades distritales y las entidades sectoriales vinculadas al desarrollo urbano. De igual manera, resulta necesario incorporar de forma transversal el enfoque de sostenibilidad, el cual no ha sido adecuadamente desarrollado en la propuesta actual.

Asimismo, el PDM debe considerar el diseño e implementación de un sistema de transporte público moderno, eficiente e integrado, acorde con la dinámica de crecimiento de la ciudad. En este ámbito, persisten propuestas técnicas que no han sido abordadas con la profundidad requerida, incluyendo alternativas de transporte masivo innovadoras que podrían contribuir de manera significativa a mejorar la movilidad urbana. A ello se suma la necesidad de ampliar los espacios públicos y el equipamiento urbano, avanzar en la formalización de las zonas urbanas consolidadas -incluyendo aquellas ya existentes-, y establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación que permitan monitorear la implementación del plan a lo largo del tiempo.

En este contexto, Arequipa requiere un esfuerzo articulado entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. La ciudad demanda un Plan de Desarrollo Metropolitano que trascienda su carácter técnico-normativo y se alinee con estándares contemporáneos de planificación urbana, en consonancia con experiencias exitosas de transformación territorial desarrolladas en ciudades como Medellín, Cali, Santiago o Santa Cruz.

Cabe recordar que, en años recientes, se promovió la participación de instituciones especializadas en planificación urbana y desarrollo de ciudades inteligentes, cuyos aportes fueron puestos a disposición de la Municipalidad Provincial de Arequipa con el objetivo de contribuir a la construcción de un modelo urbano innovador. No obstante, estas iniciativas no llegaron a materializarse, pese a que habrían permitido



La Municipalidad Provincial de Arequipa ya cuenta con los aportes técnicos necesarios para destrabar el PDM y avanzar en la planificación urbana de la ciudad.

integrar de manera más consistente tanto los cuestionamientos existentes como las propuestas técnicas necesarias para fortalecer el nuevo PDM.

En ese marco, resulta pertinente realizar una síntesis del estado actual del proceso. La Municipalidad Provincial de Arequipa ha recibido hasta diciembre aportes y observaciones al plan. La Cámara Peruana de la Construcción ya ha remitido sus contribuciones y se prevé complementar dichas propuestas con los planteamientos expuestos, con la expectativa de ser convocados a fin de aportar, desde una perspectiva gremial y técnica, a una solución integral para un problema que la ciudad arrastra desde hace varios años, como consecuencia de un proceso judicializado.

Este escenario se ha visto agravado por la ausencia de decisiones oportunas por parte de las autoridades de turno, que en su momento optaron por postergar definiciones estratégicas ante el riesgo de eventuales costos políticos. Como resultado, Arequipa permanece en una situación de estancamiento que mantiene vigente la paralización de la planificación urbana.

En el corto plazo, se espera que la ciudad pueda contar con un Plan de Desarrollo Metropolitano y un Plan de Acondicionamiento Territorial vigentes, que permitan ordenar su crecimiento bajo criterios modernos y sostenibles. Ello contribuirá a mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer la competitividad urbana y asegurar que Arequipa pueda acoger adecuadamente tanto a sus habitantes como a quienes la visitan.

An aerial photograph of a densely populated urban area, likely a city in Latin America, characterized by a high density of multi-story apartment buildings and a mix of urban infrastructure. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter. The text "Desarrollo Urbano" is centered in the lower half of the image in a white, bold, sans-serif font.

Desarrollo Urbano



La densificación como una herramienta para un desarrollo urbano sustentable y sostenible

Por: Arq. Maximiliano Quispe Mendiburo (*)

El crecimiento y la transformación de las ciudades plantean desafíos cada vez más complejos en términos de uso del suelo, provisión de servicios, movilidad y calidad de vida. En este contexto, la densificación urbana surge como una herramienta estratégica para orientar un desarrollo urbano sustentable y sostenible, entendida no solo como un incremento cuantitativo de población, sino como un mecanismo de organización eficiente del territorio, en la medida en que permite optimizar un recurso limitado como el suelo, reducir la expansión desordenada y fortalecer la eficiencia de los sistemas urbanos. Su adecuada aplicación exige comprender cómo se organiza la ciudad, cómo se han configurado sus barrios y qué decisiones —acertadas o no— han marcado su evolución.

En ese proceso, se han identificado prácticas que generan desequilibrios territoriales; sin embargo, también se han desarrollado iniciativas orientadas a corregirlos, proponiendo soluciones que contribuyen a un desarrollo más ordenado. En ese marco, la densificación se posiciona como un eje clave de análisis y de intervención, especialmente en ciudades donde la expansión periférica ha elevado los costos de infraestructura y ha profundizado brechas de acceso a servicios, tal como se evidencia en contextos metropolitanos de crecimiento acelerado.

Desde una perspectiva conceptual, lo sustentable se vincula con la viabilidad de un modelo urbano en términos de recursos

(*) Maximiliano Quispe es arquitecto y urbanista. Cuenta con más de 35 años de experiencia en habilitación urbana, edificación y planificación territorial. Es egresado de la Universidad Ricardo Palma, con estudios de maestría en gestión pública, y ha ocupado cargos clave como director del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima, director ejecutivo del INANDUR y presidente de la Comisión Normativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Es fundador del Instituto Ciudades del Siglo XXI de la Universidad Ricardo Palma, ha presidido comisiones nacionales del Colegio de Arquitectos del Perú y de Capeco. Además, es docente en programas de posgrado y en la formación de revisores urbanos y especialistas del sector construcción.

y resultados: cuando el balance entre costos y beneficios se mantiene, el sistema puede sostenerse. En cambio, lo sostenible refiere a la capacidad de ese modelo para perdurar en el tiempo, asegurando continuidad en la oferta y la demanda, así como estabilidad social, económica y ambiental, condición indispensable para la permanencia del sistema urbano.

