

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-02729

Cadena de valor de la vivienda en Perú

Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a una vivienda adecuada

Alvaro Espinoza Benza
Anaclaudia Rossbach
Paloma Silva
Sebastián Lew
Jorge Márquez
Ignacio Tórcida
Alejandro Ruiz
Felipe de Jesús Ruiz
Alvaro Porcuna
Francisco Ceballos
Claudia Amico

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano

Diciembre 2024



Cadena de valor de la vivienda en Perú

Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a una vivienda adecuada

Alvaro Espinoza Benza
Anaclaudia Rossbach
Paloma Silva
Sebastián Lew
Jorge Márquez
Ignacio Tórcida
Alejandro Ruiz
Felipe de Jesús Ruiz
Alvaro Porcuna
Francisco Ceballos
Claudia Amico

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Vivienda y Desarrollo Urbano

Diciembre 2024

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Cadena de valor de la vivienda en Perú: diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a una vivienda adecuada / Álvaro Espinoza Benza, Anaclaudia Rossbach, Paloma Silva, Sebastián Lew, Jorge Márquez, Ignacio Tórcida, Alejandro Ruiz, Felipe de Jesús Ruiz, Alvaro Porcuna, Francisco Ceballos, Claudia Amico.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2729)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Housing-Peru. 2. City planning-Peru. 3. Inclusionary housing programs-Perú. 4. Housing policy-Perú. I. Espinoza, Álvaro. II. Rossbach, Anaclaudia. III. Silva de Anzorena, María Paloma. IV. Lew, Sebastian. V. Márquez, Jorge. VI. Torcida Amero, Luis Ignacio Joaquín. VII. Ruiz, Alejandro. VIII. Ruiz Hernández, Felipe de Jesús. IX. Porcuna, Alvaro. X. Ceballos, Francisco. XI. Amico Tudela Claudia. XII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. XIII. Serie. IDB-TN-2729

Palabras clave: Vivienda, Perú, Desarrollo sostenible, cadena de valor, Déficit habitacional

Código Jel: R11, R13, R14, R21, R31

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



CADENA DE VALOR DE LA VIVIENDA EN PERÚ

Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el
acceso a una vivienda adecuada

Alvaro Espinoza Benza / Anaclaudia Rossbach / Paloma Silva / Sebastián Lew
Jorge Márquez / Ignacio Tórcida / Alejandro Ruiz / Felipe de Jesús Ruiz
Alvaro Porcuna / Francisco Ceballos / Claudia Amico



CONTENIDO

	Prólogo	09
	Introducción	11
1.	Panorama sectorial de vivienda	13
1.1	Contexto general del sector	13
1.1.1	Entorno económico y social	13
1.1.2	Evolución de la política de vivienda	14
1.2	Producción de ciudad y déficit habitacional	17
1.2.1	Dinámica general de producción de ciudad	17
1.2.2	Déficit habitacional	19
1.3	Marco jurídico y entorno institucional	19
1.3.1	Marco legal de vivienda y desarrollo urbano	20
1.3.2	Entorno institucional	25
1.4	Instrumentos vigentes de la política de vivienda del Perú	30
1.4.1	Nuevo Crédito MiVivienda/Bono del Buen Pagador (BBP)	30
1.4.2	Techo Propio/Bono Familiar Habitacional (BFH)	32
1.4.3	Bono Renta Joven	34
1.5	Sistemas de información	35
1.5.1	Entidades públicas que operan en el Sector Vivienda	35
1.5.2	Organizaciones privadas que participan en el Sector Vivienda	36
1.5.3	Entidades públicas externas al Sector Vivienda	37
2.	Evaluación de la Cadena de Valor del Sector de Vivienda en el Perú	38
2.1	La demanda de vivienda	39
2.1.1	Stock de demanda	39
2.1.2	Flujos de demanda	41
2.2	La oferta de vivienda	42
2.2.1	Producción actual de vivienda	42
2.2.2	Producción formal de vivienda sin subsidio	45
2.2.3	Producción formal de vivienda con subsidio	46
2.2.4	Producción informal de vivienda	55
2.2.5	Producción de vivienda de alquiler	59
2.2.6	Mejoramiento de Vivienda	61

2.3	Elementos transversales	63
2.3.1	Planificación urbana	64
2.3.2	Sistemas de información	68
2.3.3	Sostenibilidad	70
2.3.4	Marco regulatorio	72
3.	Propuesta de lineamientos de política y productos	75
3.1	Desarrollo urbano	75
3.1.1	Estrategias para mejorar la planificación y gestión urbana	75
3.1.2	Estrategias de articulación entre el sistema de planificación y gestión urbana con la producción de vivienda	77
3.1.3	Operador público de suelo	78
3.1.4	Desarrollo de proyectos demostrativos	81
3.2	Sistemas de información e inteligencia de datos	83
3.2.1	Captación e integración de informaciones	84
3.2.2	Procesos operativos	86
3.2.3	Análisis de información: Business Intelligence	88
3.2.4	Operación y gobernanza	89
3.2.5	Sostenibilidad	90
3.3	Producción de vivienda nueva: Nueva política de subsidios	93
3.3.1	Nuevo esquema de subsidios	93
3.3.2	Etapas de transición	96
3.3.3	Financiamiento y garantías	98
3.3.4	Sistema de puntajes para asignación de subsidios	99
3.3.5	Línea de base de sostenibilidad	102
3.4	Mejoramiento de Vivienda	103
3.4.1	Fondo de Garantía para Mejoramiento de Vivienda (GMV)	103
3.4.2	Medidas complementarias	107
3.5	Vivienda en renta (alquiler social de vivienda)	108
3.5.1	Promoción de la demanda de alquiler: Bono de Arrendamiento de Vivienda (BAV)	108
3.5.2	Promoción de la oferta de viviendas de alquiler	109
3.6	Normativa e Instituciones	111
3.6.1	Marco legal	111
3.6.2	Arreglos institucionales	114

Conclusiones	118
---------------------	------------

Bibliografía	120
---------------------	------------

Anexos	123
---------------	------------

A. 1	Comparación de criterios de definición de déficit habitacional	123
A. 2	Flujos de procedimientos para acceder al BFH (AVN y CSP)	124
A. 3	Esquema de implementación de Proyectos Urbanos Integrales (PUI)	125
A. 4	Criterios aplicados para el sistema de puntajes de asignación de subsidios	127
A. 5	Propuesta de simplificación del Código Técnico de Edificación Sostenible	129

Figuras	
----------------	--

F. 1	Distribución de la población urbana del Perú, por ciudades principales (%)	10
F. 2	Evolución de la incidencia de la pobreza y pobreza extrema monetaria,	11
F. 3	Principales hitos en la evolución de la política de vivienda del Perú	12
F. 4	Financiamiento de la producción de vivienda en el Perú	13
F. 5	Déficit habitacional en el Perú (miles de hogares, %)	16
F. 6	Organigrama del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (simplificado)	22
F. 7	Nuevos hogares por año, Perú urbano (2007-2017)	38
F. 8	Distribución de la demanda anual de vivienda, por NSE y grupo urbano	39
F. 9	Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano	40
F. 10	Producción formal de vivienda anual, por tipo de producción	40
F. 11	Producción de vivienda informal anual, por tipo de vivienda	41
F. 12	Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano,	41
F. 13	Distribución de la producción de vivienda, por NSE y tipo de producción (11 ciudades principales)	43
F. 14	Producción anual de vivienda convencional (unidades)	44
F. 15	Producción anual de vivienda con NCMV, por modalidad	45
F. 16	Producción anual de vivienda con TP-AVN	45
F. 17	Productos FMV por NSE	46
F. 18	Ineficiencias en el otorgamiento de subsidios en TP-BFH	47

F. 19	Ineficiencias en el otorgamiento de subsidios en NCMV-BBP	47
F. 20	Operaciones por rango de ingresos para valores VIS entre S/218,100-S/323,100	49
F. 21	Histograma de operaciones de NCMV por valor de vivienda	50
F. 22	Lima: Capacidad de compra de vivienda, hogares por NSE (vía TP-AVN)	51
F. 24A	Colocación de créditos hipotecarios, por tipo de entidad (millones de S/.)	51
F. 24B	Colocación de créditos hipotecarios, sin banca múltiple (millones de S/.)	51
F. 25	Casas independientes construidas entre 2007 y 2017	54
F. 26	Modelo analítico del proceso de construcción progresiva de la vivienda en el Perú	55
F. 27	% de hogares totales que arriendan vivienda, por NSE	57
F. 28	Número de colocaciones en CSP y MV (2010-2022)	59
F. 29	Componentes de la plataforma Informática	81
F. 30	Modelo conceptual del Módulo de Empoderamiento	85
F. 31	Interacción entre plataforma informática y mejoramiento de barrios	86
F. 32	Propuesta de estructura organizacional de la OUN	87
F. 33	Simulaciones para BFH (Ingresos familiares vs. costo de vivienda)	93
F. 34	Simulaciones para BBP (ingresos familiares vs. costo de vivienda)	94
F. 35	Implementación gradual de la NPS	95
F. 36	Gasto en servicios de energía y agua por tecnologías convencionales y tecnologías eficientes (Línea Base Sostenible)	101

Tablas

T. 1	Indicadores macroeconómicos del Perú, 1980-2019	11
T. 2	Principales normas vigentes que afectan al Sector Vivienda en el Perú	17
T. 3	Modalidades de intervención del FMV	27
T. 4	BBP tradicional y sostenible por valor de vivienda	28
T. 5	Montos de subsidio para AVN	30
T. 6	Subsidio y ahorro para MV	31
T. 7	Requerimientos de soluciones habitacionales, Perú urbano	37
T. 8	Número de hogares que requieren MAYOR espacio habitable, 21 ciudades	37
T. 9	Número de viviendas que requieren MEJOR espacio habitable, 21 ciudades	37
T. 10	Financiamiento y bonos otorgados por nivel de ingreso	48
T. 11	Total colocado por producto (2021-abr2022)	48
T. 12	Porcentaje de colocación por condición laboral para TP-AVN y NCMV	52

T. 13	Distribución de viviendas con título y licencia de construcción en 67 ciudades del país en 2019	53
T. 14	Distribución de viviendas con título y licencia de construcción, áreas de expansión urbana 2001-2018	54
T. 15	Número de viviendas nuevas con uno o más componentes de material noble (2007-2017)	55
T. 16	Riesgos y deficiencias de la normatividad relativa al Sector Vivienda en el Perú	70
T. 17	Diferencias entre los PDU y las Normas Subsidiarias	74
T. 18	Caracterización de subtipos de Zonas de Ubicación Adecuada	76
T. 19	Propuesta de tarifas por servicios de la plataforma (US\$)	89
T. 20	Supuestos para elaboración de escenarios de sostenibilidad	89
T. 21	Escenarios de flujos financieros de la plataforma (US\$)	90
T. 22	Propuesta de rangos para valores de VIS de la NPS	91
T. 23	Propuesta de esquema de subsidios BFH	92
T. 24	Propuesta de esquema de subsidios BBP	93
T. 25	Propuesta de Esquema de Transición en subsidios BFH	95
T. 26	Propuesta de Esquema de Transición en subsidios BBP	95
T. 27	Modificaciones al esquema actual de CRC	97
T. 28	CRC para Nuevo Crédito MiVivienda - NCMV	97
T. 29	Propuesta de Tabla de Puntajes según el criterio y parámetro vinculado a la categoría de vivienda adecuada y sostenible	99
T. 30	Niveles de financiamiento del GMH	104
T. 31	Acciones encaminadas a generar una cultura de coordinación y gobernanza en materia de planeación urbana	114

ACRÓNIMOS

ABC	Ahorro-Bono-Crédito
ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AHI	Affordable Housing Institute
APP	Asociación Público-Privada
ASEI	Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú
BAV	Bono de Arrendamiento de Vivienda
BBP	Bono del Buen Pagador
BFH	Bono Familiar Habitacional
BFH-DA	Bono Familiar Habitacional-Densificación para Alquiler
BI	Business Intelligence
CAP	Colegio de Arquitectos del Perú
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Privada
CRC	Cobertura de Riesgo Crediticio
CUH	Código Único Habitacional
DAET	Derechos Adicionales de Edificación Transferibles
DL	Decreto Legislativo
DNI	Documento Nacional de Identidad
DS	Decreto Supremo
DUS (Ley)	Desarrollo Urbano Sostenible
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
EPS	Empresa Prestadora de Servicios
ET	Entidad Técnica
FMV	Fondo MiVivienda
GIS	Sistema de Información Geográfica
GMH	Garantía para Mejoramiento de Vivienda
IFI	Instituciones Financieras
IGV	Impuesto General a las Ventas
IMP	Instituto Metropolitano de Planificación de Lima
IMPA	Instituto Metropolitano de Planificación de Arequipa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MV	Mejoramiento de Vivienda
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NCMV	Nuevo Crédito MiVivienda
NPS	Nueva Política de Subsidios
NSE	Nivel Socioeconómico
OPS	Operador Público de Suelo
OUN	Observatorio Urbano Nacional
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PIB	Producto Interno Bruto
PMB	Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PNC	Programa Nuestras Ciudades
PNVU	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo
PUI	Proyecto Urbano Integral
RM	Resolución Ministerial
RNE	Reglamento Nacional de Edificaciones
SNB	Superintendencia de Bienes Nacionales
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TI	Tecnología de la Información
TP-AVN	Techo Propio-Adquisición de Vivienda Nueva
TP-CSP	Techo Propio-Construcción en Sitio Propio
TP-MV	Techo Propio-Mejoramiento de Vivienda
AVN	Adquisición de Vivienda Nueva
CSP	Construcción en Sitio Propio
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UPIS	Urbanización Popular de Interés Social
VIS	Vivienda de Interés Social
VSP	Vehículo de Propósito Específico
ZEIS	Zonas de Especial Interés Social



PRÓLOGO

El sector de la vivienda es importante para abordar los desafíos del desarrollo sostenible y equitativo en América Latina y el Caribe (ALC). El acceso a una vivienda adecuada no solo mejora la calidad de vida y el bienestar del hogar, también tiene impactos positivos, directos e indirectos, en muchos otros campos.

En la dimensión social, el acceso a viviendas adecuadas contribuye a la inclusión de los ciudadanos y sus familias en la sociedad, ya que les provee un mejor acceso a los servicios urbanos como educación, salud, o transporte, y tiende a proporcionar una mayor confianza en el futuro.

En la dimensión económica, las inversiones en este sector contribuyen al crecimiento de la economía nacional y la generación de empleo, dado el efecto multiplicador de las inversiones en el sector de la construcción cuya expansión es universalmente aceptada y utilizada en las políticas anticíclicas.

En la dimensión ambiental, las soluciones habitacionales sostenibles optimizan el consumo de agua y energía, reducen las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para cumplir con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), y están diseñadas para resistir y adaptarse a desastres o efectos del cambio climático.

Por otro lado, ha sido severamente afectado por la crisis económica, humanitaria y de salud que desató la pandemia del COVID-19. Este nuevo escenario, sumado a los impactos crecientes del cambio climático, plantea el reto de atender el déficit habitacional con mayor efectividad. Es necesario promover innovaciones disruptivas que impulsen el acceso a soluciones de vivienda asequibles y sostenibles en línea con la Nueva Agenda Urbana (NAU), y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encuentra trabajando en cuatro ejes fundamentales para aportar un mayor dinamismo al sector de la vivienda en ALC: (i) Nuevos arreglos institucionales (leyes, planes, políticas y esquemas de gobernanza entre ministerios, gobiernos subnacionales y organismos nacionales de vivienda), (ii) Nuevos productos de subsidio, financiamiento y garantías, (iii) Mejora de las capacidades de información en vivienda y (iv) Foco en la atención a población vulnerable, con perspectiva de género y diversidad y promoción de soluciones habitacionales sostenibles.

En las últimas décadas, la expansión de las ciudades en Perú ha sido impulsada por la creciente brecha de acceso a la vivienda de la población, que ha sido principalmente atendida mediante mecanismos informales de acceso a suelo y por procesos de auto-construcción de carácter progresivo que pueden tomar décadas en completarse. Esto ha traído como consecuencia, la vivienda producida no es adecuada, al no tener buenas condiciones de habitabilidad y encontrarse alejada de fuentes de empleo, equipamientos y servicios, así como por presentar elevados niveles de riesgo derivados de la forma de construcción predominante.

Para impulsar el acceso a la vivienda adecuada de las familias de bajos ingresos, el BID realizó un análisis profundo de la cadena de valor de la vivienda de Perú con los principales stakeholders para identificar qué eslabones presentan oportunidades de mejora, a fin de proponer reformas estructurales a marcos normativos, institucionales y de gobernanza, así como promover el diseño de productos de financiamiento, subsidio, recursos fiscales de innovación disruptiva, incluyendo temas transversales como la sostenibilidad, la equidad de género y diversidad.

El Estudio de Cadena de Valor de la Vivienda de Perú aporta insumos para el diálogo con los actores relevantes de los sectores público, privado y social. Parte de un análisis sobre el estado del déficit habitacional y su evolución proyectada, la operatividad, funcionalidad e impacto actual de las condiciones, programas y herramientas disponibles para la oferta y demanda de vivienda social, e identifica los puntos claves para una intervención más eficiente y efectiva que tome en cuenta las experiencias y buenas prácticas regionales e internacionales.

Por tanto, el estudio propone una serie de soluciones para resolver los retos en los diferentes eslabones de la cadena de valor que requieren del trabajo articulado entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y sus entidades adscritas, como el Fondo MiVivienda y otros actores relevantes. Entre las propuestas que destacan están las siguientes: (i) Actualizar el modelo de subsidios para diversificar el menú de productos de vivienda y la priorización de subsidios por territorio y localización intraurbana; (ii) Implementar una plataforma nacional de información de oferta y demanda; (iii) Ampliar la participación de mercado por parte de las microfinancieras y Pymes con productos de crédito y de vivienda accesible; (iv) Ampliar la cobertura a todos los productos de vivienda verde, con la introducción de una línea de base con atributos mínimos de sostenibilidad.