BARRIOS, FORMA URBANA Y USO DEL SUELO

Esta distinción cobra especial relevancia al considerar que la ciudad se asienta sobre el suelo, uno de los recursos menos renovables. Además, el fenómeno urbano se expresa a través de un entramado de factores interrelacionados que se organizan en barrios y generan escenarios diversos. En ellos coexisten tipologías y alturas distintas: barrios de baja altura o “chatos”, con ocupación extensiva del suelo, y barrios de mayor altura o “altos”, donde la concentración de vivienda y actividades incrementa la intensidad de uso. Estas diferencias condicionan la movilidad, la demanda de equipamientos, la eficiencia de las redes y, por tanto, la pertinencia de estrategias de densificación ajustadas a cada realidad.

La ciudad, a su vez, se organiza en función de recursos y necesidades básicas de localización, acceso y conexión. Desde formas tempranas de asentamiento, el territorio se ha estructurado alrededor de zonas productivas, espacios de abastecimiento y áreas de descanso, procurando distancias funcionales y recorridos compatibles con los medios de movilidad disponibles en cada época, principio que se mantiene vigente en la lógica urbana contemporánea.

En la práctica, las ciudades pueden configurarse a partir de procesos espontáneos —en términos relativos— o mediante esquemas de planificación deliberada. Algunas se consolidaron alrededor de caminos o recursos específicos; otras incorporaron planes y normas urbanísticas propias de su tiempo. En el caso peruano, Lima y Trujillo constituyen referentes de ciudades que, en distintos momentos históricos, se estructuraron bajo criterios formales de ordenamiento, lo que permite observar cómo la planificación —y sus límites— influye en la ocupación del suelo, la distribución de actividades y la forma urbana.

La ciudad no solo se explica por las condiciones existentes del territorio, sino también por la capacidad de proyectar su desarrollo futuro. En este ámbito, la tecnología amplía las posibilidades de análisis y decisión, al permitir simular escenarios, anticipar demandas, optimizar infraestructuras y evaluar alternativas de ocupación del suelo. De este modo, la planificación contemporánea dispone de herramientas que facilitan modelos urbanos más eficientes y coherentes con objetivos de sostenibilidad,

donde la densificación puede contribuir a consolidar barrios con mejor acceso a servicios, mayor integración funcional y menor presión de expansión sobre áreas no urbanizadas.

DENSIDAD, ESTRUCTURA URBANA Y ESPACIO PÚBLICO

En el escenario actual, el principal límite para el crecimiento urbano no es solo económico o normativo, sino físico: la disponibilidad real de suelo y agua. La superficie total del planeta alcanza aproximadamente 51 mil millones de hectáreas, de las cuales cerca de 36,100 millones están cubiertas por el mar, concentrando más del 97% del agua existente. En consecuencia, el agua dulce representa apenas una fracción mínima y, al considerar la superficie terrestre no cubierta por el mar, solo alrededor del 10% resulta efectivamente cultivable. Este dato es determinante porque, históricamente, los asentamientos humanos y las ciudades se han localizado en estas áreas con mejores condiciones para la producción y el abastecimiento.

A ello se suma una tendencia demográfica contundente: cerca del 55% de la población mundial reside en ciudades, lo que equivale a aproximadamente 4,200 millones de personas, con proyecciones que estiman que hacia 2045 la población urbana podría alcanzar los 6,000 millones. Esta dinámica implica una mayor presión sobre el suelo útil: en la actualidad, las ciudades ocupan más del 20% de la superficie cultivable; de mantenerse la tendencia, este porcentaje podría incrementarse de manera significativa. En ese marco, la densificación deja de ser una opción secundaria y pasa a ser un componente central de la sostenibilidad urbana.



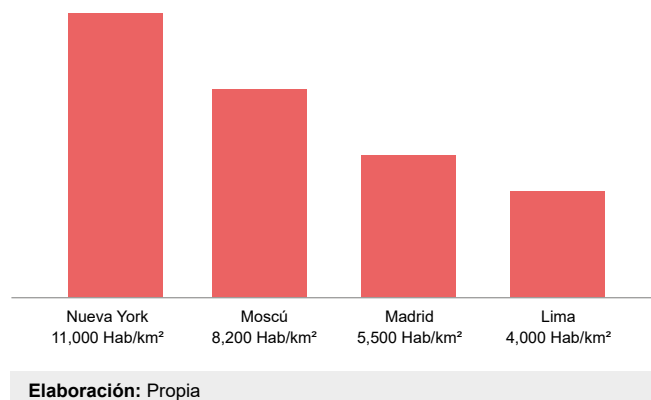
Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y su crecimiento proyectado refuerza la necesidad de analizar estructuras urbanas heterogéneas y estrategias de densificación diferenciadas.

Para comprender mejor esta relación, resulta útil observar el comportamiento de ciudades con superficies considerables y estructuras internas heterogéneas. La ciudad no se comporta como un “manto” uniforme: se organiza por sectores con características relativamente homogéneas entre sí, lo que explica por qué los planes urbanos —por ejemplo, en Lima Metropolitana— distinguen áreas de estructuración diferenciadas. En consecuencia, el análisis de densificación requiere reconocer esa diversidad territorial y ajustar los instrumentos de intervención a realidades barriales distintas.

En términos comparativos, se aprecian diferencias relevantes. Nueva York registra densidades del orden de 11,000 habitantes por kilómetro cuadrado; Moscú, alrededor de 8,200; Madrid, aproximadamente 5,500; mientras que Lima se ubica en torno a 4,000. En este contexto, 4,000 habitantes por kilómetro cuadrado constituyen una densidad relativamente baja, especialmente si se considera el patrón edificatorio predominante (**Figura 1**). Nueva York y Moscú concentran una proporción importante de edificaciones de altura y mediana altura; Madrid presenta un marcado predominio de edificación de mediana altura. Lima, en cambio, combina principalmente edificación de mediana y baja altura, lo que se traduce en un uso extensivo del suelo y una menor eficiencia espacial.