En conclusión, este Estudio de Cadena de Valor de la Vivienda reafirma el compromiso del BID con el desarrollo sostenible y equitativo. La generación de conocimiento es crucial para diseñar soluciones innovadoras que contribuyan a cerrar brechas y expandir el acceso a la vivienda adecuada. Los hallazgos y propuestas presentadas aquí aspiran a promover una atención más decidida y efectiva del rezago habitacional como herramienta fundamental para la inclusión social, la reducción del riesgo de desastres y el crecimiento económico del Perú.

María Paloma Silva de Anzorena / Sebastián Lew



INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas, la mancha urbana de las ciudades del Perú viene expandiéndose de manera acelerada. Según Espinoza y Fort (2020), “las 43 ciudades más grandes del Perú añadieron 68,000 hectáreas de nuevo suelo urbano” entre 2001 y 2018, casi 50 % adicional respecto al existente en el año 2000. Sin embargo, como resulta evidente para cualquier observador, dicho crecimiento se ha producido de forma desordenada, sin responder a ningún tipo de planificación espacial, lo que genera ciudades poco articuladas con serios problemas de congestión y baja productividad.

Esta situación se explica por la predominancia de la producción informal de suelo urbano y vivienda que, como su nombre indica, no responde ni a las regulaciones que gobiernan el sector ni a un planeamiento formal de la expansión urbana. Según INEI (2020), existe un déficit cuantitativo de 455,000 hogares, mientras que el cualitativo alcanza a 1,054,000. La prevalencia de la informalidad en la producción de las ciudades peruanas tiene su origen en la insuficiente oferta de vivienda formal y asequible, lo que obliga a decenas de miles de familias a optar por las soluciones habitacionales que ofrece dicho mercado informal: suelo no habilitado, escaso acceso a servicios básicos y viviendas precarias que no cumplen con los requisitos regulares de edificación. El resultado de esta dinámica generalizada es un proceso de desarrollo urbano caótico e ineficiente con una baja calidad de vida para amplios sectores de la población.

Sin embargo, el Perú no carece de una política de vivienda activa. Por un lado, existe una legislación moderna que regula los procesos de desarrollo urbano en general, la Ley 31313 de Desarrollo Urbano Sostenible, también llamada Ley DUS y de la producción de vivienda en particular, como la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 (PNVU); por otro, el Estado peruano lleva más de dos décadas implementando, de manera sostenida, programas de vivienda relativamente exitosos, incluso aquellos que operan con subsidios para la producción de vivienda social, como el caso de Techo Propio o el Nuevo Crédito Mi Vivienda. Si bien es evidente que estos esfuerzos no son suficientes, es necesario ubicar aquellos cuellos de botella que impiden que las políticas actuales puedan tener un impacto mayor, sobre todo en lo referente a la oferta de vivienda social adecuada.

Con el fin de explicar y exponer este tema, el BID, en estrecha colaboración con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú, realizó entre enero y agosto de 2022 un estudio en profundidad para comprender la naturaleza y la magnitud de los retos que plantea el desarrollo del sector. Sus principales resultados se presentan en este documento, que fue elaborado por un equipo multidisciplinario de especialistas internacionales que no solo realizaron un diagnóstico detallado de la situación de la cadena de valor de vivienda, también desarrollaron una serie de propuestas específicas de política para solucionar los cuellos de botella identificados en los distintos eslabones de esta.

Para ello, el equipo combinó varias aproximaciones metodológicas. En primer lugar, realizó una revisión exhaustiva del marco normativo y las políticas de vivienda existentes con base en la documentación disponible en las instituciones relevantes del sector. Esta búsqueda y revisión incluyó leyes, reglamentos, evaluaciones y literatura académica. Por otro lado, se realizó un análisis cuantitativo con base en fuentes de datos secundarias, como censos y encuestas de hogares, con el fin de dimensionar adecuadamente la oferta y la demanda de vivienda en el Perú urbano. Posterior a ello, se realizaron entrevistas minuciosas con más de cuarenta actores relevantes de los diversos eslabonamientos que componen la cadena de valor, incluyendo entidades públicas, instituciones financieras, representantes de la industria de la construcción, centros de investigación especializados, agencias de cooperación internacional, organismos no gubernamentales, entre otros. Finalmente, se efectuó un ejercicio de política comparativa con experiencias de varios países de Latinoamérica y Europa, con el fin de identificar lecciones aprendidas y proponer alternativas viables de solución a la problemática del caso peruano.

Este documento ha sido estructurado en tres secciones complementarias. La primera sección ofrece un contexto general sobre la magnitud y la naturaleza del problema de la vivienda en el Perú. Se describen, de manera objetiva, los distintos elementos que conforman la cadena de valor desde el marco jurídico e institucional, hasta las herramientas de política existentes en la actualidad. La segunda sección evalúa el desempeño de los elementos descritos en la sección previa y presenta un diagnóstico de la situación actual de la cadena; además, se identifican los principales cuellos de botella que afectan su funcionamiento y efectividad. La tercera sección desarrolla una serie de recomendaciones específicas orientadas a solucionar la problemática descrita, incluyendo sugerencias de ajuste para las normas y políticas vigentes, así como propuestas para el diseño e implementación de nuevas herramientas e instrumentos para el sector.



1

PANORAMA SECTORIAL DE VIVIENDAS

1.1 CONTEXTO GENERAL DEL SECTOR

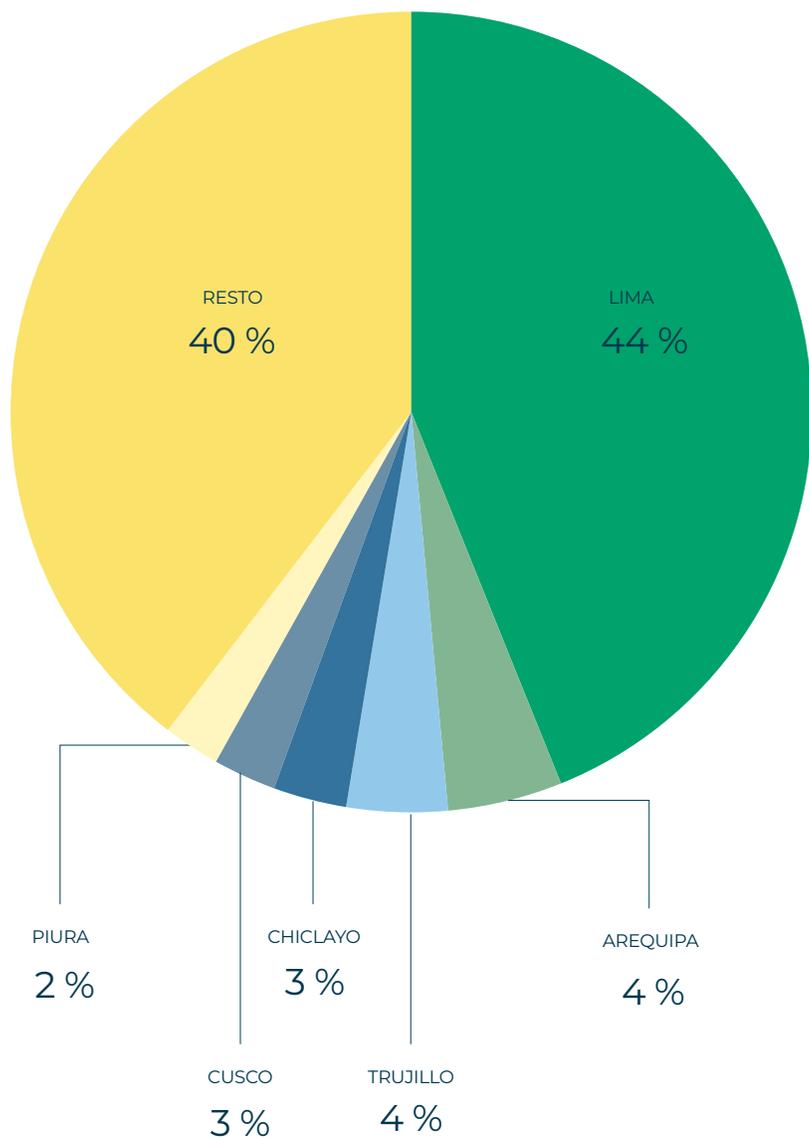
1.1.1 ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL



El Perú es un país mayoritariamente urbano, con el 80 % de sus casi 34 millones de habitantes viviendo en ciudades.

El Perú es un país mayoritariamente urbano, con el 80 % de sus casi 34 millones de habitantes viviendo en ciudades. Presenta una fuerte primacía urbana: un tercio de la población nacional está concentrada en el área metropolitana de Lima-Callao, es decir, alrededor del 44 % de la población urbana total. Como se muestra en la Figura 1, Lima cuenta con diez veces más habitantes que la segunda ciudad más poblada, Arequipa. Esta primacía urbana se manifiesta también en términos económicos: el 45 % del PIB nacional se centra en Lima-Callao.

Figura 1 Distribución de la población urbana del Perú por ciudades principales (%)



Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

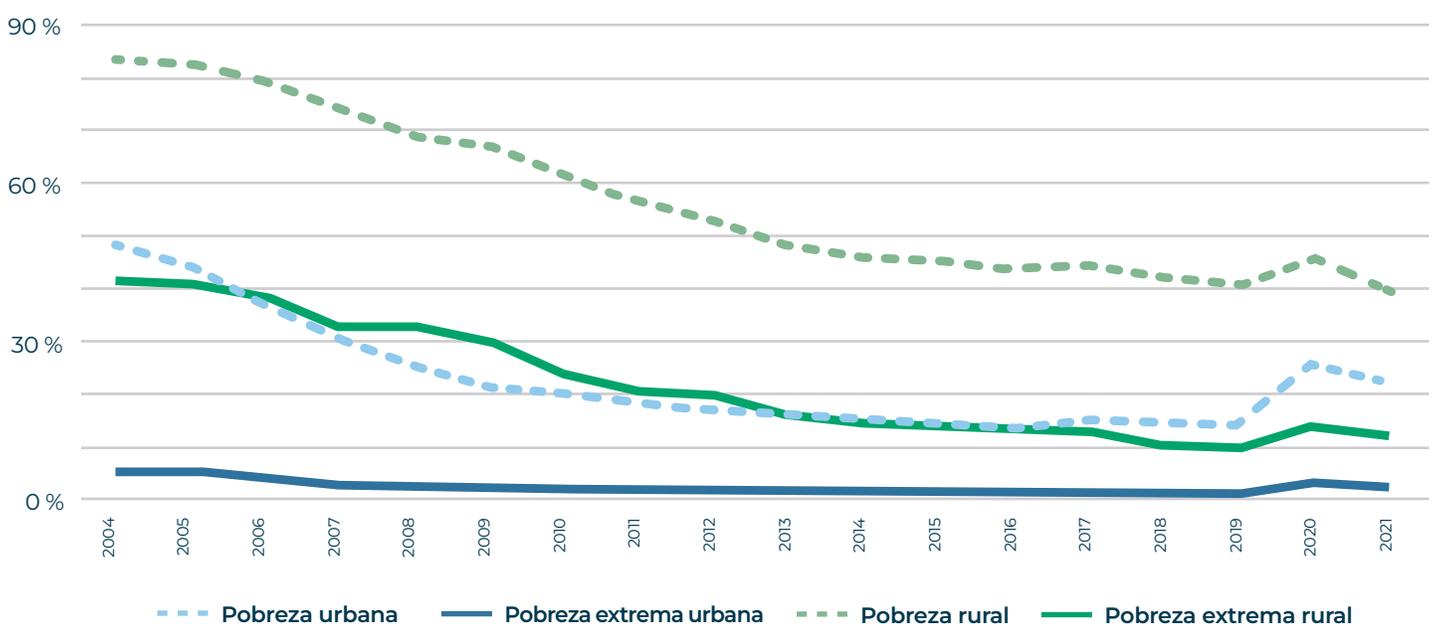
Durante las últimas dos décadas, el Perú ha mostrado una estabilidad macroeconómica persistente, con bajas tasas de inflación, ratios de inflación y ahorro sostenidas, a pesar de que el crecimiento promedio del PIB se ha reducido en la última década

Tabla 1 Indicadores macroeconómicos del Perú, 1980 - 2019

Promedios	1980s	1990 - 1999	2000 - 2013	2014 - 2019	2019
Crecimiento (%)	0,4	3,2	5,5	3,1	2,2
Inflación, fin período (%)	527,6	793,9	2,7	2,7	1,9
Inversión (% PIB)	23,5	19,0	20,4	23,8	22,9
Ahorro (% PIB)	17,9	13,1	19,0	19,6	19,8
Balance Fiscal (% PIB)	-8,6	-3,1	0,0	-1,9	-1,6
Cuenta Corriente (% PIB)	-5,6	-5,9	-1,4	-2,7	-1,4
Deuda Pública (% PIB)	--	51,1	34,4	24,1	26,8
Desempleo (%)	6,5	8,2	7,7	6,0	6,1

Fuente: BID (2020)

Como resultado de este marco macroeconómico sólido y de políticas públicas efectivas, la incidencia de la pobreza se ha reducido drásticamente, como se muestra en la Figura 2. Según los datos del INEI (2004-2011), tanto la pobreza urbana como rural en el Perú se redujo de cerca al 50 % y 80 % hasta llegar a alrededor de 20 % y 50 %, respectivamente. Sin embargo, la situación de la nueva clase media emergente aún es vulnerable, sobre todo en el ámbito urbano, en el que la crisis sanitaria de 2020 elevó el efecto de la pobreza en diez puntos porcentuales.

Figura 2 Evolución de la incidencia de la pobreza y pobreza extrema monetaria, por ámbito (2004 - 2021)

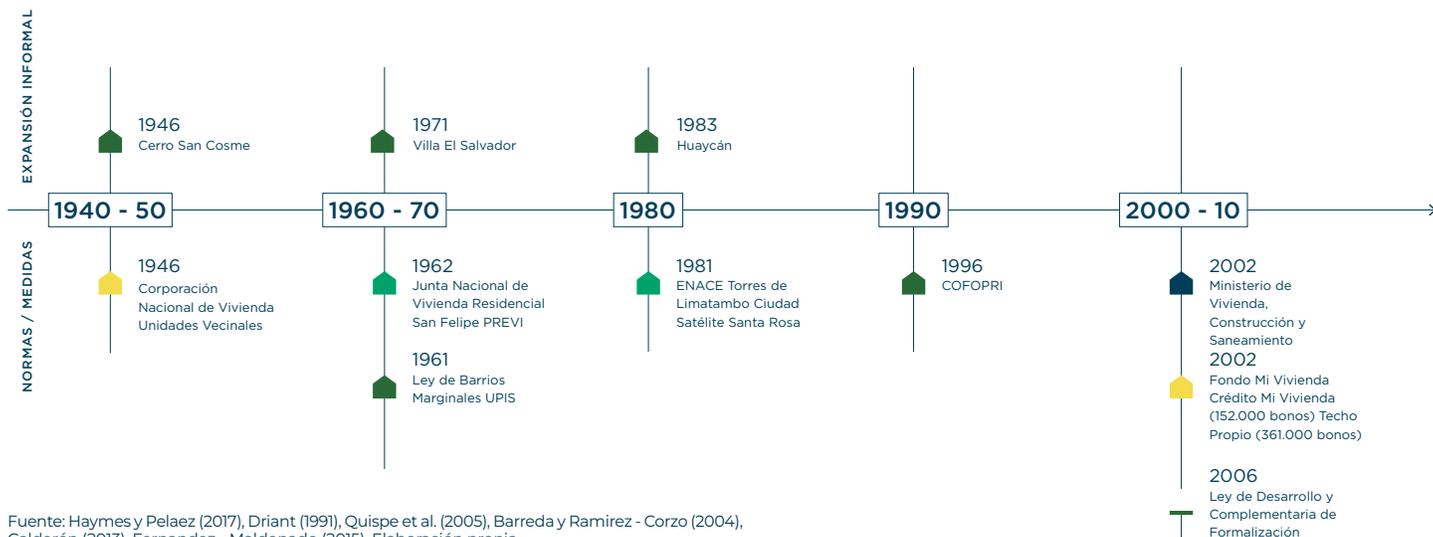
Elaboración propia con datos del INEI

1.1.2 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

A partir de los años cuarenta, el crecimiento demográfico desencadenó un proceso que transformaría drásticamente el aspecto urbano del país, en primera instancia, desde su capital. Los primeros “barrios marginales”¹ surgieron en la periferia de la ciudad tradicional en los cerros que rodean el Centro de Lima y en las orillas del río Rímac (Driant, 1991). A partir de ese momento, el crecimiento de la ciudad tomó dos direcciones divergentes. Por un lado, el Gobierno optó por proporcionar viviendas de forma directa a través de las unidades vecinales, desarrolladas por la Corporación Nacional de Vivienda a partir de 1946 (Castillo-García, 2021); por otro, la expansión informal se aceleró mediante invasiones en áreas de bajo o nulo valor (Barreda y Ramírez-Corzo, 2004), superando la capacidad de respuesta del Estado. No obstante, este fenómeno no fue exclusivo de la capital, motivo por el cual en 1956 se realizó el Primer Censo General de las Barriadas de Lima, Arequipa y Chimbote, a cargo del reconocido antropólogo José Matos Mar (Rodríguez Rivero, 2021).

¹ Definidos como asentamientos establecidos de manera irregular (“por invasión”) sobre terrenos de propiedad privada o estatal (Ley 13517, 1961).

Figura 3 Principales hitos en la evolución de la política de vivienda del Perú



Fuente: Haymes y Pelaez (2017), Driant (1991), Quispe et al. (2005), Barreda y Ramírez - Corzo (2004), Calderón (2013), Fernandez - Maldonado (2015). Elaboración propia.

A partir de 1961, se produjo un cambio en la forma de abordar los asentamientos informales con la promulgación de la Ley 13517 de “Remodelación, saneamiento y legalización de barrios marginales”. Este período conocido como “barriadas planeadas”, que se caracterizó por el surgimiento de las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS). Con esta ley, el Estado reconoció la existencia de las barriadas existentes, prohibió nuevas invasiones y planificó la expansión de estos asentamientos, en tanto se comprometía de manera explícita a brindar servicios e infraestructura, así como a integrar estos grupos humanos con la ciudad (Calderón, 2005). A pesar de los esfuerzos, el Estado no logró cumplir plenamente con los objetivos establecidos en la norma, lo que resultó en la continua aparición y expansión de los asentamientos informales (Fernández Maldonado, 2015).