Este patrón tiene efectos directos sobre la disponibilidad de espacio público y áreas verdes. Como referencia, Nueva York cuenta con aproximadamente 15% de superficie destinada a parques; Moscú, cerca de 55%; Madrid, alrededor de 26%; mientras que Lima registra aproximadamente solo 3% (**Figura 2**). La brecha evidencia un déficit significativo de áreas verdes, asociado en buena medida a la forma de ocupación del territorio: una ciudad más “chata” —es decir, de baja intensidad edificatoria— tiende a consumir más sue-

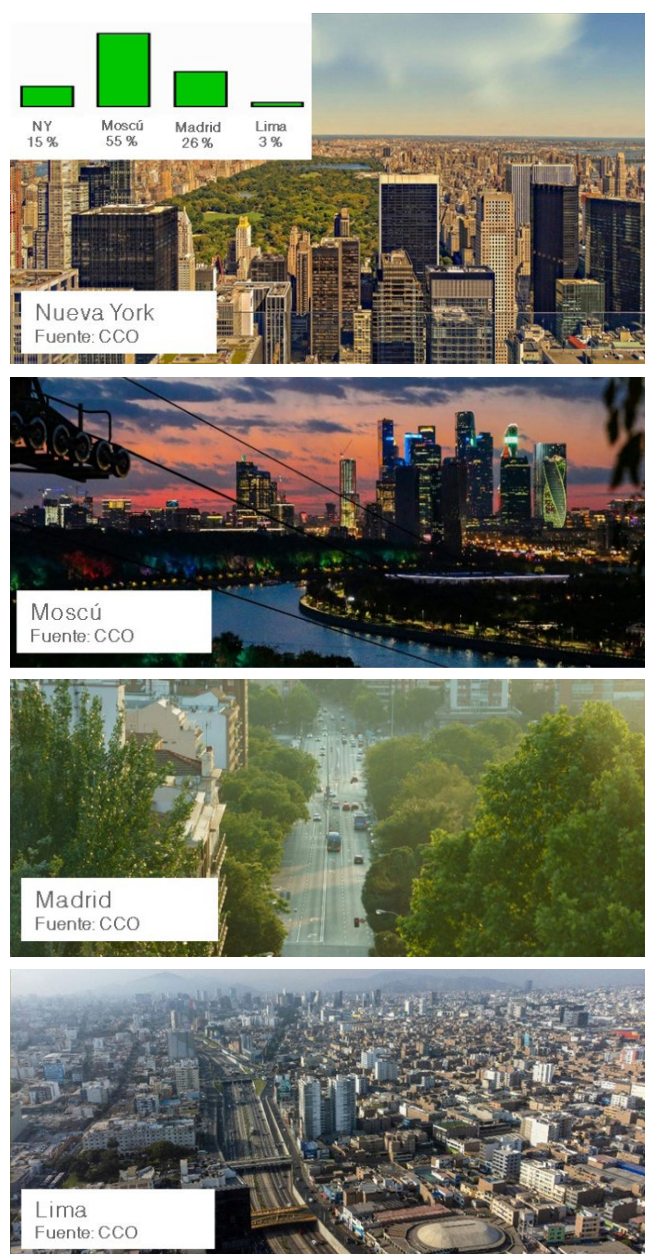
Figura 1. COMPARACIÓN DE LA DENSIDAD EN CIUDADES REPRESENTATIVAS



lo por habitante y deja menos margen para reservar espacio para parques, equipamientos y corredores ambientales.

A esta problemática se suma una relación crítica con el territorio y su dinámica hídrica. En el imaginario urbano se mencionan con frecuencia los huaicos; sin embargo, resulta pertinente diferenciar conceptos vinculados a la gestión del agua en laderas y quebradas, así como reconocer que el riesgo no depende únicamente del evento, sino de cómo se ocupa el espacio. La experiencia histórica demuestra que el territorio

Figura 2. DENSIFICACIÓN Y ÁREAS VERDES



no es neutro: su lectura y su manejo condicionan la seguridad, la resiliencia y la productividad de los asentamientos.

TERRITORIO, RIESGOS Y GESTIÓN DEL AGUA

En el caso de Lima, los registros históricos y la transformación del valle verde muestran que, en su etapa inicial, existían sistemas de uso del territorio que articulaban agua, suelo y producción agrícola, permitiendo incluso incrementos importantes en la productividad durante periodos de mayor disponibilidad hídrica. La progresiva pérdida o desarticulación de esas lógicas, sumada a la expansión urbana sobre áreas inadecuadas o sin criterios de seguridad territorial, ha profundizado vulnerabilidades y ha reducido el margen para integrar naturaleza y ciudad. En otras urbes, el problema se expresa de forma aún más dramática: por ejemplo, cuando la infraestructura hidráulica o la canalización delimita con claridad las zonas verdes, mientras áreas superiores con cuerpos de agua como lagos implican riesgos significativos ante eventos de rebalse.

La comparación internacional refuerza una conclusión: la densificación no debe entenderse únicamente como “más población”, sino como una estrategia de organización urbana que, bien aplicada, permite liberar suelo para áreas verdes, mejorar la eficiencia de redes y elevar la calidad de vida. En ese sentido, la discusión sobre parques y arbolado también abre un debate técnico relevante: qué cobertura vegetal priorizar, qué especies resultan adecuadas según clima y disponibilidad hídrica, y qué estándares de espacio público deben considerarse en función de la estructura urbana.

Asimismo, conviene precisar el concepto de densidad para evitar simplificaciones. La densidad puede aludir a la relación entre población y superficie territorial; no obstante, desde la perspectiva del desarrollo urbano, resulta clave que la densidad de ocupación se refleje en la densidad de edificación. En la medida en que la concentración poblacional tenga un correlato en una edificación más eficiente —por ejemplo, mediante mediana y mayor altura donde sea pertinente, con servicios y espacio público suficiente—, es posible sostener que se incrementan las condiciones de habitabilidad y confort urbano. De lo contrario, una densidad “de ocupación” sin soporte edificatorio adecuado tiende a expresar hacinamiento, déficit de equipamientos y deterioro del entorno, en lugar de un modelo urbano verdaderamente sustentable y sostenible. Densidad poblacional y densidad edificatoria.

Al analizar el comportamiento de la densidad en ciudades como Lima, Arequipa, Ica e Iquitos, se advierten diferencias estructurales que deben interpretarse a la luz de la escala ur-

bana. Si bien Arequipa suele identificarse como la segunda ciudad del país, su dimensión territorial y poblacional es significativamente menor que la de Lima, lo que explica que las variaciones en densidad se expresen de manera distinta. Algo similar ocurre con Ica e Iquitos, lo que evidencia que la relación entre densidad poblacional y densidad edificatoria puede modificarse con mayor rapidez en organismos urbanos de menor escala. En este sentido, la ciudad puede entenderse como un gran organismo cuya respuesta al crecimiento varía según su tamaño y estructura interna (**Figura 3**).

Figura 3. DENSIDAD EN CIUDADES DEL PERÚ

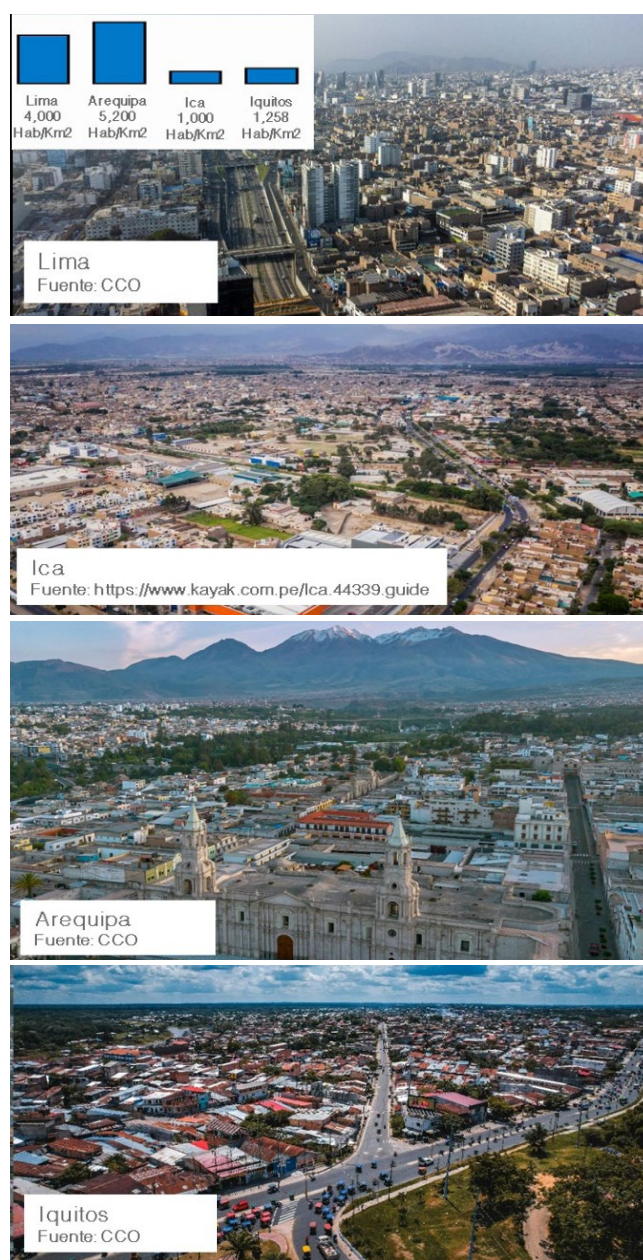
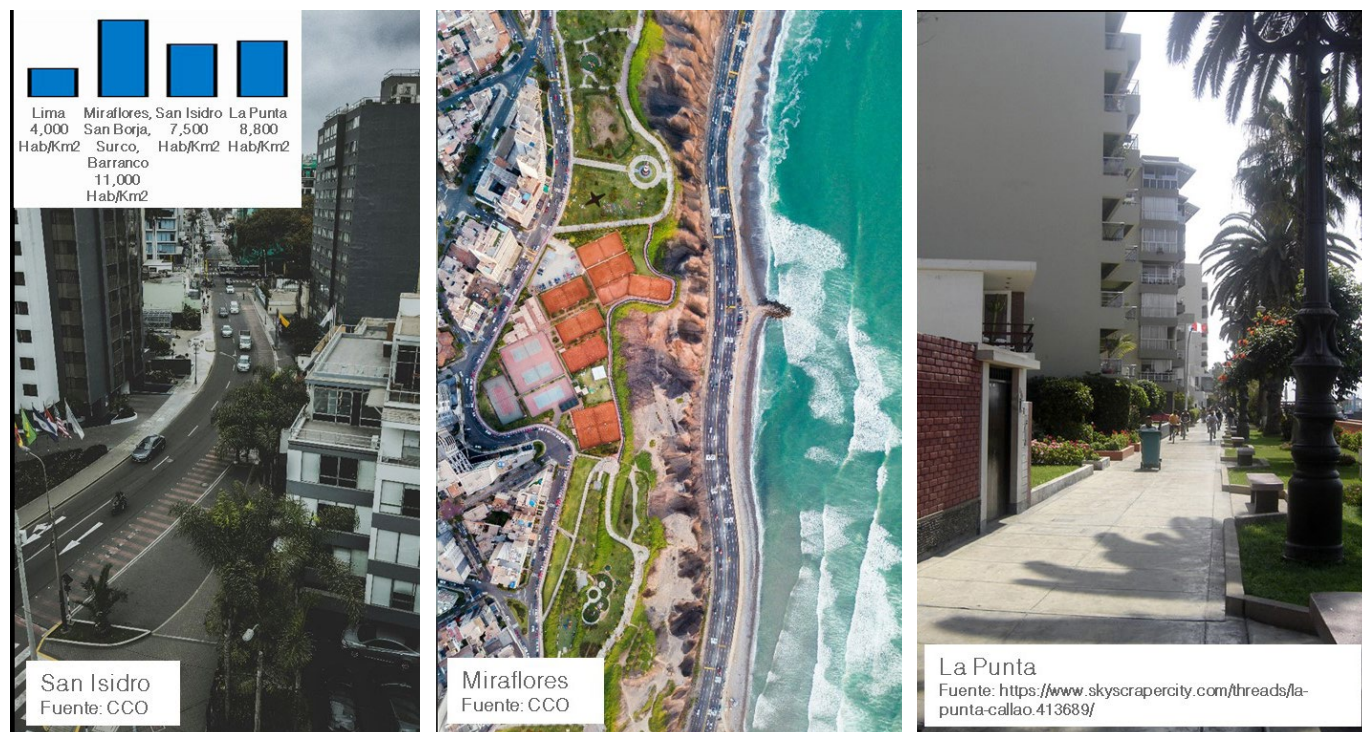