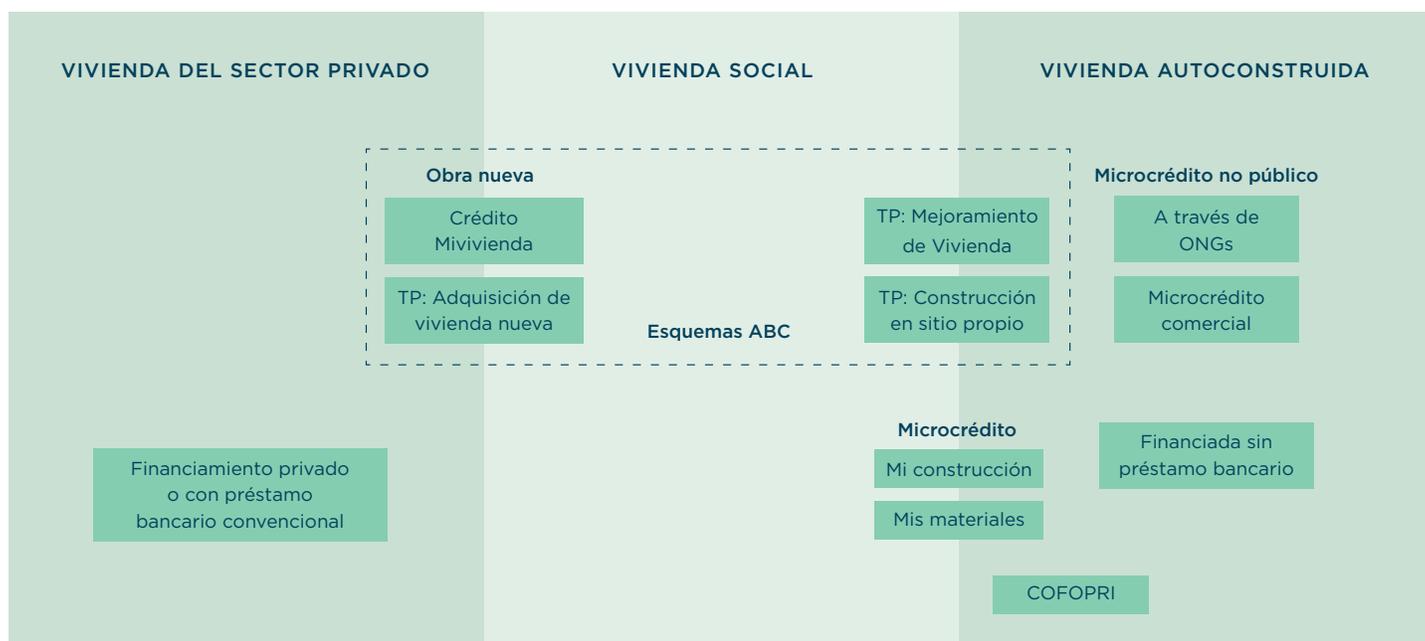
A partir de este período, se estableció un enfoque dual en la creación de viviendas. Por un lado, se impulsó el desarrollo de viviendas formales, principalmente dirigido a la clase media, a través de instituciones como la Junta Nacional de Vivienda (JNV) en las décadas de los sesenta y setenta y, mediante la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), en los años ochenta. Al mismo tiempo, la ciudad continuó expandiéndose tras la aparición de asentamientos informales, en los que la población se encargaba de proporcionarse viviendas a través de la autoconstrucción bajo la implícita promesa del Estado de brindar servicios e infraestructura de manera gradual.

Así, durante el periodo de 1940 a 1990, la Política de Vivienda del Estado pasó de unos intentos iniciales por proveer vivienda social a una situación en la que existían dos políticas de facto: provisión directa de vivienda a las clases medias, y un régimen paralelo que toleraba la ocupación informal/ilegal del suelo como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres (Ver Figura 3).

A principios de los años noventa, las políticas de vivienda en el Perú experimentaron un cambio drástico al abandonar los esfuerzos de provisión directa por parte del Estado y centrarse en la producción privada de viviendas, tanto sociales como convencionales, con el respaldo del sistema financiero. Se adoptó un enfoque basado en el mercado como solución.

A principios de los años noventa, las políticas de vivienda en el Perú experimentaron un cambio drástico al abandonar los esfuerzos de provisión directa por parte del Estado y centrarse en la producción privada de viviendas, tanto sociales como convencionales, con el respaldo del sistema financiero. Se adoptó un enfoque basado en el mercado como solución. En el año 2002, se implementó el sistema de subsidios conocido como Ahorro-Bono-Crédito (ABC), inspirado en la experiencia de Chile. En este sistema, el Estado otorga un subsidio directo para la adquisición de vivienda a aquellos beneficiarios que demuestren tener un nivel mínimo de ahorros. El monto de adquisición no cubierto por el subsidio se financia a través de la banca privada. La producción de viviendas está a cargo de empresas constructoras privadas financiadas con capital estatal proveniente del Fondo MiVivienda. En el año 2005, este fondo se convirtió en una empresa estatal de derecho privado en un contexto macroeconómico que busca expandir y dinamizar el mercado de vivienda. A pesar de haber conseguido dicho objetivo de manera sostenida, veinte años después, el mandato del FMV continúa siendo el mismo que al inicio. La Figura 4 muestra el panorama general de las políticas de vivienda en el Perú actual.

Figura 4 Financiamiento de la producción de vivienda en el Perú



Fuente: Fernández Maldonado (2011)

De manera complementaria, en la segunda década del siglo XXI, el Estado peruano buscó mejorar las condiciones de habitabilidad externa en los barrios ubicados en áreas periféricas de las ciudades, a fin de reducir las brechas de acceso a servicios básicos y, de algún modo, la vulnerabilidad de sus habitantes. Bajo ese contexto, se crearon los Programas Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) y Nuestras Ciudades (PNC), dependientes del MVCS. Una experiencia similar implementada a nivel local fue Barrio Mío, que estuvo a cargo de la Municipalidad de Lima.

1.2 PRODUCCIÓN DE CIUDAD Y DÉFICIT HABITACIONAL

1.2.1 DINÁMICA GENERAL DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD



²De hecho, el Estado invierte en promedio algo más de S/. 1.000 millones al año (S/. 2.000 por lote) en las urbanizaciones informales para la instalación de agua y alcantarillado (y, en menor medida, pistas, veredas y parques). Gracias a este subsidio, la probabilidad de que un lote informal reciba dichos servicios de manera gratuita dentro de los primeros diez años de ocupación es cercana al 50 % (Espinoza y Fort, 2018).

Durante al menos seis décadas, el Estado peruano ha implementado una política dual en relación con el desarrollo urbano. Por un lado, existen normas que regulan los procesos de urbanización y producción de vivienda formal. Por otro, hay un régimen paralelo que no sólo permite la ocupación informal o ilegal de terrenos y construcción informal de viviendas como una solución para las personas de bajos recursos, sino que también ofrece vías establecidas para facilitar la transición de estas situaciones precarias hacia la formalidad. Esto incluye la provisión gratuita de infraestructura de agua, saneamiento, calles, parques y, eventualmente, la obtención de títulos de propiedad.² En el Diagrama 1 se resume la participación de los actores y los procedimientos generales involucrados en cada uno de estos dos “canales” de producción de vivienda en el país, ambos claramente estructurados.

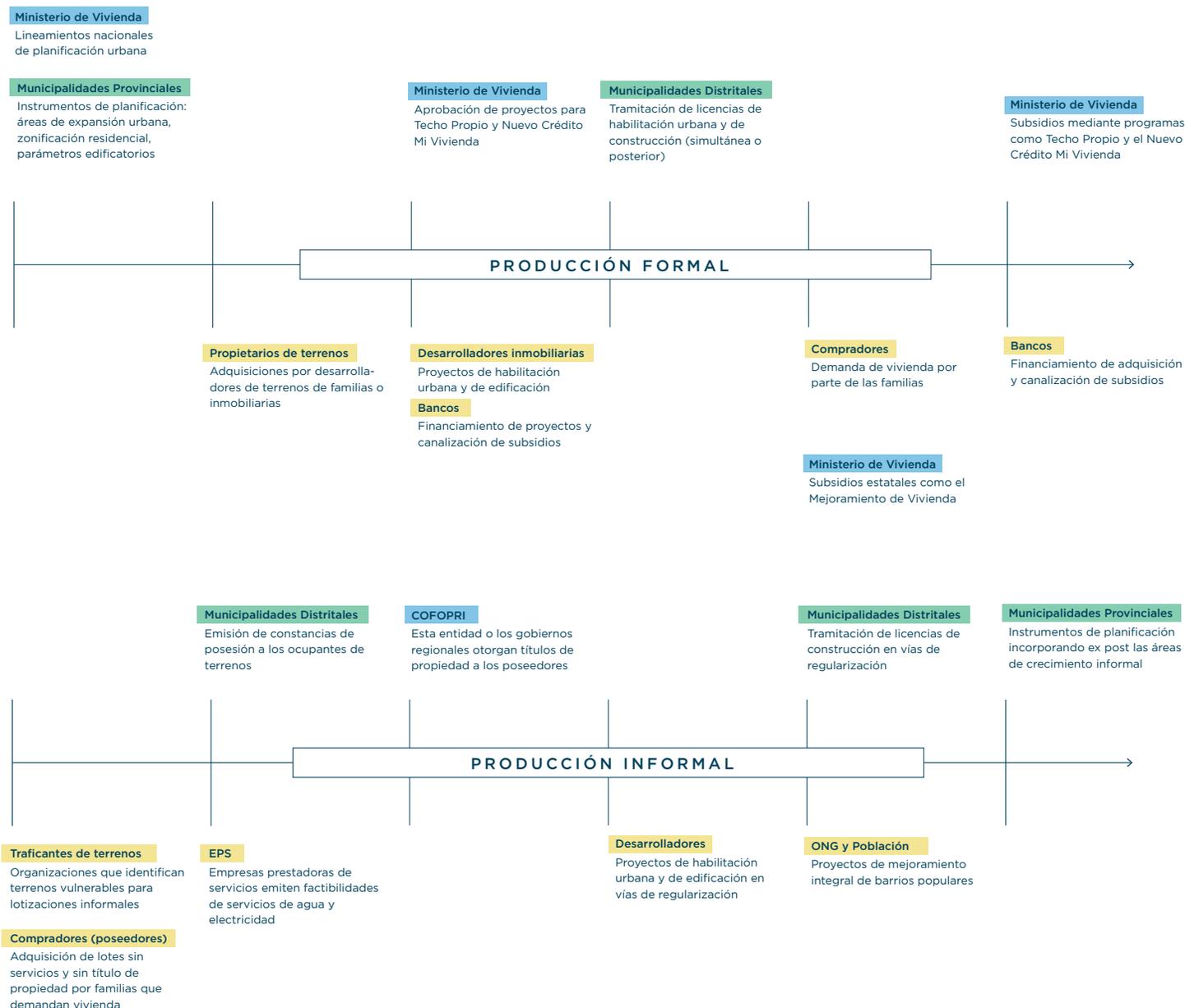
Esta dualidad de normativa y procedimientos genera notorias distorsiones en el modelo de producción de ciudades en el país. Por ejemplo, según reportan varios desarrolladores inmobiliarios, el tiempo promedio para ejecutar una obra de habilitación urbana supera los tres años: veintiséis meses para licencias y permisos, seis meses de obra, seis meses para recibir la conformidad y registrar la edificación. En contraste, el tiempo que requiere un traficante informal de tierras para habilitar un terreno y ponerlo a la venta no suele superar los tres meses (compra, nivelado y tizado) (Espinoza y Fort, 2018). Lo mismo ocurre con la producción de viviendas propiamente dichas: mientras que la construcción formal requiere saneamiento físico legal (título), planos, autorizaciones, licencias y declaratoria de fábrica, la autoconstrucción se realiza sin cumplir ninguno de estos requisitos, siendo la disponibilidad de recursos económicos la única restricción del proceso constructivo.

El resultado de esta dinámica dual es el esperado: por un lado, dos tercios de las viviendas del Perú han sido —o están siendo— construidas de manera informal, incluso en zonas ‘consolidadas’; y por otro, alrededor del 93 % del nuevo suelo urbano producido durante este siglo se ha urbanizado de manera informal (Espinoza y Fort, 2019).



El resultado de esta dinámica dual es evidente: por un lado, dos tercios de las viviendas del Perú han sido —o están siendo— construidas de manera informal, incluso en zonas ‘consolidadas’; y por otro, alrededor del 93 % del nuevo suelo urbano producido durante este siglo se ha urbanizado de manera informal (Espinoza y Fort, 2019). En consecuencia, la habilitación formal de suelo urbano solo alcanza el 7 % del total en la actualidad, del cual sólo un 1 % correspondería a proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS).

Diagrama 1 Los dos canales para la producción de suelo urbano y vivienda en el Perú

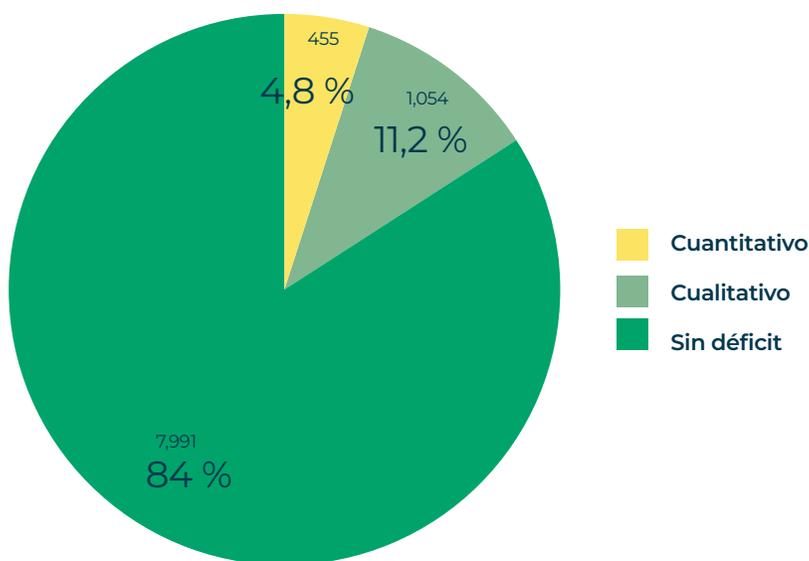


Fuente: CONURB, citado por Espinoza y Fort (2021)

1.2.2 DÉFICIT HABITACIONAL

Más de un millón y medio de hogares peruanos viven, actualmente, en condiciones de déficit habitacional. Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2020, el Perú enfrenta un déficit cuantitativo de 455.000 hogares y un déficit cualitativo de 1.054.000 hogares (INEI, 2020). Estas cifras representan el 4,8 % y el 11,2 %, respectivamente, del total de 9,4 millones de hogares en viviendas particulares a nivel nacional (Ver Figura 5).

Figura 5 Déficit habitacional en el Perú (miles de hogares, %)



Fuente: PNVU, con datos de la ENAHO 2020. Elaboración propia

Además, existe aún un porcentaje considerable de la población que carece de acceso a servicios básicos. En áreas urbanas, el acceso al agua es del 94,9 % y al saneamiento del 88,9 %, mientras que en áreas rurales estos porcentajes son del 75,6 % y 48,3 %, respectivamente. El 52,5 % de las familias urbanas de niveles socioeconómicos C, D y E no tienen acceso a servicios de infraestructura ni equipamiento urbano como parques, plazas, veredas, calles, pistas, locales, centros comunales, escaleras o muros de contención (ENAPRES, 2019).

Resulta relevante señalar que los criterios aplicados en el Perú para la medición oficial del déficit habitacional son bastante distintos a los utilizados en otros países de la región. En tal sentido, puede afirmarse que los estándares aplicados para la estimación de los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda son menos estrictos. El Anexo 1 resume estas diferencias de criterios.

1.3 MARCO JURÍDICO Y ENTORNO INSTITUCIONAL



³ El marco legal presentado en estas páginas prioriza aquellas normas que son relevantes para sustentar las propuestas que serán desarrolladas en la sección 3 de este documento.

El contexto descrito en las páginas previas implica un marco legal e institucional 'dual', con un grupo de normas y entidades enfocadas en regular el 'canal' formal de producción de vivienda y otro grupo dedicado a lidiar con los procesos involucrados en la generación informal de ciudades. Sin embargo, dado que ambos canales forman parte de un mismo sistema, no es posible presentarlos de manera separada. A continuación, se presentan, de manera resumida, las principales normas e instituciones vigentes que gobiernan las políticas de vivienda y urbanismo del Perú.³

1.3.1 MARCO LEGAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Tabla 2 Principales normas vigentes que afectan al Sector Vivienda en el Perú

NORMA	PROPÓSITO PRINCIPAL
Normas Generales	
Decreto Supremo N.º 012-2021-VIVIENDA: “Política Nacional de Vivienda y Urbanismo” (PNVU)	El objetivo principal de la PNVU es definir las prioridades y estrategias para guiar y coordinar las acciones, esfuerzos y recursos en los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con relación a la vivienda y el urbanismo. Propone pasar de un enfoque basado en la expansión y regularización continua de las ciudades a uno centrado en la consolidación y democratización de las ciudades. Los principales pilares de esta política son el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.
Ley N.º 31313: “Ley de Desarrollo Urbano Sostenible” (Ley DUS)	En la Ley DUS se regulan temas puntuales como suelo, información, habitabilidad, VIS y planeación del desarrollo urbano, además prevé instituciones y herramientas, algunas pendientes de reglamentación. Constituye el marco legal general de toda política de vivienda y urbanismo en el Perú.
Ley N.º 27972: “Ley Orgánica de Municipalidades” (LOM)	Establece que los gobiernos locales son las entidades competentes para la formulación y aprobación de instrumentos de planificación y gestión urbana (PAT, PDU), la gestión del suelo (zonificación, catastro, saneamiento físico y legal, habilitación urbana), así como otorgamiento y fiscalización de licencias de construcción.
Ley N.º 28294: “Ley que Crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios”	Establece que el sistema unifica y estandariza la información de los predios. Es de aplicación para entidades gubernamentales y municipalidades. Las municipalidades son las responsables de generar el catastro y enviar la información al Registro de predios para obtener el Código Único Catastral, necesario para inscribir cualquier derecho en el Registro de predios.
Propiedad y formalización	
Ley N.º 29618: “Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal”	La finalidad de la ley es proteger la propiedad estatal de las invasiones y del tráfico ilegal de tierras.
Ley N.º 28687: “Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos”	Se declara de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal hasta el 31 de diciembre de 2015, con fines de vivienda, facultando al alcalde provincial a suscribir certificados de posesión y títulos de propiedad. Permite acceder a servicios básicos, únicamente, con certificado de posesión.