Figura 4. DENSIDAD EN DISTRITOS DE LIMA Y CALLAO



En el caso de Lima, el promedio metropolitano se sitúa en torno a los 4,000 habitantes por kilómetro cuadrado; no obstante, este valor oculta marcadas diferencias distritales. Distritos como Miraflores, San Borja, Surco y Barranco alcanzan densidades cercanas a los 11,000 habitantes por kilómetro cuadrado; San Isidro se ubica alrededor de los 7,500, y La Punta en aproximadamente 8,800. Esta heterogeneidad refleja la ausencia de una lógica uniforme de densificación y responde a procesos diferenciados de edificación, regulación normativa y transformación socio-demográfica.

En varios distritos consolidados, parte del incremento de densidad se explica por el desdoblamiento familiar, que eleva la ocupación sin necesariamente modificar la morfología urbana. En Miraflores, San Borja, Surco y Barranco, este fenómeno ha sido acompañado por procesos más intensos de edificación, mientras que en otros distritos se han aplicado regulaciones orientadas a contener la densificación formal. En San Isidro, por ejemplo, las normas más restrictivas no han logrado compensar el crecimiento derivado del desdoblamiento familiar, generando una densidad que no se corresponde plenamente con su patrón edificatorio. Además, su condición de distrito con alta carga de actividades diurnas produce una percepción de sobrepoblación que no coincide con su población residente real.

La Punta presenta una dinámica distinta. Allí, la densificación ha estado condicionada por factores de riesgo —como la posibilidad de inundación— y se ha orientado principalmente hacia una ocupación de baja altura. A diferencia de San Isidro, que se ha consolidado como un distrito de tránsito y centralidad funcional, La Punta constituye un extremo urbano, un apéndice territorial, lo que influye en su patrón de ocupación y en su relación con el entorno metropolitano. Esta condición también se expresa en la relación con el mar: mientras Miraflores concentra mayores densidades frente a la costa, La Punta, pese a estar rodeada por el litoral, mantiene una ocupación más contenida, evidenciando mecanismos de compensación entre distintos sectores de la ciudad.

En términos generales, algunos sectores urbanos cuentan con mayor capacidad para albergar población adicional sin comprometer la calidad urbana. Sin embargo, las decisiones de densificación suelen responder más a necesidades inmediatas que a criterios estratégicos de largo plazo, primando la urgencia sobre la planificación integral.

Casos como Surquillo y Breña, con densidades cercanas a los 30,000 habitantes por kilómetro cuadrado, contrastan fuertemente con distritos como La Molina, que apenas alcanza los 2,600. El Cercado de Lima, con alrededor de 12,500

habitantes por kilómetro cuadrado, constituye un caso intermedio y particular: durante el día concentra una elevada carga de usos vinculados a actividades administrativas, comerciales y de servicios, mientras que en la noche presenta una ocupación significativamente menor. El reciente incremento de población residente, especialmente en antiguas zonas industriales reconvertidas, ha reactivado debates académicos sobre la zonificación vertical, la mixtura de usos y la regulación horaria de la ciudad.

Estas dinámicas se encuentran estrechamente vinculadas al sistema de transporte. Distritos de baja densidad residencial, como La Molina, generan presiones significativas sobre la movilidad urbana, al concentrar viajes de ingreso y salida hacia otras áreas de la ciudad. Por ello, pese a su baja densidad, plantean algunos de los problemas más complejos de congestión dentro del área urbana consolidada.

En la franja intermedia de Lima, distritos como Jesús María, Magdalena, San Miguel, Rímac y El Agustino registran densidades del orden de los 16,000 habitantes por kilómetro cuadrado, es decir, aproximadamente cuatro veces el promedio metropolitano. En particular, San Miguel presenta condiciones favorables para una densificación adicional: dispone de una proporción relevante de áreas verdes, forma parte del denominado Triángulo de Desarrollo junto con San Borja y Surco, cuenta con frente costero y se asienta sobre uno de los suelos de mejor calidad de la ciudad. Estas características lo posicionan como un territorio con alto potencial para aplicar estrategias de densificación equilibrada, articuladas con espacio público, servicios y movilidad.

En el análisis comparativo, el Rímac presenta una situación que, a primera vista, podría interpretarse como relativamente equilibrada; sin embargo, el caso de El Agustino revela un escenario mucho más crítico. Con una densidad cercana a los 16,000 habitantes por kilómetro cuadrado, este distrito se encuentra prácticamente copado, con márgenes muy limitados

para absorber crecimiento adicional bajo los patrones tradicionales de ocupación. No obstante, esta realidad remite a un aspecto señalado previamente: la relación entre densidad poblacional, densidad edificatoria y provisión de espacio público.

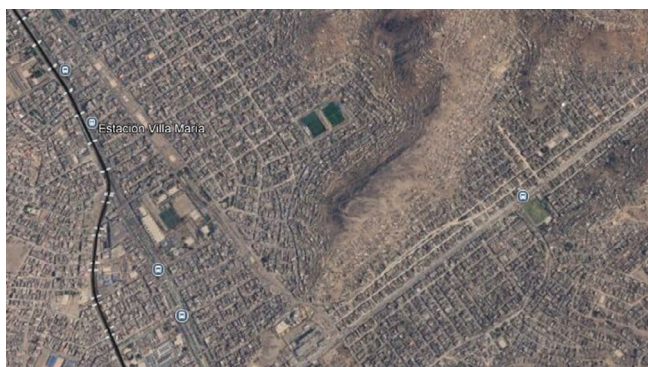
EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO

Un ejemplo ilustrativo es el proyecto Parques del Agustino, que alcanza una densidad aproximada de 80,000 habitantes por kilómetro cuadrado, es decir, veinte veces el promedio de Lima Metropolitana. En apenas 0.24 kilómetros cuadrados, este desarrollo logró duplicar la superficie de parques del distrito, evidenciando que una mayor densidad, correctamente planificada, puede generar beneficios urbanos significativos. El proyecto, impulsado en su momento mediante un concurso promovido por el Ministerio de Vivienda, se desarrolla sobre el antiguo cuartel La Pólvara e integra 16 conjuntos residenciales que inicialmente contemplaron 3,500 unidades de vivienda y que hoy bordean las 4,000. Además, incorpora equipamientos y servicios clave, como centro cívico, comercio, instituciones educativas, comisaría y centros de salud, configurando un modelo de ciudad compacta y funcional.

Previo a esta intervención, el entorno presentaba severas carencias de infraestructura y servicios. La zona carecía de conectividad digital, líneas telefónicas adecuadas y oferta financiera; en todo el distrito funcionaba apenas una entidad financiera de carácter municipal. A partir del desarrollo del proyecto y de la llegada de nuevas familias, se generó un efecto dinamizador: se ampliaron las redes de telecomunicaciones, se instalaron nuevas repetidoras de internet y se fortaleció la oferta de servicios urbanos. Este caso demuestra que la alta densidad en baja altura, materializada en edificaciones de hasta cinco pisos, puede ser compatible con condiciones adecuadas de habitabilidad cuando se articula con una habilitación urbana integral. En este proyecto, cerca del 23% del área se destinó a aportes urbanos, y se aplicó un criterio de equilibrio según el cual cada metro cuadrado de territorio ocupado se correspondía con un metro



Parques del Agustino es un megaproyecto que logró consolidar la densificación en la zona este de Lima. Se asentó sobre el antiguo cuartel La Pólvara e integra 16 conjuntos residenciales.



Villa María del Triunfo, con una densidad de 6,500 Hab/Km², es una de las dos áreas urbanas del país con menor cantidad de superficies de parques, 1% aproximadamente.

cuadrado de edificación, alcanzando así densidades elevadas sin recurrir a grandes alturas.

Otro caso relevante es Villa María del Triunfo, que registra una densidad aproximada de 6,500 habitantes por kilómetro cuadrado, ligeramente superior al promedio metropolitano. No obstante, se encuentra entre los distritos con menor disponibilidad de áreas verdes del país, con apenas 1% de superficie destinada a parques. En términos comparativos, la incorporación de uno o dos proyectos de características similares a Parques del Agustino permitiría alcanzar, al menos, el promedio de áreas verdes de Lima, lo que refuerza la idea de que el tratamiento urbano requerido depende directamente de la escala y de la condición específica de cada distrito.

Del planeamiento metropolitano a la expansión informal

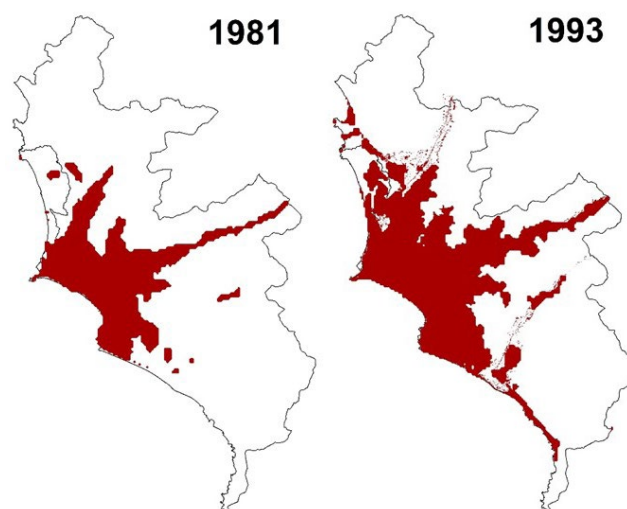
Para comprender el origen de estas distorsiones, resulta necesario revisar la evolución demográfica de Lima. En 1970, la ciudad contaba con aproximadamente 3.4 millones de habitantes y se proyectaba que su población se duplicaría cada veinte años. En 1980 alcanzó los 4.8 millones, siguiendo una trayectoria relativamente alineada con las proyecciones. Sin embargo, a partir de la intensificación del conflicto interno, el crecimiento se aceleró abruptamente: en un periodo de apenas cinco años, la población se incrementó hasta alcanzar cerca de 8 millones de habitantes. Posteriormente, en un lapso de 35 años, Lima llegó a alrededor de 10.5 millones, un aumento considerablemente menor en comparación con el salto previo, pero ya sobre una base urbana profundamente tensionada.

Este crecimiento desbordado encontró a la ciudad sin la infraestructura necesaria para absorberlo. Los servicios básicos colapsaron: aproximadamente un tercio de la población

carecía de suministro eléctrico continuo y más de la mitad no contaba con servicios de agua potable y alcantarillado, lo que afectaba a más de cuatro millones de personas. En términos territoriales, Lima alcanzó la extensión prevista para el año 2020, pero albergando solo alrededor del 40% de la población que se había proyectado originalmente. Según los planes urbanos elaborados en la década de 1970, la ciudad debía estar en capacidad de alojar hasta 20 millones de habitantes; sin embargo, esa superficie fue ocupada prematuramente con apenas 8 millones, consolidando un modelo de



En 1970 Lima Metropolitana tenía alrededor de 3'400,000 Habitantes. Fuente: Edgardo Reyes CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Evoluciondelima1970.jpg>



En 1980 con 4'800,000 habitantes. En 1990 alcanzó los 8'000,000 habitantes, en la actualidad, luego de 35 años, tiene 10'500,000 habitantes. Fuente: <https://observatoriochirilu.ana.gob.pe/factores-de-presi%C3%B3n/crecimiento-poblacional>

expansión extensiva, baja densidad edificatoria y altos déficits de servicios y espacio público.