NORMA	PROPÓSITO PRINCIPAL
<p>Ley N.º 28923: “Ley que establece el régimen extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos”</p>	<p>Con esta ley, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1996 por Decreto Legislativo N.º 806, pasó a ser Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, y asumió de manera excepcional, durante un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026, las funciones de ejecución de procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos, ubicados en posesiones informales referidos en la Ley N.º 28687.</p>
<p>Leyes N.º 29320 y N.º 30731: “Ley que modifica la Ley N.º 28687, Ley que regula la formalización de la propiedad informal”.</p>	<p>La primera ley modifica los alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades para facilitar la expropiación en favor de la titulación de ocupantes de terrenos con posesión informal; la segunda establece mecanismos legales para facilitar el saneamiento físico legal y la ejecución de proyectos de vivienda gestionados por entidades públicas y brinda facilidades para la formalización y adjudicación de lotes mediante COFOPRI.</p>
<p>Decreto Supremo N.º 021-2008-VIVIENDA: “Reglamento de la Ley que autoriza a las municipalidades a formalizar terrenos ribereños y fajas marginales de propiedad del Estado, ubicados en zonas de selva”</p>	<p>Aplicable a las posesiones informales que se hubiesen constituido hasta el 31 de diciembre de 2004, ubicadas en áreas urbanas o de expansión urbana de zonas de selva, cuyos lotes tengan como uso principal vivienda, cuya formalización está a cargo de COFOPRI durante el plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026. Una vez concluido el mismo, las funciones de saneamiento físico legal y titulación de predios ubicados en posesiones informales están a cargo de las municipalidades provinciales, de acuerdo con lo previsto en la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).</p>
<p>Ley N.º 31056: “Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización”</p>	<p>Autoriza la titulación de terrenos ocupados de manera informal hasta el 31 de diciembre del 2015.</p>
Habilitación y edificación	
<p>Ley N.º 29090: “Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones (modificada por la Ley N.º 30494)”</p>	<p>Regula los procedimientos administrativos para obtener licencias de habilitación urbana y edificación; establece la obligación de cumplir con las normas urbanísticas establecidas en los planes de desarrollo urbano y acondicionamiento territorial; define los montos a pagar por las licencias de habilitación urbana y edificación; permite a los municipios otorgar incentivos para formalizar la propiedad mediante la reducción, exoneración o fraccionamiento de los costos de las licencias; define la VIS y establece los requisitos y el valor máximo para estos programas.</p>
<p>Decreto Supremo N.º 010-2018-VIVIENDA: “Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación” (Reglamenta Ley N.º 29090). Modificado por el DS N.º 012-2019-VIVIENDA y el DS N.º 002-2020-VIVIENDA</p>	<p>Establece disposiciones básicas para el diseño de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, orientados a cumplir con el concepto de ciudad compacta. Incentiva la inversión privada en proyectos de construcción de vivienda de interés social, a fin de mejorar la competitividad económica de las ciudades y dinamiza la ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones.</p>

NORMA	PROPÓSITO PRINCIPAL	
<p>Ley N.º 27157: “Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común”</p>	<p>Regula el régimen de independización y copropiedad de bienes inmuebles. Prevé la formalidad en la comercialización, operación y administración de aires que pudiesen ser aprovechados, dependiendo de la ubicación y de las condiciones actuales del inmueble, a efectos de redensificar las zonas con oferta de vivienda.</p>	
<p>Decreto Supremo N.º 014-2021-Vivienda: “Código de Construcción Sostenible”</p>	<p>Establece de forma complementaria a lo previsto en el Reglamento Nacional de Edificaciones los requisitos técnicos para que las edificaciones y/o habilitaciones urbanas cumplan con condiciones básicas de sostenibilidad en el marco de los compromisos asumidos por el Perú en materia de cambio climático. Estos contribuyen a incrementar la calidad de vida de las personas, a través de la eficiencia hídrica y energética, la mejora de la calidad ambiental, la reducción de residuos y la promoción de la movilidad sostenible.</p>	<p>⁴ Norma Técnica A.20 Vivienda (RM N.º 188-2021-Vivienda), Norma Técnica A.120 Accesibilidad universal en edificaciones (RM N.º 072-2019-Vivienda), Norma Técnica G.30 Derechos y responsabilidades (RM N.º 341-2018-Vivienda), Norma Técnica E.30 Diseño sismorresistente (RM-043-2019-Vivienda), Norma Técnica E.31 Aislamiento sísmico (RM N.º 030-2019-Vivienda), Norma Técnica E.50 Suelos y cimentaciones (RM N.º 404-2018-Vivienda), Norma Técnica E.80 Diseño y construcción con tierra reforzada (RM N.º 121-2017-Vivienda), Norma Técnica EM.010 Instalaciones eléctricas interiores (RM N.º 083.2019-Vivienda), Norma Técnica EM.020 Instalaciones de telecomunicaciones (RM N.º 400-2018-Vivienda), Norma Técnica EM.030 Instalaciones de ventilación (DS N.º 005-2014-Vivienda), Norma Técnica EM.40 Instalaciones de gas (RM N.º 341-2018-Vivienda), Norma Técnica CE.040 Drenaje pluvial (RM N.º 126-2021-Vivienda).</p>
<p>Decreto Supremo N.º 011-2006-VIVIENDA: “Reglamento Nacional de Edificaciones”</p>	<p>Normas técnicas que establecen los criterios y requisitos mínimos de calidad para el diseño, producción y conservación de edificaciones, habilitaciones urbanas y, en particular, la vivienda⁴: alturas, dimensiones, suelos, cimentaciones, instalaciones. Además, se establecen las responsabilidades y derechos de los actores en el proceso de edificación, de acuerdo con el rol que ejerzan. Entre éstas se encuentra la responsabilidad del constructor y el profesional de la obra frente a controversias por daños ocasionados durante la edificación por cinco años.</p>	
<p>Resolución Ministerial N.º 188-2021-VIVIENDA: Modificación de la Norma Técnica A.020 “Vivienda” del Reglamento Nacional de Edificaciones y la Vivienda de Uso Colectivo</p>	<p>Aprueba la Vivienda de Uso Colectivo como tipología de edificación para grupos de individuos, dentro de la clasificación de edificaciones residenciales. Esta modificación busca dinamizar el mercado inmobiliario con mejores condiciones para ofrecer productos inmobiliarios variados como, por ejemplo, la vivienda de uso colectivo, más conocida en otros países como Multifamily o Build to Rent (BTR).</p>	
<p>Inversión Privada</p>		
<p>Decreto Legislativo N.º 821, “Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo”, con su Texto Único Ordenado (TUO), aprobado mediante DS N.º 055-99-EF</p>	<p>Establece que los créditos para VIS, Alquiler Social de Vivienda y las operaciones de fondos de inversión inmobiliarios están sujetos al pago del IGV.</p>	
<p>Decreto Legislativo N.º 1362: “Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos”</p>	<p>Establece los procedimientos y requerimientos para la constitución de Asociaciones Público-Privadas (APP).</p>	
<p>Ley N.º 30230: “Ley que establece medidas tributarias, simplificación administrativa de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”</p>	<p>Prevé un procedimiento especial para el saneamiento físico legal de predios en el desarrollo de proyectos de inversión público-privada bajo las siguientes modalidades: APP, Proyectos en Activos, Fideicomiso Comunitario de Tierras, Fideicomisos de Desarrollo Urbano, Asociación en Participación o Empresa Estatal de Derecho Privado.</p>	

NORMA	PROPÓSITO PRINCIPAL
<p>Decreto Legislativo N.º 1256: “Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas”</p>	<p>Tiene como finalidad “supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la intervención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado [...]”. (Art. 1)</p>
<p>Arriendo</p>	
<p>Decreto Legislativo N.º 1177: “Régimen de Promoción del Arrendamiento para Vivienda”</p>	<p>Implementa “un régimen especial y facultativo para la promoción, facilitación y seguridad jurídica del arrendamiento de inmuebles destinados para vivienda”, mediante mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda de personas de bajos recursos económicos a través de arrendamiento, arrendamiento con opción a compra y arrendamiento financiero (leasing). De igual manera, promueve la inversión en construcción de inmuebles destinados al arrendamiento para vivienda.</p>
<p>Financiamiento</p>	
<p>Ley orgánica N.º 26702: “Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”</p>	<p>Define el papel del Estado en el mercado financiero a través del Fondo MiVivienda y establece sus alcances, a través de intermediarios bancarios y no bancarios, así como a la instrumentación de algún enaltecedor del crédito como seguro de crédito que facilite el acceso al financiamiento.</p>
<p>Ley N.º 30822: “Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito”</p>	<p>Regula las Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan solo con sus socios, instancias que no están autorizadas a captar recursos del público u operar con terceros (Coopac).</p>
<p>Decreto Legislativo N.º. 825: “Ley General de Cooperativas” y el DS N.º 074-90-TR, por el que se aprueba el Texto Único Ordenado (TUO)</p>	<p>Las cooperativas promueven el desarrollo económico, social y empresarial, así como la inclusión financiera en el Perú. Son fomentadas y por el Ministerio de Producción mediante la formulación, aprobación y ejecución de políticas de alcance nacional.</p>
<p>DS N.º 093-2002-EF: “Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores”</p>	<p>Esta normativa prevé dos tipos de entidades para la constitución de patrimonios de propósito exclusivo que pueden servir para titular inversiones inmobiliarias: fideicomisos de titulación y sociedades de propósito especial.</p>
<p>DL N.º 862: “Texto Único Ordenado de la Ley de Fondos de Inversión y Sus Sociedades Administradoras</p>	<p>Establece límites y posibilidades de los fondos de inversión y, por tanto, define su rol potencial en el financiamiento inmobiliario.</p>

1.3.2 ENTORNO INSTITUCIONAL

A continuación, se describen las funciones centrales de las principales entidades públicas y privadas involucradas en el desarrollo del Sector Vivienda en el país — según lo establece cada institución—, en particular aquellas que tienen o pueden tener un rol destacado en la implementación de las políticas públicas presentadas en la sección 3 de este documento.

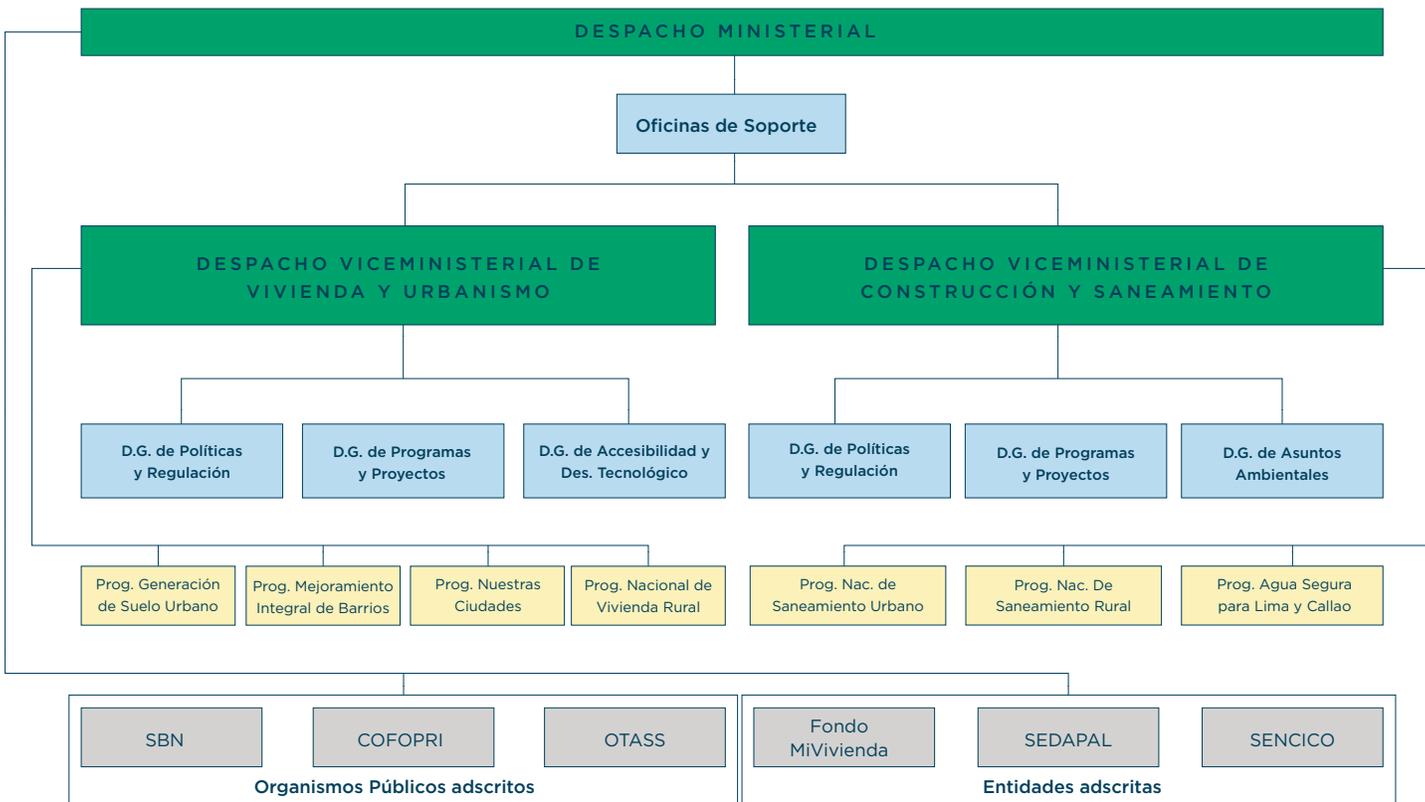
1.3.2.1 RECTORÍA



El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) tiene competencia sobre materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana. Comparte estas con los gobiernos regionales y locales, por lo que promueve, desarrolla y concierta el fortalecimiento de sus capacidades, además de prestar asesoría y apoyo técnico. Como órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de su competencia, cuenta con facultades exclusivas de obligatorio cumplimiento para los tres niveles de Gobierno en el marco del proceso de descentralización y en todo el territorio nacional.

Como se muestra en la Figura 6, además de sus órganos de línea, el ministerio incluye varios organismos públicos y entidades adscritas que podrían ser centrales para la gobernanza y el desarrollo de las políticas públicas sectoriales.

Figura 6 Organigrama del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (simplificado)



Fuente: MVCS. Elaboración propia

1.3.2.2 ADMINISTRACIÓN DEL SUELO



Gobiernos locales: La Ley Orgánica de Municipalidades establece que corresponde al concejo municipal provincial aprobar los Planes para el Acondicionamiento Territorial (PAT) y Desarrollo Urbano (PDU) en materia de uso del suelo. Cabe mencionar que su competencia abarca la zonificación, el catastro urbano y rural, la habilitación urbana y el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos. En específico, a las municipalidades provinciales les corresponde la función de aprobar la regulación respecto al otorgamiento de licencias, mientras que las municipalidades distritales se encargan de las labores de control y fiscalización en las materias reguladas por los planes, además de otorgar licencias de construcción, remodelación o demolición, y de la elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural⁵. Además, las municipalidades distritales aprueban el plan urbano o rural distrital, siempre con sujeción al plan y normas municipales provinciales sobre la materia.

Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN): Adscrita al MVCS, la SBN es el organismo encargado de administrar, supervisar y controlar los bienes inmuebles del Estado peruano. Su función es garantizar la correcta gestión, aprovechamiento y disposición de estos bienes, incluyendo aquellos relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano. Además, promueve la formalización de la propiedad estatal y la optimización de los recursos inmobiliarios del Estado.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI): Adscrito al MVCS, su principal función es promover y facilitar la formalización de la propiedad informal en el país. COFOPRI se encarga de identificar, titular, registrar y brindar seguridad jurídica a los predios informales. Permite así que los propietarios accedan a los beneficios legales y económicos de tener un título de propiedad. A través de sus programas y acciones, COFOPRI busca mejorar las condiciones de vida de la población, promoviendo la inclusión social y el desarrollo sostenible. Desde su creación, en 1996, COFOPRI ha entregado alrededor de tres millones de títulos en ciudades de todo el país —lo que quiere decir que alrededor de la mitad de las viviendas urbanas del país cuentan con un título emitido o gestionado por esta entidad (Ver Sección 2.1.1).

Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU): Adscrito al MVCS, el PGSU busca facilitar el acceso a suelo adecuado para el desarrollo urbano y la construcción de viviendas. Se enfoca en identificar, adquirir y habilitar terrenos aptos para la urbanización; garantiza la disponibilidad de suelo urbano para satisfacer la demanda de vivienda y promover un crecimiento planificado y sostenible de las ciudades. Además, el programa busca la participación de diversos actores, el sector privado y los gobiernos locales para desarrollar proyectos integrales que incluyan viviendas de interés social, infraestructura básica, equipamiento comunitario y espacios públicos.

⁵ La municipalidad distrital, por sus facultades exclusivas sobre las licencias y el catastro, es la responsable de la correcta aplicación de los instrumentos de planeación.

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB): Como su nombre lo indica, el objetivo del PMIB, órgano adscrito al MVCS, es mejorar las condiciones de vida de las comunidades de barrios vulnerables y en situación de precariedad mediante la implementación de acciones que abarcan diversos aspectos: vivienda, infraestructura básica, equipamiento comunitario, espacios públicos, servicios básicos y acceso a oportunidades económicas y sociales. Programa Nuestras Ciudades (PNC). Adscrito al MVCS, su objetivo principal es promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en las ciudades del país. Este programa se enfoca en impulsar la planificación urbana integral, la gestión adecuada del suelo, la provisión de servicios básicos, el acceso a vivienda digna, la movilidad urbana sostenible y la protección del medio ambiente a través de acciones coordinadas con los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil.

Operador Público del Suelo (OPS): Las funciones del OPS, creado recientemente por disposición de la Ley DUS, aún no entran en funcionamiento. De hecho, todavía no cuenta con estatutos ni organigrama. Su principal función es facilitar la generación y disponibilidad de suelo apto y bien ubicado destinado a vivienda social y otros usos de interés público. En tal sentido, tiene la responsabilidad de adquirir, gestionar y desarrollar terrenos para promover proyectos integrales de ciudad. Por medio del OPS se busca promover la participación de diversos actores como el Estado, inversionistas privados, sectores sociales y entidades financieras para consolidar visiones y prácticas en la gestión de proyectos, generar beneficios económicos para la ciudad y superar visiones sectoriales o de corto alcance.



1.3.2.3 FONDO MIVIVIENDA (FMV)

El Fondo MiVivienda,⁶ entidad adscrita al MVCS, es la piedra angular de la política de vivienda del Estado peruano. Su objetivo es la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente de interés social, la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento a la vivienda, la participación en el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, y contribuir con el desarrollo del mercado de capitales.

Está facultado para otorgar financiamiento a las entidades que integran el sistema financiero y las Coopacs⁷ a través de la tasa de interés fija con que operan sus dos modalidades principales: el Nuevo Crédito Mi Vivienda y el Financiamiento Complementario del Programa Techo Propio. Esto facilita el acceso a recursos de largo plazo para que estas entidades otorguen créditos hipotecarios a una tasa de interés que, dependiendo del momento, las condiciones y la fuente de donde proviene el recurso⁸, sea más o menos atractiva. En definitiva, constituye una herramienta efectiva para calzar el financiamiento hipotecario y facilitar su acceso a la población.

Por otro lado, está facultado para garantizar créditos gestionados por entidades que integran el sistema financiero, así como títulos valores que emitan o gestionen éstas. Además, tiene a su cargo las emisiones de valores de sociedades tituladoras o cualquier otro agente especializado en el mercado de financiamiento para vivienda. Esto se realiza a través de la Cobertura de Riesgo de Crédito (CRC), que consiste en un determinado porcentaje que asume el FMV del quebranto que sufra el intermediario financiero o sociedad tituladora con respecto a los productos del Fondo⁹.

Asimismo, está facultado para implementar productos y servicios que fomenten el ahorro de la población y la inversión del sector privado con fines de vivienda, así como para incentivar el pago oportuno de los créditos que se otorguen para el financiamiento de VIS y VIS prioritaria; actuar como fideicomitente, fideicomisario y/o fiduciario en el marco de financiamiento para vivienda.

También emite obligaciones u otros instrumentos financieros; desarrolla actividades y participa en estructuras financieras en calidad de estructurador, colocador, accionista, asesor y otros roles vinculados a estructuras financieras que se realicen en el marco del financiamiento a la vivienda. De igual modo, optimiza mecanismos para que las familias de menores recursos obtengan un crédito complementario para acceder a una VIS prioritaria, mejoramiento, reforzamiento o remodelación de vivienda nueva o de segundo uso, y demás funciones que señale su estatuto.

Por último, el MVCS canaliza los subsidios sectoriales y atiende las operaciones de fondeo y de garantías que realiza el FMV: canaliza los subsidios sectoriales como son los correspondientes al Bono del Buen Pagador, al Bono Familiar Habitacional y al Bono de Arrendamiento para Vivienda, que se explicarán en la sección 1.4.2.

⁶ Creado originalmente como Fondo de Hipotecario de Promoción de la Vivienda Fondo MIVIVIENDA por la Ley N° 26912, esta entidad fue transformada en una empresa estatal de derecho privado, el Fondo MiVivienda S.A. por la Ley N° 28579.

⁷ Cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios y que no estén autorizadas a captar recursos del público u operar con terceros.

⁸ El Fondo MIVIVIENDA no utiliza recursos públicos, sino que los recursos provienen de su operación y de colocación de bonos en el mercado.

⁹ El porcentaje depende del tipo de crédito y representa un aliciente a la institución acreedora para que pueda participar en el sector hipotecario, lo que favorece el acceso al financiamiento a población que no es atendida al mejorar su calidad crediticia mediante esta cobertura por la mitigación del riesgo de crédito que se realiza a través de esta, lo que repercute en el menor requerimiento para provisionar y de patrimonio efectivo con respecto al límite global requerido.

La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) actúa como banca de segundo piso y provee de recursos a instituciones financieras del sistema como bancos, cajas municipales, financieras, entre otras. Estos fondos están destinados a cubrir los requerimientos de financiamiento de proyectos y sectores que fomenten el desarrollo económico del país.

1.3.2.4

COFIDE

En lo que respecta al sector de la vivienda, desde 1999 funciona un Convenio de Fideicomiso entre el FMV y COFIDE. Esta última, en virtud del acuerdo, recibe fondos del FMV y asume la responsabilidad de ser el ejecutor de estos recursos. Asimismo, canaliza estos recursos a través de las Instituciones Financieras (IFI) para compra de viviendas en el marco de los programas administrados por el FMV. De igual manera, COFIDE supervisa el uso de los recursos de acuerdo con las disposiciones del reglamento del Fondo y el convenio de canalización. Además, COFIDE se encarga de gestionar la recuperación de los préstamos otorgados a las IFI.

1.3.2.5

ACTORES PRIVADOS

Además de las entidades públicas mencionadas, existen varios tipos de actores privados que participan activamente en el Sector Vivienda. Algunas que trabajan directamente con el FMV como intermediarios financieros frente a los beneficiarios y empresas constructoras grandes y pequeñas, que producen vivienda a través de sus programas. Por otro lado, están los proveedores de servicios básicos (especialmente agua y saneamiento), que determinan la factibilidad de los proyectos del FMV. Finalmente, los actores informales que, en la práctica, manejan más del 90 % de la producción de nuevo suelo urbano en el país (ver sección 2.3.1). A continuación, se presentará una breve descripción de cada uno:

Instituciones financieras Intermedias (IFI). Las IFI que trabajan con el FMV pueden dividirse en dos categorías: banca comercial y microfinancieras. Las primeras se especializan en colocación de créditos para la construcción de vivienda nueva, orientada a sectores socioeconómicos medios; cuatro de estos bancos concentran más del 90 % de las colocaciones. Las segundas se dirigen principalmente a financiar vivienda de interés social; son cinco microfinancieras que concentran, también, más del 90 % de las colocaciones (FMV, 2021).

Empresas prestadoras de servicios (EPS). Las EPS son entidades encargadas de brindar servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel local. Garantizan el acceso a estos servicios básicos en zonas urbanas y rurales, con estándares de calidad, eficiencia y sostenibilidad. Si bien operan bajo un marco legal y regulatorio establecido por el Estado, su gestión puede ser realizada por entidades públicas, privadas o mixtas, dependiendo de cada caso.¹⁰ Casi todas las ciudades grandes e intermedias del país cuentan con algún tipo de EPS, y son estas, en última instancia, las que definen la cobertura del servicio en zonas consolidadas y de expansión urbana.

Desarrolladores privados. Son empresas medianas y grandes dedicadas a dos actividades principales: la construcción de vivienda financiada con los productos del FMV (tanto para sectores medios, como vivienda social), y la habilitación urbana y venta de terrenos formales, sin participación del FMV.

¹⁰ En el caso de Lima, la empresa proveedora de agua y saneamiento es pública, SEDAPAL, adscrita al MVCS, como se observa en la Figura 6.

Entidades técnicas (ET). Son personas naturales o jurídicas que promueven, desarrollan, construyen o supervisan proyectos habitacionales en las modalidades Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda del programa Techo Propio del FMV (ver sección 1.4.2). Usualmente son pequeñas empresas privadas especializadas que brindan servicios de asistencia técnica y supervisión en los proyectos de construcción y mejoramiento de viviendas. Las ET son responsables de garantizar que las viviendas cumplan con los estándares de calidad y seguridad establecidos por el Fondo MiVivienda. Participan en la revisión de proyectos, inspecciones durante la construcción y la emisión de certificaciones que respaldan la calidad de las viviendas. En la actualidad existen más de 600 ET autorizadas por el FMV.

Traficantes de tierras y promotoras urbanas informales. El modus operandi de los traficantes es sencillo: apropiación ilícita de suelos vacantes, intervención mínima en los terrenos, lotización y venta al contado. Operan principalmente en tierras eriazas ubicadas en zonas periféricas y no manejan ningún derecho de propiedad legal.

Por su parte, los promotores informales se dividen en dos categorías: los dueños o poseedores de tierras que deciden lotizarlas para vivienda, y las empresas inmobiliarias que adquieren terrenos rurales con el propósito de lotizarlos y venderlos. Estas empresas a menudo gestionan múltiples lotizaciones informales de manera simultánea y tienen contactos que les permiten contar con el saneamiento legal de los terrenos. En algunos casos, obtienen financiamiento público para mejorar servicios o infraestructura, lo que incrementa el precio de venta de los lotes. Tanto las empresas como los dueños originales de los terrenos suelen ofrecer facilidades de pago que hacen cumplir a través de mecanismos informales (Espinoza y Fort, 2019).

Maestros de obra locales. Son los encargados de ejecutar procesos de autoproducción de vivienda, responsables de dos terceras partes de las unidades de vivienda construidas en el Perú urbano (ver sección 2.2.4). La gran mayoría tiene un conocimiento empírico de los procesos constructivos. Reemplazan, casi por completo, a sus contrapartes formales (desarrolladores, ET) en los barrios populares del país.

1.4 INSTRUMENTOS VIGENTES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÚ



El FMV es la pieza central para la ejecución de la política de vivienda del Estado peruano

El FMV es la pieza central para la ejecución de la política de vivienda del Estado peruano. De hecho, es a través de esta entidad que se han implementado los esquemas Ahorro-Bono-Crédito que dominan el sector desde hace dos décadas (ver sección 1.1.2). La Tabla 3 resume las modalidades de intervención del FMV, según lo descrito en la sección 1.3.2.3, ya sea a través de la provisión de fondos y Cobertura de Riesgo Crediticio (CRC), de subsidios directos al beneficiario o de una combinación de ambos.

Tabla 3 Modalidades de intervención del FMV

FINANCIAMIENTO	PRODUCTO	DESCRIPCIÓN	PROPÓSITO PRINCIPAL
Nuevo crédito MiVivienda	AV	Adquisición de Vivienda	Financiamiento y Subsidio (BBP)
	MV	Mejoramiento de Vivienda	Financiamiento
	MVa	Ampliación de Vivienda	Financiamiento
Programa Techo Propio	CSP	Construcción en Sitio Propio	Financiamiento y/o Subsidio (BFH)
	AVN	Adquisición de Vivienda Nueva	Financiamiento y/o Subsidio (BFH)
	MV	Mejoramiento de Vivienda	Financiamiento y/o Subsidio (BFH)
Renta Joven	BA	Bono de alquiler	Subsidio (BAV)

Fuente: FMV. Elaboración propia

1.4.1 NUEVO CRÉDITO MIVIVIENDA/BONO DEL BUEN PAGADOR (BBP)

El Nuevo Crédito MiVivienda (NCMV) es un programa implementado por el FMV que tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda propia mediante créditos hipotecarios. Este programa está dirigido principalmente a personas y familias de ingresos medios, a quienes brinda la posibilidad de adquirir una vivienda nueva o usada, así como financiar la construcción, ampliación o remodelación de una vivienda. El Nuevo Crédito MiVivienda ofrece condiciones favorables de financiamiento como tasas de interés competitivas y plazos de pago flexibles, lo que permite el acceso a la vivienda a aquellos que tienen pocas o nulas posibilidades de obtener créditos tradicionales. Así también, el programa cuenta con Cobertura de Riesgo Crediticio (CRC) para asegurar la operación.¹¹

¹¹ La CRC es de 1/3 subordinado en el NCMV, escalonado en el Financiamiento Complementario al BFH, y se aplica sobre el saldo insoluto. Hay que mencionar que desde el año 2015, el FMV creó una cobertura especial equivalente a los 2/3 del saldo insoluto del préstamo hipotecario, pero este atributo se ofreció a las IFI que tuvieran una clasificación de riesgo de A o superior, específicamente a los 4 mayores colocadores del producto, manteniendo para las demás entidades la cobertura tradicional de 1/3 del saldo insoluto.

El Nuevo Crédito MiVivienda ofrece condiciones favorables de financiamiento como tasas de interés competitivas y plazos de pago flexibles, lo que permite el acceso a la vivienda a aquellos que tienen pocas o nulas posibilidades de obtener créditos tradicionales. Así también, el programa cuenta con coberturas de riesgo de crédito (CRC) para asegurar la operación.



Es decir, el NCMV es un producto hipotecario financiado por el FMV, canalizado por Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), con montos que van desde los S/ 61,200 hasta los S/ 436,100, los cuales son destinados a la compra de viviendas nuevas o usadas para construir en terreno propio o mejorar una vivienda. Cuenta con una tasa de fondeo máxima de 7.1 % que, además, se encuentra abierta a cualquier persona, sin importar su ingreso, siempre y cuando no sea propietario ni copropietario de una vivienda o tenga un crédito con el FMV.

El NCMV opera con un subsidio denominado Bono del Buen Pagador (BBP), destinado a aquellos usuarios del NCMV que paguen de manera puntual las cuotas mensuales. Mediante este bono, los beneficiarios reciben un descuento de entre S/ 10,300 hasta S/ 24.600, en función del valor de la vivienda (valor máximo de S/ 323,100).

Por otro lado, el Nuevo Crédito Mi Vivienda Verde (NCMVV) o sostenible incentiva el uso de tecnologías que incrementen la sostenibilidad de la vivienda a través de mejores tasas de interés que pueden reducirse hasta el 6.2 % en función de las tecnologías aplicadas y un incremento de S/ 5,100 soles en el BBP para equilibrar el mayor costo de las tecnologías verdes a implementar en la vivienda.

Tabla 4 BBP tradicional y sostenible por valor de vivienda

VALOR DE VIVIENDA	BBP TRADICIONAL (UIT)	BBP TRADICIONAL	BBP SOSTENIBLE (UIT)**	BBP SOSTENIBLE
Desde S/63,200 hasta S/93,100	5.58139	S/25,700	6.74418	S/31,100
> S/93,100 hasta S/139,400	4.65116	S/21,400	5.81395	S/26,800
> S/139,400 hasta S/232,200	4.25581	S/19,600	5.41860	S/25,000
> S/232,200 hasta S/343,900	1.58139	S/10,800***	2.74418	S/16,200***

*Las UIT se ajustan cada año en función de la inflación.

Fuente: FMV

Los requisitos para acceder a este producto son:

- Ser mayor de edad, independientemente del estado civil.
- Haber sido calificado como sujeto de crédito por la IFI que otorgue el financiamiento correspondiente.
- Que el solicitante, su cónyuge o su conviviente legalmente, reconocidos independientemente de su régimen patrimonial e hijos menores de edad, no sean propietarios o copropietarios de otra vivienda en cualquier localidad del país.
- Los recursos del FMV podrán financiar como máximo dos veces a un mismo subprestatario, su cónyuge o conviviente legalmente reconocidos.

La principal barrera de acceso a este producto es la calificación como sujeto de crédito, lo que suele limitar su aplicación en los sectores socioeconómicos más vulnerables.

Recuadro 1. Los niveles socioeconómicos (NSE) en el Perú

A diferencia de otros países de la región, el Perú no cuenta con un dispositivo oficial que permita realizar la estratificación de su población de acuerdo con sus niveles de ingresos o calidad de vida. Ante esta situación, la herramienta que se utiliza en la práctica para estos fines es la fórmula de clasificación de niveles socioeconómicos (NSE) desarrollada por la Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (APEIM), la cual es actualizada cada año con base en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). La tabla muestra la distribución estimada de la población del Perú urbano para el año 2020 por NSE, que es la que ha sido utilizada de referencia en este documento (la estimación para 2021 se descartó porque contenía distorsiones generadas por la crisis sanitaria global).

NSE, PERÚ URBANO, 2020

NSE	% POBLACIÓN	Ingreso familiar mensual (S/.)
A	2.1 %	7,780
B	13.8 %	
C1	20.4 %	4,516
C2	14.7 %	3,582
D	29.4 %	2,638
E	19.6 %	1,596

1.4.2 TECHO PROPIO/BONO FAMILIAR HABITACIONAL (BFH)

Techo Propio (TP) es un programa dirigido específicamente a los segmentos C2, D y E (ver Recuadro 1). En este caso, el valor de la vivienda no puede superar los S/ 55,000 para Vivienda Priorizada de Interés Social Unifamiliar o los S/120,300¹² para Vivienda de Interés Social Multifamiliar. Los requisitos también incluyen no tener otra propiedad inmobiliaria o derechos de aires independizados, así como tener familiares dependientes (niños o ancianos).

TP opera con el Bono Familiar Habitacional (BFH), un subsidio dedicado a la Vivienda de Interés Social dirigido a familias con ingresos mensuales de hasta S/. 3141 en el caso de compra de vivienda nueva (S/. 2071 para VIS prioritaria¹³), y S/. 2266 para construir o mejorar la vivienda. Por otro lado, el Financiamiento Complementario Techo Propio (FCTP) es un crédito hipotecario con recursos del FMV que, canalizado a través de IFI, complementa al BFH y al ahorro del beneficiario. El financiamiento TP tiene una tasa de 7.25 % más alta que el NCMV, dado el segmento de la población al que se dirige, que las entidades financieras calculan como de mayor riesgo. De esta manera, existen tres modalidades principales de Techo Propio, cada una de las cuales ofrece distintos niveles de subsidio a través del BFH. Para una descripción más detallada de los flujos involucrados en cada modalidad, ver el Anexo 2.

¹² Valor vigente a junio del 2022.

¹³ Se refiere a viviendas de interés social de menor valor, según lo establecido por la Ley DUS.