A mediados de la década de 1980 se produjo un incremento sostenido y desbordado de la migración hacia Lima, sin que existieran las condiciones institucionales ni territoriales para absorberla adecuadamente. Este proceso coincidió con una serie de decisiones normativas que alteraron de manera sustantiva el rumbo de la planificación urbana. Entre ellas, destaca la declaración de intangibilidad agrícola sobre las áreas de expansión urbana previstas en los planes de la década de 1970. A ello se sumó la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos, que permitió el reconocimiento de ocupaciones sobre áreas originalmente reservadas para equipamientos urbanos e incluso para infraestructura vial.

Como resultado, se llegó a situaciones extremas, como la lotización del trazo proyectado de la avenida Javier Prado más allá de Puruchuco. Paralelamente, se abandonó el enfoque de región metropolitana, que concebía a Lima como un sistema territorial integrado que abarcaba desde Huacho hasta Pisco, con conexiones hacia el eje andino, incluyendo Huancaayo. Esta visión hubiera resultado especialmente pertinente frente a los actuales debates sobre el puerto de Chancay o los proyectos de conectividad ferroviaria hacia el sur. En su lugar, el desarrollo urbano comenzó a pensarse de manera fragmentada, excluyendo a los distritos considerados extraurbanos —once en total— bajo el argumento de la intangibilidad agrícola, lo que implicó su retiro de los planes y de la zonificación urbana.

Este proceso se reflejó incluso en los instrumentos técnicos de la época: en los planos físicos, elaborados en papel y tinta, se eliminaron manualmente los trazos de vías y áreas urbanas sobre terrenos recientemente calificados como agrícolas intangibles. Como consecuencia, numerosos propietarios de predios sin zonificación urbana, así como asociaciones y cooperativas de vivienda que habían adquirido fundos con fines de urbanización —muchas de ellas promovidas durante el último gobierno militar—, pasaron a una situación de informalidad. A ello se añadió la fragmentación de la propiedad derivada de la reforma agraria, que en el caso de Lima generó parcelas de tres y cuatro hectáreas, acelerando la comercialización informal, el loteo y la “autoinvasión”. Miles de hectáreas terminaron convertidas en terrenos eriazos urbanizados de facto, consolidando un patrón extensivo e informal de crecimiento urbano.

Hacia 1990, la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró en emergencia el desarrollo urbano de la ciudad y creó un

programa especial orientado a revisar las áreas que originalmente habían formado parte de la expansión urbana. Se trataba de más de 20 mil hectáreas ya ocupadas. En ese marco, se puso en marcha el Programa de Actualización de la Zonificación General de Lima Metropolitana (1990–1996), al que se le encargó, entre otros objetivos, incrementar en una unidad el coeficiente de edificación de la ciudad. Desde una perspectiva técnica ampliamente difundida, un aumento de una unidad en dicho coeficiente permitía absorber, en el mismo espacio urbano, el crecimiento vegetativo de aproximadamente veinte años.

Considerando que más de la mitad de la ciudad carecía de servicios básicos, el enfoque adoptado fue claro: el 45% del área urbana que sí contaba con infraestructura debía recibir las condiciones normativas necesarias para densificarse y albergar mayor población. Asimismo, se dispuso que los estudios y la planificación urbana abarquen la totalidad de la provincia de Lima, ampliando el ámbito de intervención de 28 a 40 distritos, en un contexto marcado además por la reciente creación del distrito de Los Olivos.

Para ello, se estableció una coordinación directa con las empresas prestadoras de servicios, con el objetivo de identificar los ejes donde existía capacidad instalada para incrementar densidades. El criterio se invirtió respecto de la práctica informal dominante: en lugar de llevar los servicios allí donde la población ya se había asentado, se buscó orientar el crecimiento hacia las zonas donde las redes existentes permitían soportarlo. Este enfoque respondía a una situación de emergencia urbana que exigía decisiones operativas inmediatas.



En 1990, Lima declaró la emergencia urbana e impulsó la actualización de la zonificación, desbloqueando más de 10,000 expedientes y reactivando la dinámica de la ciudad como un organismo.

De manera complementaria, se coordinó con la Superintendencia de Bienes Nacionales para identificar áreas de propiedad pública destinadas a equipamientos que permitieran compensar la pérdida de reservas urbanas, en un contexto en el que se habían reconocido y titulado asentamientos sobre terrenos previstos para parques zonales, estaciones de transporte masivo e incluso sobre trazos viales, llegando a reducir, por ejemplo, el ancho proyectado de la Panamericana Norte. Asimismo, se trabajó con el sector Energía y Minas para evitar la superposición de denuncias mineras en áreas destinadas a expansión urbana, infraestructura vial o equipamientos.

La actualización integral de la zonificación de la provincia de Lima permitió resolver más de 10,000 expedientes acumulados durante una década. Este proceso confirmó un principio recurrente en la dinámica urbana: la ciudad funciona como un organismo; cuando un flujo se bloquea en un punto, se genera presión y salida por otro. Una vez liberado el cuello de botella administrativo, los trámites comenzaron a fluir con rapidez, alcanzando un promedio de atención de 25 expedientes diarios.

Los ingresos generados por la regularización de estos procedimientos —derivados del pago de derechos administrativos— permitieron poner en marcha un ambicioso programa de obras urbanas. Entre las primeras intervenciones se incluyeron el Puente Quiñones, el Trébol de Monterrico, el intercambio vial de Acho, la avenida Universitaria, el eje Óvalo Los Cabitos, la ampliación del Trébol de Caquetá y de la Plaza Castilla, así como el Puente Alipio Ponce. Estas obras duplicaron la fluidez del tránsito en varios sectores críticos, se habilitaron más de 200 polideportivos y se impulsó un programa de tratamiento de cruces, consistente en intervenciones puntuales de bajo costo, pero con alto impacto, orientadas a mejorar significativamente la funcionalidad vial de la ciudad.

Agenda pendiente

En resumen, a inicios de la década de 1990, Lima llegó a contar con una de las cartografías y bases de planificación urbana más actualizadas de América Latina. Resulta llamativo que, años después, diversas evaluaciones la ubiquen entre las ciudades con desempeño urbano más deficitario o con mayor deterioro en la región. Esta aparente contradicción evidencia que disponer de información y planos actualizados, aunque indispensable, no es suficiente: la calidad del desarrollo urbano depende de la continuidad de la planificación, de la estabilidad normativa y, sobre todo, de la

capacidad de ejecutar y sostener infraestructura y servicios en el tiempo.

A partir de entonces, y siguiendo una lógica propia de los grandes organismos urbanos, la ciudad y su institucionalidad han experimentado impulsos discontinuos. En 2002 se inició un esfuerzo orientado a modernizar la normativa urbana y, en los años siguientes, se impulsaron programas destinados a fomentar el acceso a la vivienda en propiedad. En este punto, resulta relevante el enfoque conceptual: más que una noción de “vivienda social”, el énfasis se trasladó hacia programas de acceso a la propiedad, asociados a la construcción de un país de propietarios y a la consolidación patrimonial de los hogares.

En paralelo, se promovió la participación coordinada de gobiernos locales mediante iniciativas como Inverciudades, que permitió, desde una vitrina en Lima, que municipalidades provinciales con convenios de trabajo conjunto con el Ministerio de Vivienda presentaran sus planes de desarrollo y las normas de fomento aplicadas en sus jurisdicciones. Sin embargo, este tipo de articulación no se consolidó ni se replicó a escala suficiente. En la práctica, los avances tendieron a fragmentarse en esfuerzos individuales o focalizados, mientras que la coordinación entre planes urbanos e infraestructura de soporte dejó de acompañar el ritmo del crecimiento.

El principal desfase se observa en la infraestructura estructurante: la vialidad y, de manera crítica, la provisión de agua potable y alcantarillado. El servicio de energía eléctrica ha mostrado mayor continuidad relativa; no obstante, el déficit en redes de transporte y saneamiento condiciona la expansión, incrementa costos y limita la sostenibilidad del modelo urbano. A ello se suma un problema adicional: la modificación frecuente de la normativa urbanística, que introduce incertidumbre y reduce previsibilidad para la inversión y la gestión del suelo. En términos prácticos, esta inestabilidad se traduce en dificultades para responder una pregunta básica para el mercado y para la planificación: qué norma aplicar y bajo qué criterios evaluar decisiones de inversión en predios específicos.

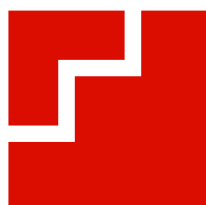
Asimismo, se advierten tensiones en la coherencia del sistema normativo. En un Estado unitario, las disposiciones de menor jerarquía deben guardar correspondencia con las normas superiores. Sin embargo, cuando el marco general establece criterios específicos —por ejemplo, para la incorporación de predios al área urbana mediante planeamientos integrales— y, simultáneamente, abre excepciones o habilita tratamientos diferenciados sin suficiente anclaje en planes

urbanos vigentes, se generan espacios de discrecionalidad. En ese escenario, se diluye la claridad sobre qué corresponde a cada instancia: la aprobación de planes de desarrollo es una competencia municipal, pero el Estado —a través del Ministerio de Vivienda— debe regular el ejercicio de esas facultades, asegurando consistencia, criterios técnicos y estándares mínimos. De igual manera, corresponde al sector establecer condiciones de habitabilidad y parámetros urbanos esenciales que no pueden quedar sujetos a decisiones casuísticas ni a interpretaciones variables según el operador que revise el expediente.

En un contexto de incertidumbre normativa y brechas de infraestructura, resulta riesgoso dejar el desarrollo urbano al margen de reglas claras y mecanismos de control consistentes. Aun así, existen factores favorables: se ha consolidado una cultura creciente —especialmente entre los jóvenes— orientada al acceso a la propiedad. Este comportamiento es, en buena medida, resultado de más de dos décadas de programas y mecanismos que han fortalecido el financiamiento, la oferta formal y la demanda por vivienda en propiedad. Los grupos que hoy tienen entre 30 y 40 años han vivido el proceso de expansión y perfeccionamiento progresivo de estos instrumentos, por lo que el mercado y la ciudadanía muestran mayor familiaridad con ellos y mayor disposición a adoptarlos.

Sin embargo, esa evolución positiva exige coherencia institucional. En las etapas iniciales, fue necesario alinear simultáneamente tres frentes: empresas dispuestas a apostar por el producto, autoridades capaces de aprobar la zonificación y la normativa pertinente, y entidades financieras con mecanismos adecuados de crédito. Ese proceso, con avances y ajustes, se ha ido consolidando. Por ello, lo que no corresponde ahora es emitir mensajes contradictorios entre políticas, normas y decisiones sectoriales, porque ello debilita la confianza y reduce la capacidad de orientar el crecimiento hacia modelos urbanos más eficientes.

En consecuencia, se requiere retomar y fortalecer la formulación de planes urbanos, pero con una condición esencial: que se encuentren coordinados con la dotación de infraestructura de soporte. La experiencia internacional lo confirma. En distintos contextos, se ha demostrado que la secuencia ordenada —infraestructura primero, urbanización después— reduce costos, mejora eficiencia y eleva calidad urbana. Asimismo, casos como el de la reconstrucción europea de posguerra muestran que la densidad no es un fin en sí mismo, sino un criterio económico y funcional: debe ser suficiente para financiar los costos de infraestructura y servicios que hacen viable un modelo urbano sustentable y, al mismo tiempo, permitir que en el tiempo esos sistemas puedan mantenerse de manera sostenible.



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