1.4.2.1 ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA (TP-AVN)



Esta modalidad ofrece un subsidio a las familias para la compra de una VIS, tanto en modalidad multifamiliar como en lotes individuales, a través de la gestión de un promotor de vivienda. El promotor es una empresa privada que construye las viviendas y las comercializa directamente a las familias con el respaldo de una IFI o de seguros que canaliza el subsidio desde el Programa Techo Propio y da viabilidad económica a la operación.

El proceso exige, por parte del promotor, el Registro de Proyectos del MVCS, lo que se obtiene a través de licitaciones anunciadas por Techo Propio cuando hay disponibilidad de fondos (no está calendarizado). El MVCS exige que el proyecto se encuentre ubicado en zonas urbanas de todo el territorio nacional peruano. Sin embargo, recomienda identificar zonas que cuenten con estas características:

- Terrenos saneados física y legalmente con un costo que no exceda los S/. 45 por m².
- Factibilidad real de servicios básicos (agua, desagüe y luz) a una distancia que no exceda los 1000 metros hasta el terreno.
- Demanda efectiva, es decir, contar con Grupos Familiares Elegibles (GFE) interesados en adquirir una Vivienda de Interés Social (VIS), que cuenten con un ahorro mínimo y que sean sujetos a un crédito complementario.
- Compromiso de una IFI para emitir las garantías y otorgar los créditos complementarios en la zona a trabajar.

El valor máximo de la vivienda y del bono, así como el ahorro mínimo exigido se exhiben en la Tabla 5.

Tabla 5 Montos de subsidio para AVN

TIPO VIS	VALOR VIS	BFH (S/)	AHORRO MÍNIMO
VIS en lote unifamiliar (P)*	Hasta S/ 55,000	43,240 (9.4 UIT)	3 % del valor de la VIS
VIS en edificio multifamiliar (P)*	Hasta S/ 68,000	44,620 (9.7 UIT)	3 % del valor de la VIS
VIS en lote unifamiliar	Hasta S/ 96,301	40,250 (8.75 UIT)	3 % del valor de la VIS
VIS en edificio multifamiliar	Hasta S/ 120,300	40,250 (8.75 UIT)	3 % del valor de la VIS

Prioritaria, según lo establecido en la Ley DUS. Elaboración propia con datos del FMV.

Los requisitos para los beneficiarios de TP-AVN son los siguientes: ser un grupo familiar conformado por, al menos, un jefe de hogar y un dependiente; no poseer otra vivienda o terreno a nivel nacional; y contar con un ingreso promedio mensual no mayor a 0.45 UIT. Cabe señalar que, como en el caso del NCMV, para acceder al bono será necesario que el jefe de hogar haya sido calificado como sujeto de crédito —a menos que pueda completar la diferencia entre el bono y el valor de la VIS con ahorros propios.

Dado que TP-AVN está dirigida al desarrollo inmobiliario, esta modalidad constituye el programa de subsidio público que más capacidad tendría para moldear y dirigir el crecimiento urbano hacia un modelo sostenible, en la medida que hace posible una organización conjunta y operativa con apoyo del sector privado organizado que responda a los intereses de las familias.



Esta modalidad constituye un subsidio de TP que se otorga a las familias propietarias de un lote o de derechos de aire independientes sobre un edificio preexistente, que no sean propietarios de otra vivienda, lote o aire independiente en el país. El subsidio consiste en un bono de S/ 29,700 provenientes del BFH, que sumado al ahorro mínimo requerido del grupo familiar, cubre el costo total de construcción de un módulo básico de vivienda de 35m2 con dos habitaciones, un baño, sala y con la estructura necesaria para su crecimiento en una segunda planta.¹⁴

Para aplicar al subsidio, las familias deben buscar a su propia Entidad Técnica (ver sección 1.3.2.4), la cual será quien formule y presente el proyecto ante las convocatorias del MVCS a nivel nacional. Las ET deben ingresar el proyecto en el Registro de Proyectos del FMV y contar con el apoyo de una IFI o de seguros para la gestión financiera del subsidio. Esta figura es crucial porque, además de permitir la gestión del subsidio, es la que garantiza la calidad del proyecto, ayuda en la selección de los materiales y asesora a las familias.

Además de los límites de ingresos y de la posesión de un título de propiedad sobre el suelo a edificar, los hogares beneficiarios deben contar con acceso a servicios básicos y no pueden tener construcciones parciales de material noble en su terreno.

1.4.2.2 CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO(TP-CSP)



1.4.2.3 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA (TP-MV)



Mediante esta modalidad se ejecutan obras de remodelación, rehabilitación, culminación o ampliación de vivienda de propiedad de la jefatura familiar, con la finalidad de dotar la edificación existente con algunas características de una VIS. Los requisitos para acceder a este subsidio son los mismos que para el caso de TP-CSP.

Tabla 6 Subsidio y ahorro para MV

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA					
Valor del mejoramiento mínimo		Valor del BFH		Ahorro mínimo	
UNIT	S/	UNIT	S/	UNIT	S/
2.5	11,500	2.3	10,580	0.2	920

¹⁴ En caso de requerir especificaciones adicionales, la familia puede solicitar fondos adicionales en trato directo con la Entidad Técnica (ET) encargada de la construcción.

Elaboración propia con datos del FMV

1.4.3 BONO RENTA JOVEN

Este bono, formalmente denominado Bono de Arrendamiento de Vivienda (BAV), tiene la finalidad de reducir el impacto del costo de alquiler de una vivienda en los ingresos del grupo familiar, a fin de promover el ahorro con miras a completar el capital inicial para la compra de una vivienda.

Los requisitos del programa están orientados hacia segmentos con ingresos máximos de S/ 3,538 (ingreso de la jefatura de familia). Las viviendas elegibles deben tener un costo de alquiler mensual de entre S/ 820 a S/ 1,710 soles, y los contratos de alquiler para este programa deben ser formales y notariados. Asimismo, el programa cuenta con requisitos adicionales que condicionan la tipología de la vivienda y la elegibilidad de los beneficiarios, tomando en cuenta si han recibido o no beneficios habitacionales previamente, además de su calificación crediticia.

El BAV es de S/ 550 por un tiempo máximo de cinco años. De este total, S/ 380 son destinados para el pago del alquiler y S/ 170 son para el ahorro de una cuota inicial para comprar la vivienda. Estos recursos serán liberados al final del plazo señalado.

Bono de Arrendamiento de Vivienda (BAV), tiene la finalidad de reducir el impacto del costo de alquiler de una vivienda en los ingresos del grupo familiar, a fin de promover el ahorro con miras a completar el capital inicial para la compra de una vivienda.

1.5 SISTEMAS DE INFORMACIÓN



Uno de los elementos más importantes de cualquier política de vivienda es la disponibilidad de información y, por ende, la evidencia que permita ajustar oportunamente el diseño de sus instrumentos.

Uno de los elementos más importantes de cualquier política de vivienda es la disponibilidad de información y, por ende, la evidencia que permita ajustar oportunamente el diseño de sus instrumentos. A continuación, se resumen las fuentes de información relevantes para el sector.

1.5.1 ENTIDADES PÚBLICAS QUE OPERAN EN EL SECTOR VIVIENDA

Se han identificado seis unidades de organización u órganos adscritos dependientes del MVCS que se encargan del registro, administración y explotación de información:

Fondo Mi Vivienda. Los sistemas de información y bases de datos del FMV registran las intervenciones de los programas de vivienda del Estado, sean créditos del FMV y bonos del MVCS, a través del Crédito Mi Vivienda y Techo Propio en todas sus modalidades. En tal sentido, se tienen estos datos:

- Información socioeconómica de grupos familiares solicitantes de los programas de Techo Propio (ingresos, número de miembros, etc.).
- Información de demanda atendida, es decir, aquellos grupos familiares que obtuvieron un financiamiento y/o bono.
- Información de proyectos de vivienda evaluados.
- Adicionalmente, el FMV asigna un código único habitacional (CUH) para todas las viviendas que son candidatas a un bono del FMV y/o financiamiento del programa Techo Propio. Si la vivienda no se comercializa por este programa el CUH, es retirado y se elimina de la base de datos.
- Para el caso de TP-CSP, en julio de 2021 se lanzó el aplicativo 'Monitor VIS' para dar seguimiento en tiempo real a las obras que ejecutan las ET. Consiste en un sistema de monitoreo mediante el cual las ET registran el avance de las fases del proceso constructivo (cimentación, acabados, entre otros) de las viviendas. Se incluyen fotografías para certificar dicho avance.

Oficina General de Estadística e Informática (OGEI). La Oficina de Estudios Estadísticos y Económicos (OEEE), dependiente de la OGEI (una de las oficinas de soporte señaladas en la Figura 6), elabora reportes de seguimiento y análisis a partir de la información proporcionada por el FMV sobre los programas NCMV y TP. Además, integra información del INEI (censos, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO) y de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) sobre financiamiento para adquisición de vivienda).

Por su parte, la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) registra las solicitudes de los desarrolladores de vivienda nueva para obtener el código de proyecto que avale su relación con TP. Los proyectos que cumplen con las características constructivas establecidas y que cuentan con un respaldo de una institución financiera o una fianza que los respalde obtienen el código para vivienda nueva.

Observatorio Urbano Nacional (OUN). Está enfocado en generar información georreferenciada para la planeación de ciudades, por lo que cuenta con un acervo de información relevante: bases de datos geoespaciales del equipamiento urbano en ciudades y otros centros poblados (hospitales, escuelas, universidades, bibliotecas, templos, espacios deportivos, etc.), a disposición de los gobiernos locales para la formulación de planes de desarrollo urbano.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Cuenta con bases de datos y sistemas geoespaciales con servicios de publicación de mapas. Destaca Geo Llaqta, plataforma única de catastro multipropósito, el cual incluye un sistema de información geográfica (SIG) con la cartografía nacional levantada por COFOPRI con fines de formalización y catastro. Permite consultar y descargar información territorial, así como mapas georreferenciados con información de títulos de propiedad entregados (regularizados) y en proceso de regularización (por entregar).

La información llega al detalle de cada vivienda regularizada, se encuentran georreferenciadas, aunque no se detallan en el sitio de Geo Llaqta las características constructivas de las viviendas registradas. También incluye información georreferenciada de otras instituciones de interés para el Sector Vivienda como capas de riesgos, áreas protegidas, centros de salud, instituciones educativas e infraestructura vial.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). La SBN pone a disposición de las entidades públicas y de la ciudadanía en general el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP Web), plataforma oficial donde las entidades públicas de los tres niveles de gobierno incorporan y registran la información de los predios que se encuentren bajo su administración de manera directa. Las entidades podrán modificar, actualizar e incorporar en tiempo real la información de los predios ya registrados, optimizando de esta forma el registro y la interoperabilidad con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE).

Cuenta con otras herramientas: SINABIP Libre, visor geográfico que permite visualizar información relevante de los predios estatales que se encuentran registrados en el Registro Único Obligatorio de los Bienes Estatales; el Portafolio de Predios del Estado (PPE), que permite ubicarlos y obtener una descripción de la potencialidad del uso de cada uno; y el Certificado de Búsqueda Catastral (CERTICAT), que presenta información sobre los terrenos del Estado que se encuentran registrados en el SINABIP.

Existen organizaciones privadas que cuentan con sistemas de información relevantes y propios de su actividad. Sin embargo, no comparten sus datos con el MVCS.

1.5.2 ORGANIZACIONES PRIVADAS QUE PARTICIPAN EN EL SECTOR VIVIENDA

Existen organizaciones privadas que cuentan con sistemas de información relevantes y propios de su actividad. Sin embargo, no comparten sus datos con el MVCS. Por su relevancia, destacan:

Banca. Las empresas bancarias registran la información generada en su cadena de valor sobre los productos hipotecarios que ofrecen. Tienen bases de datos de clientes (demanda) y de viviendas financiadas (oferta), así como de las condiciones del crédito otorgado. Las principales entidades financieras en el Perú registradas por el Banco Central de Reserva (BCR) son el Banco de Comercio, Banco de Crédito del Perú, Banco Interamericano de Finanzas (BanBif), Pichincha, BBVA, Interbank, MiBanco, Scotiabank, BNG, Banco Falabella, Banco Ripley, Santander y Alfin.

Cajas de ahorro, microfinancieras y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Estas entidades podrían proporcionar información sobre vivienda construida de manera informal que generalmente no se encuentra en las bases de datos, reportes o estadísticas del MVCS, en caso accedan a un préstamo. Cuentan con información socioeconómica de los beneficiarios de sus créditos, así como las características de la vivienda a construir (por el proceso de autoconstrucción con asistencia técnica) o intervenir (mejoramiento con asistencia técnica). Cabe indicar que no está estandarizada en su contenido ni formato, tampoco georreferenciada, lo cual es una condición necesaria para incorporarlas en las bases de datos y reportes del MVCS. Entre éstas se encuentran las Cajas de Ahorro y Crédito de Arequipa, Cusco, Santa, Trujillo, Huancayo, Ica, Maynas, Paita, Piura, Sullana y Tacna.

Desarrolladores inmobiliarios. La Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) publica mensualmente el Informe Económico de la Construcción (IEC), que incluye estudios y estadísticas sobre el sector con base en encuestas a sus afiliados a partir de preguntas como: ¿Cuánto colocaste con créditos MiVivienda? ¿Cuánto con instituciones financieras? ¿Cuánto al contado? También publica análisis del mercado de la vivienda con datos del sector financiero tomados de la SBS y del FMV a partir de datos como monto de operaciones, monto de créditos, morosidad, etc.

Sector informal. En el caso de la vivienda informal, que se construye o mejora sin un financiamiento de por medio ni asistencia técnica formal, cierta información puede rastrearse mediante el registro cartográfico de estos desarrollos gestionado por COFOPRI. Éste registra paulatinamente los lotes ocupados informalmente, conforme van formalizándose.

1.5.3 ENTIDADES PÚBLICAS EXTERNAS AL SECTOR VIVIENDA

Si bien no son propiamente del Sector Vivienda, existen otras entidades públicas que cuentan con sistemas de información relevantes para el desarrollo de proyectos de vivienda. Se identificó a las siguientes:

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Construye reportes a nivel macroeconómico con la información enviada por las instituciones de crédito. Es decir, analiza la totalidad de créditos y montos sin detalle de granularidad que permita conocer las características de la demanda y oferta de vivienda.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Además de los Censos de Población y vivienda 2007 y 2017, que sirven de base para la focalización de políticas del MVCS, el INEI elabora la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) con periodicidad anual. En ambos casos, los microdatos son públicos y están georreferenciados a nivel de manzana. Por otro lado, el INEI cuenta con el Sistema de Información Geográfica para Emprendedores (SIGE), que registra en una base geoespacial los niveles de ingreso por zonas, la densidad poblacional, la oferta de negocios (farmacias, ferreterías, consultorios médicos, etc.), así como los puntos de acceso al transporte. Estas bases de datos geoespaciales están construidas a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 y el IV Censo Nacional Económico 2008. Por tanto, está desactualizado.

Ministerio de Salud (MINSA). Cuenta con bases de datos georreferenciadas de hospitales, clínicas y otros servicios de salud.

Ministerio de Educación (MINEDU). El sistema Identicole cuenta con bases de datos georreferenciadas de instituciones educativas de nivel básico y medio, incluyendo colegios públicos y particulares.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Cuenta con un mapa de emergencias a nivel nacional que incluye la red vial a nivel nacional, departamental y vecinal, con detalles de vialidades asfaltadas o no, así como terminales en las vías nacionales. También se incluyen líneas ferroviarias y sus estaciones.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Cuenta con bases de datos de los beneficiarios de programas y bonos del Gobierno a nivel nacional.

Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Es de interés el registro de propiedad inmueble, en el que se inscribe la compra/venta (casa, departamento, terreno), su declaratoria de fábrica, hipotecas, habilitaciones urbanas, subdivisiones, independizaciones, entre otros datos. Sus dos principales servicios digitales en línea son los siguientes: el servicio de publicidad registral, que permite consultar la información contenida en los registros públicos, y el servicio de inscripción registral, que permite documentar los actos o contratos que se incorporan en los registros públicos, previa evaluación.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Tiene como finalidad primordial administrar los tributos del Gobierno Nacional, de manera que cuenta con el registro de los ingresos formales de los ciudadanos, información utilizada como indicador socioeconómico del nivel de ingreso. Actualmente, el FMV se conecta a la plataforma de SUNAT para validar los ingresos declarados por los solicitantes.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). El CENEPRED ha desarrollado la plataforma web geoespacial de libre acceso SIGRID, diseñada para consultar, compartir, analizar y monitorear la información relacionada con peligros, vulnerabilidades y riesgos originados por eventos o fenómenos de origen natural. También facilita el acceso a información de entidades técnico-científicas relacionadas con la gestión integral de riesgos. Cuenta con información de zonas de riesgos no mitigables para fines de vivienda, así como cartografía de peligros por inundación, sismos, tsunamis, vulcanismo, entre otros.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El MIDIS administra el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que gestiona la base de datos del Padrón General de Hogares (PGH), que contiene información socioeconómica relevante para la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales y otros subsidios del Estado.



2

EVALUACIÓN DE LA CADENA
DE VALOR DEL SECTOR DE
VIVIENDA EN EL PERÚ

Esta sección presenta la evaluación de los distintos elementos que constituyen la cadena de valor de vivienda en el Perú. Estos resultados han sido desarrollados con base en el análisis de la evidencia existente para cada caso (estudios relevantes, información secundaria) y la sistematización de información primaria recabada a través de entrevistas con los principales actores de la cadena.

Esta evaluación aborda una caracterización actual de la demanda y la oferta de vivienda, y la identificación de los principales cuellos de botella que afectan cada componente de éstas. Se incluye una caracterización de tres elementos transversales a los eslabones de la cadena: el marco regulatorio, planificación urbana y sistemas de información.

2.1 LA DEMANDA DE VIVIENDA



En términos conceptuales, la demanda de vivienda puede definirse de muchas maneras. Para efectos de este documento, se asume que esta demanda incluye tanto al stock de viviendas que requieren mejorar sus niveles de habitabilidad (demanda por vivienda nueva, mejoramiento o ampliación), como al flujo de viviendas que se requieren para proveer de solución habitacional a todos los hogares que se forman año tras año en el país (demanda por vivienda nueva) (Instituto CUÁNTO, 2018).

2.1.1 STOCK DE DEMANDA

Según datos del Censo de 2017, en el Perú urbano¹⁵ existen 992,042 hogares que viven en condiciones de hacinamiento no mitigable¹⁶ o que comparten la misma vivienda con otros hogares. En principio, estos necesitan soluciones habitacionales que implican la creación de nuevas viviendas.

Por otro lado, existen 3,967,006 hogares que viven en situación de hacinamiento mitigable¹⁷ o habitan viviendas con problemas de materialidad o carencia de al menos un servicio básico. Las soluciones habitacionales para este universo de hogares pasan por una mejora de la calidad de las viviendas o por una ampliación de su espacio habitable. Como muestra la Tabla 7, casi tres cuartas partes de los hogares urbanos existentes en el Perú en el año 2017 presentan algún requerimiento de solución habitacional.

Del universo de hogares con problemas habitacionales, 862,301 (casi un quinto del total) se encuentran en situación de pobreza¹⁸. Además, entre los hogares pobres, 309,695 (36 %) se encuentran en situación de vulnerabilidad: 4,6 % está encabezado por una mujer soltera, 5,4 % por un adulto mayor, 5 % por una persona con discapacidad, 21 % por una persona de origen indígena.¹⁹

¹⁵ En esta subsección se toma en cuenta el universo urbano según la definición oficial del INEI, que incluye centros poblados que tienen como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente. En las siguientes secciones se especifica el número de ciudades o regiones al que corresponde cada estimación, usualmente un subgrupo de ciudades con un mínimo de habitantes. (<https://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/est/lib0862/anexo04.pdf>)

¹⁶ Se refiere a viviendas hacinadas que no tienen posibilidad de ampliación (e.g. departamentos).

¹⁷ Se refiere a viviendas hacinadas con posibilidad de ampliación (e.g. viviendas unifamiliares).

¹⁸ Ingresos menores a S/1,440 mensuales, necesarios para cubrir la canasta básica de consumo.

¹⁹ El 19.7 % de estos hogares tiene dos o más de estas condiciones.

²⁰ Estos números no son equiparables con el déficit habitacional oficial establecido por el INEI, debido a que las definiciones oficiales de dicho déficit no toman en cuenta algunos de los problemas habitacionales mencionados en este análisis (Ver Anexo 1).

Tabla 7 Requerimientos de soluciones habitacionales, Perú urbano²⁰

Requerimiento	#hogares	%
Mayor espacio habitable	992.042	14,8 %
Mejor espacio habitable	3.967.006	59,3 %
Total de hogares en Perú urbano	6.687.532	100,0 %

Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

Para contextualizar estas cifras, las Tablas 8 y 9 muestran la distribución de los requerimientos de soluciones habitacionales en las 21 ciudades más grandes del país, que concentran el 80 % de la población urbana del país según el Censo de Población y Vivienda 2017.

Son más de 800,000 hogares (19 % del total) los que requieren soluciones habitacionales. Esto implica un espacio habitable mayor que el ocupado actualmente. Más de la mitad de estos hogares se encuentran en la ciudad de Lima, y el 61 % de ellos se concentra en los NSE B y C1.

Tabla 8 Número de hogares que requieren mayor espacio habitable, en 21 ciudades

REGION	NSE A	NSE B	NSE C1	NSE C2	NSE D	NSE E	TOTAL
Lima	26,672	175,051	123,982	50,463	51,372	22,803	450,343
Costa	5,976	45,243	38,500	20,907	38,224	41,198	190,048
Sierra	8,883	61,036	55,478	28,583	32,860	6,042	192,882
Selva	356	5,100	7,308	4,589	7,254	6,280	30,887
TOTAL	41,887	286,430	225,268	104,542	129,710	76,323	864,160

Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

De manera similar, la Tabla 9 muestra que la mitad de las viviendas con problemas de calidad se encuentran en Lima. En este caso, el 60 % de estos hogares provienen de estratos socioeconómicos más bajos (C2, D y E).

Tabla 9 Número de viviendas que requieren mejor espacio habitable en 21 ciudades

REGION	NSE A	NSE B	NSE C1	NSE C2	NSE D	NSE E	TOTAL
Lima	52,420	203,461	246,521	175,714	259,946	106,300	1,044,362
Costa	5,026	46,554	82,655	74,847	158,051	91,530	458,663
Sierra	4,349	35,832	61,096	56,322	150,281	51,703	359,583
Selva	1,366	22,510	37,310	25,806	48,111	41,718	176,821
TOTAL	63,161	308,357	427,582	332,689	616,389	291,251	2,039,429

Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

Cabe destacar que las 21 ciudades analizadas concentran el 84 % de los hogares que requieren mayor espacio habitacional, lo que ilustra el hecho de que el hacinamiento no mitigable y la vivienda compartida son fenómenos que ocurren principalmente en ciudades grandes, especialmente en Lima. Por el contrario, las ciudades estudiadas solo agregan el 51 % de las viviendas que tienen problemas de calidad, lo que denota que los problemas de materialidad y acceso a servicios son más comunes en ciudades y poblados pequeños.

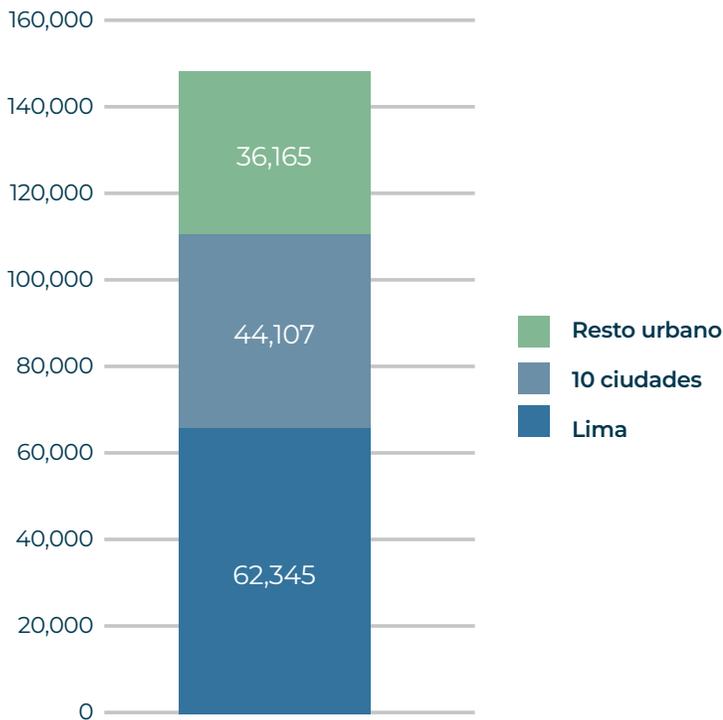
En conclusión, estas cifras sugieren la existencia de un enorme stock de demanda, tanto para vivienda nueva, como ampliaciones y mejoramientos. Esta demanda está presente en todos los ámbitos geográficos y en todos los niveles socioeconómicos, aunque es la ciudad de Lima—que abarca un tercio de la población del país— el espacio en el que la necesidad de soluciones habitacionales es más apremiante, al menos en términos absolutos.

Cabe destacar que las 21 ciudades analizadas concentran el 84 % de los hogares que requieren mayor espacio habitacional, lo que ilustra el hecho de que el hacinamiento no mitigable y la vivienda compartida son fenómenos que ocurren principalmente en ciudades grandes, especialmente en Lima.

2.1.2 FLUJOS DE DEMANDA

A partir de un análisis de los censos nacionales 2007 y 2017 se puede estimar que el Perú urbano produce alrededor de 142,600 hogares nuevos cada año (Espinoza y Fort, 2021). Como muestra la Figura 7, casi el 44 % de estos nuevos hogares se generan en Lima, una cantidad significativamente más alta que en las diez ciudades que le siguen en tamaño y en todo el resto urbano del país.

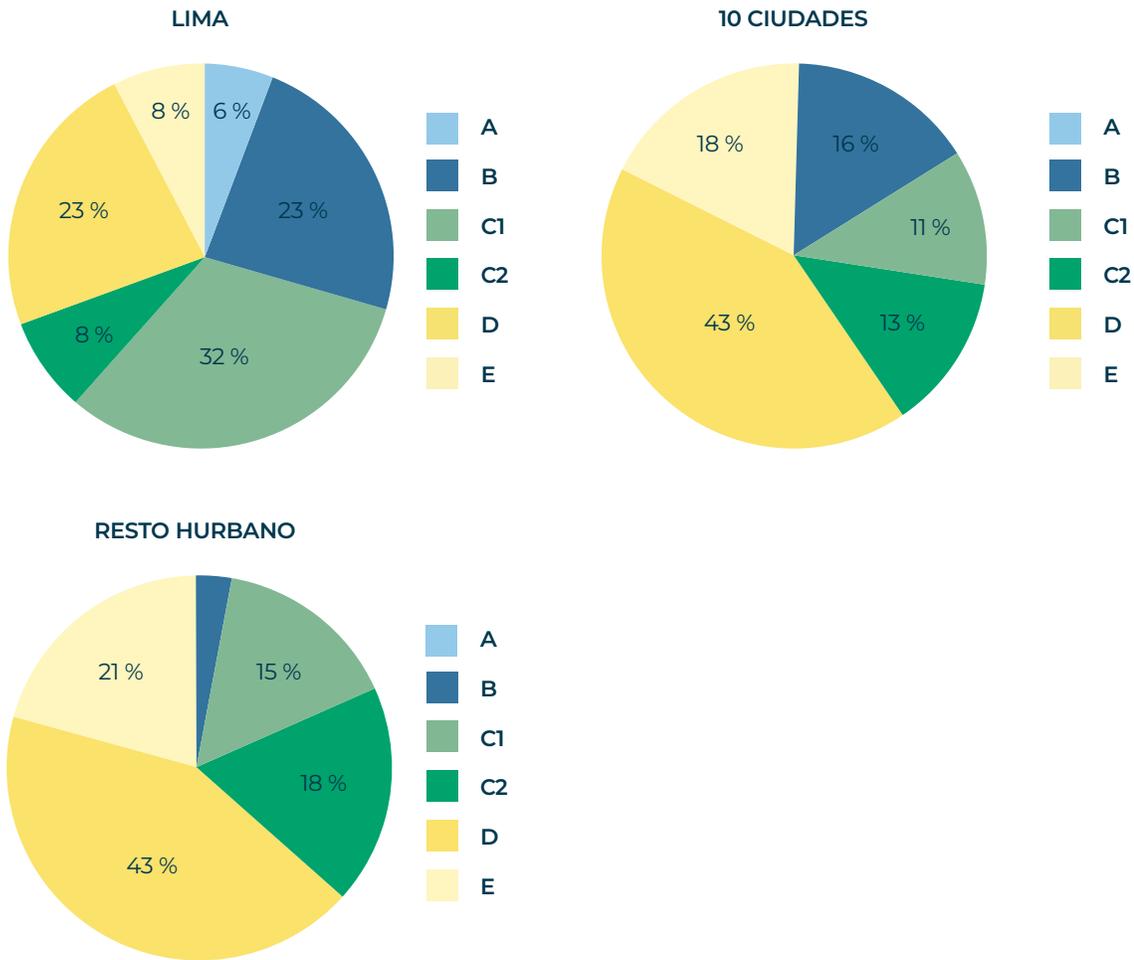
Figura 7 Nuevos hogares por año en el Perú urbano (2007-2017)



Fuente: Espinoza y Fort (2021).
Elaboración propia.

Por otro lado, como muestra la Figura 8, los flujos de demanda anual de vivienda se concentran en los sectores de la población con ingresos más bajos. Esta situación es más pronunciada conforme se reduce el tamaño de la ciudad: mientras que en Lima los sectores socioeconómicos C1, D y E demandan el 39 % de las viviendas al año, en las diez ciudades intermedias más grandes, ese porcentaje alcanza el 73 %; 82 % en las treinta y dos ciudades siguientes.

Figura 8 Distribución de la demanda anual de vivienda por NSE y grupo urbano



Fuente: Espinoza y Fort (2021).
Elaboración propia

El reto de proveer de vivienda adecuada a todos los hogares del país es enorme. Por un lado, se tiene un stock acumulado de requerimientos de soluciones habitacionales que se cuenta por millones; por otro, este stock seguirá creciendo si no se logra atender el flujo de demanda nueva generada cada año en las ciudades.

2.2 LA OFERTA DE VIVIENDA

2.2.1 PRODUCCIÓN ACTUAL DE VIVIENDA



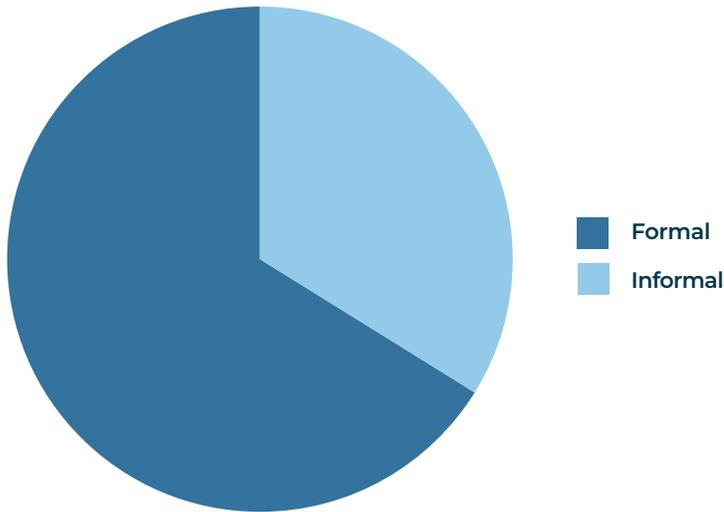
²²Estos números no son equiparables con el déficit habitacional oficial establecido por el INEI, debido a que las definiciones oficiales de dicho déficit no toman en cuenta algunos de los problemas habitacionales mencionados en este análisis (Ver Anexo 1).

Las ciudades peruanas producen en promedio cerca de 128,000 viviendas al año²². Como muestra la Figura 9, de este total, alrededor de 43,000 viviendas son producidas de manera formal (con licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción en registros públicos). Otros 85,000 se construyen informalmente, es decir, sin cumplir con los requisitos de ley.

Las ciudades peruanas producen en promedio cerca de 128,000 viviendas al año . Como muestra la Figura 9, de este total, alrededor de 43,000 viviendas son producidas de manera formal (con licencia de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción en registros públicos). Otros 85,000 se construyen informalmente, es decir, sin cumplir con los requisitos de ley.



Figura 9 Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano

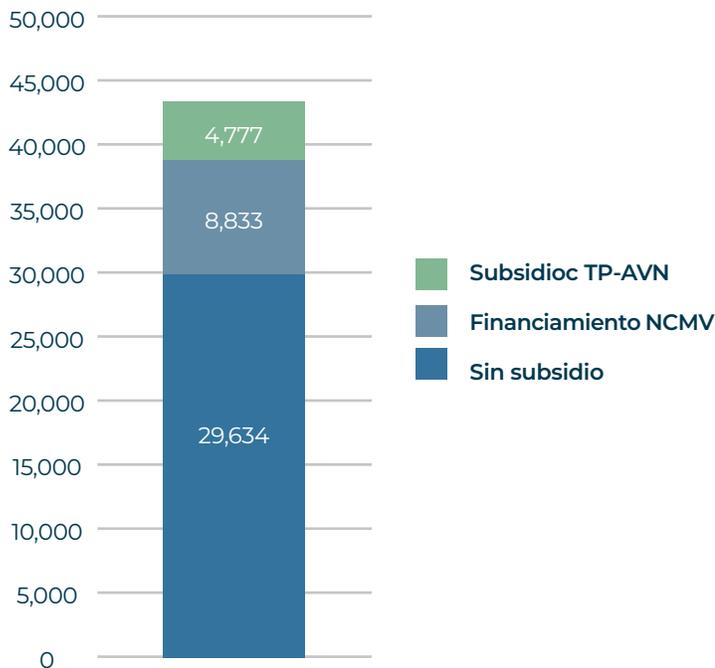


Fuente: Espinoza y Fort (2021). Elaboración propia.

La vivienda producida formalmente representa un tercio del total y pueden ser de dos tipos: convencional, es decir, sin ninguna intervención de los programas de vivienda del Estado; y subsidiadas, ya sea directamente con los bonos Techo Propio (TP-AVN) o indirectamente mediante financiamiento del FMV a través del NCMV²³. Como muestra la Figura 10, el 69 % de la vivienda producida formalmente es del tipo convencional, mientras que el 20 % recibe financiamiento del NCMV, y el 11 % obtiene subsidios directos de TP.

²³ El detalle de estos programas fue desarrollado en la sección 1.4 de este documento.

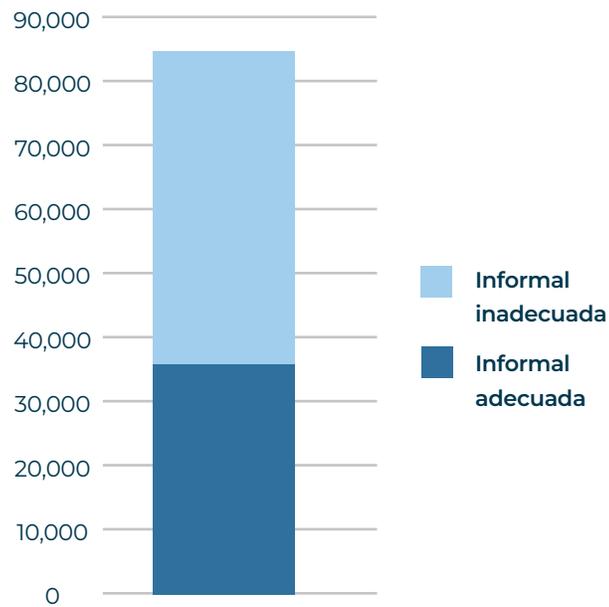
Figura 10 Producción formal de vivienda anual por tipo de producción



Fuente: Espinoza y Fort (2021). Elaboración propia

La vivienda producida de manera informal puede dividirse en dos grupos. Están aquellas nuevas informales que cumplen con requisitos mínimos de materialidad (material noble) y acceso a servicios básicos que se calificarían como “adecuadas”, sin tomar en cuenta los elementos estructurales de su proceso constructivo. Según Espinoza y Fort (2021), cada año se producen alrededor de 34,000 viviendas con estas características; y existen las viviendas informales que no cumplen con los requisitos mencionados y, por tanto, “inadecuadas”. La producción de este tipo de viviendas bordearía las 50,000 unidades al año, como se aprecia en la Figura 11.

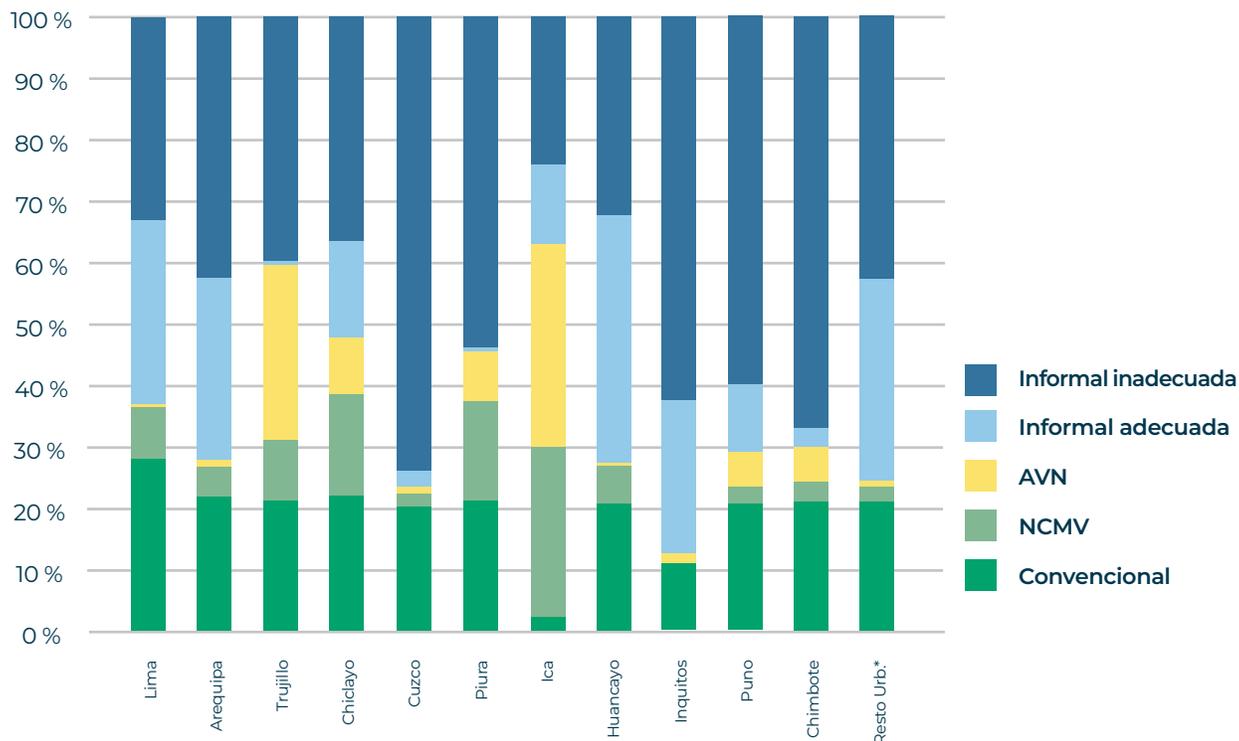
Figura 11 Producción de vivienda informal anual por tipo de vivienda



Fuente: Espinoza y Fort (2021). Elaboración propia.

En las ciudades principales, la producción de vivienda informal explica una parte importante de la producción anual de vivienda, aunque hay algunos casos, como Trujillo e Ica, donde existe mayor presencia de programas estatales (TP-AVN, NCMV) que han permitido reducir la producción informal por debajo del 50 % del total.

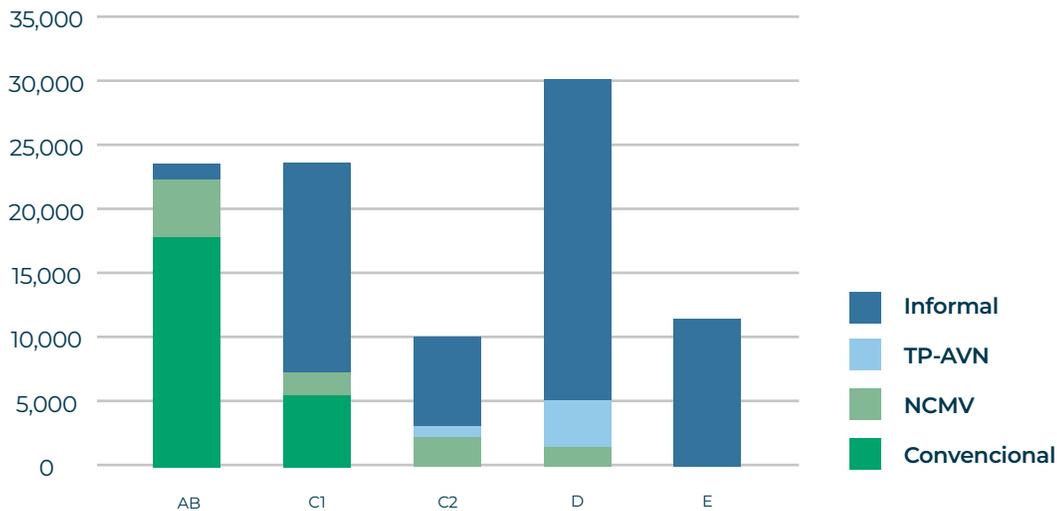
Figura 12 Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano por ciudades principales



*56 ciudades con más de 20,000 habitantes.
Fuente: Espinoza y Fort (2021).

Ahora bien, como muestra la Figura 13, la producción de vivienda formal tiene un sesgo hacia los sectores socioeconómicos con más recursos. Tomando las once ciudades más grandes del país, que concentran el 70 % de la oferta de vivienda urbana total, se aprecia claramente que la totalidad de la vivienda convencional se dirige a los NSE A, B y C1, como lo hace más del 70 % de la vivienda financiada con el NCMV. Por su parte, la vivienda subsidiada (TP-AVN) se dirige, por definición, a sectores de menos recursos. Sin embargo, lo que llama la atención en estas cifras es que la producción informal de vivienda es, de lejos, la principal proveedora de soluciones habitacionales en todos los niveles socioeconómicos, con excepción de los segmentos A/B.

Figura 13 Distribución de la producción de vivienda por NSE y tipo de producción (11 ciudades principales)



Fuente: Espinoza y Fort (2021). Elaboración propia

Finalmente, cabe resaltar que la producción de vivienda en el Perú urbano (128,000 por año), considerando incluso la producción informal, no es suficiente ni siquiera para cubrir la demanda nueva generada cada año (142,000 hogares nuevos). En este contexto, la diferencia de 14,000 hogares pasa a engrosar el stock de familias que deben vivir en hacinamiento y/o compartiendo vivienda con otros hogares. Asimismo, las 50,000 viviendas informales inadecuadas producidas cada año incrementan el stock de hogares que requieren mejoras de calidad en sus espacios habitacionales.

2.2.2 PRODUCCIÓN FORMAL DE VIVIENDA SIN SUBSIDIO

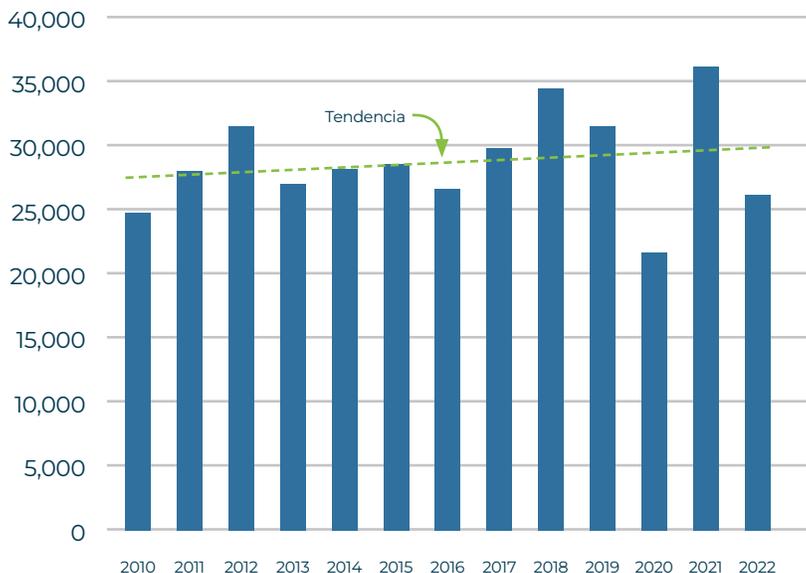
La producción de vivienda convencional (sin subsidio) está compuesta, casi en su totalidad, por la construcción de edificios de departamentos²⁴. Además, como se mostró en la Figura 13, estos edificios se encuentran ubicados en zonas donde se concentra población con un NSE alto y medio alto. Por tanto, están dirigidos a hogares con ingresos bajo empleos formales de la economía nacional.

Generalmente, estas viviendas cuentan con todas las licencias y autorizaciones necesarias para su inscripción en registros públicos. En su gran mayoría son financiadas a través de créditos hipotecarios otorgados por la banca comercial nacional. De hecho, estos mismos bancos proveen financiamiento a las empresas constructoras para desarrollar los proyectos inmobiliarios.

Durante la última década, la producción de vivienda convencional en el país se ha mantenido relativamente estable, como se observa en la Figura 14, fluctuando alrededor de las 30,000 unidades al año, con una tendencia de largo plazo ligeramente creciente —con excepción del año 2020 por crisis del COVID-19, y 2022 por la inestabilidad política del país.

²⁴ Según CAPECO (2019), de las 8386 viviendas convencionales vendidas en Lima durante el año 2019, sólo cinco fueron casas independientes. El 99.9 % restante fueron departamentos.

Figura 14 Producción anual de vivienda convencional (unidades)



2.2.3 PRODUCCIÓN FORMAL DE VIVIENDA CON SUBSIDIO

2.2.3.1 CARACTERÍSTICAS



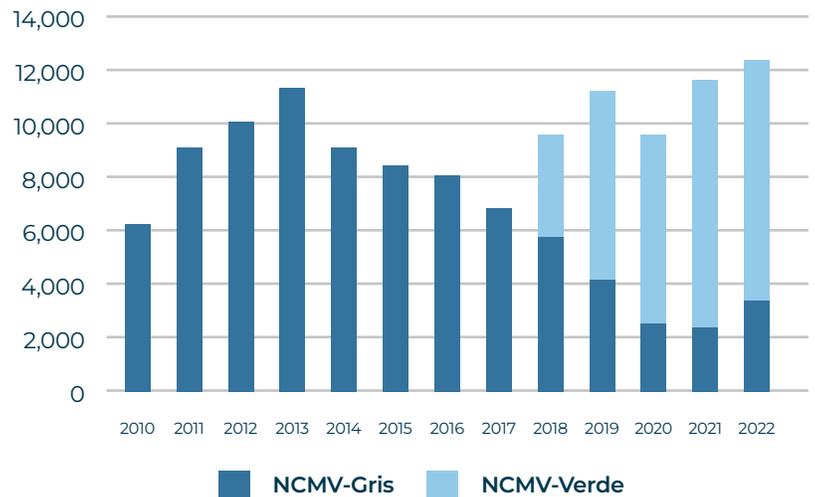
La producción de vivienda nueva con algún tipo de subsidio o financiamiento estatal se realiza a través de dos programas administrados por el FMV: el NCMV, que incluye el subsidio denominado Bono del Buen Pagador (BBP); y Techo Propio, modalidad Adquisición de Vivienda Nueva (TP-AVN), que ofrece un bono no reembolsable, el Bono Familiar Habitacional (BFH)²⁵. Los detalles de estos instrumentos fueron explicados en la sección 1.4 de este documento.

Existen dos modalidades de financiamiento para el NCMV: MiVivienda Gris y MiVivienda Verde. Esta última, vigente desde el año 2017, ofrece mejores condiciones de financiamiento para aquellos proyectos inmobiliarios que incluyen elementos de conservación y sostenibilidad en sus productos finales. Como muestra la Figura 15, los créditos “verdes” desplazaron en 2019 a los “grises” como la principal modalidad de financiamiento del NCMV.

En general, la tendencia de producción de vivienda con el NCMV ha mostrado un crecimiento sostenido durante los últimos años, con excepción del 2020. Sin embargo, como muestra la Figura 13, este financiamiento se concentra en los sectores socioeconómicos más altos, pues atiende de manera marginal a los sectores C y D. De hecho, el NCMV financia generalmente proyectos inmobiliarios similares a la vivienda convencional, es decir, edificios de departamentos, aunque con menor metraje.

²⁵ El BFH también cubre las actividades Techo Propio, modalidad Construcción en Sitio Propio (TP-CSP). Como se explicará en la sección 2.2.6, esta modalidad produce módulos de vivienda, pero en lotes en los que ya existe una vivienda precaria. En tal sentido, para efectos de este documento, se considerará a TP-CSP como un proceso de mejoramiento de vivienda.

Figura 15 Producción anual de vivienda con NCMV por modalidad



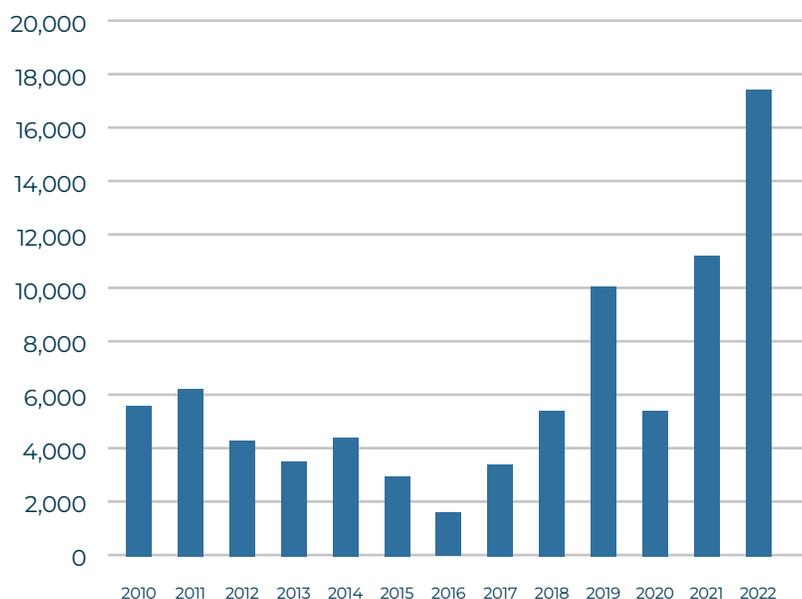
Fuente: MASHA con datos del FMV y la SBS y AFP.
Elaboración propia.

La producción de vivienda nueva con algún tipo de subsidio o financiamiento estatal se realiza a través de dos programas administrados por el FMV: el NCMV, que incluye el subsidio denominado Bono del Buen Pagador (BBP); y Techo Propio, modalidad Adquisición de Vivienda Nueva (TP-AVN), que ofrece un bono no reembolsable, el Bono Familiar Habitacional (BFH).



En cuanto a los bonos TP-AVN, dirigidos a promover la producción de vivienda de interés social (principalmente departamentos o vivienda unifamiliar en provincias), se financió en promedio 4,500 viviendas al año durante la década de 2010, lo que representó una pequeña fracción (~4 %) de la producción formal de viviendas en el país. Sin embargo, como muestra la Figura 16, el impacto de este instrumento en la producción de vivienda se ha incrementado notablemente a partir del año 2021. Según cifras preliminares, en el año 2022 las viviendas financiadas con TP-AVN habrían representado alrededor del 30 % del total de viviendas producidas formalmente en todo el territorio nacional²⁶.

Figura 16 Producción anual de vivienda con NCMV por modalidad



Fuente: MASHA con datos del FMV y la SBS y AFP.
Elaboración propia.

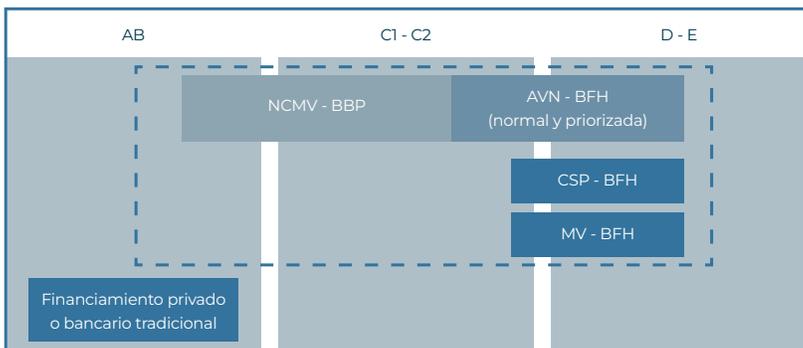
Traslape en subsidios y productos para menores ingresos. Como resulta evidente, el enfoque de la política de subsidios debería beneficiar hogares de menores ingresos. En el caso del Perú, se ha identificado que para la población en los NSE C2, D y E, cuyos ingresos mensuales se estiman menores a S/3,700, hay dos tipos de subsidios/bonos disponibles: BFH (correspondiente a TP-AVN) y BBP (correspondiente al NCMV). La diferencia entre ellos radica en que al recibir un BFH, se requiere que sea el grupo familiar el que aplique, mientras que para BBP puede ser un solo individuo el solicitante, aunque en este caso no se le pide un máximo de ingreso mensual. No obstante, ambos van dirigidos a los mismos valores de vivienda y a los mismos ingresos, aunque con distintos niveles de subsidio y diferentes requerimientos. Esto genera diversas ineficiencias en la entrega de estos bonos, principalmente del lado del BBP, en el cual no se verifica nivel de ingreso y no se aplica sobre el grupo familiar.

2.2.3.2 CUELLOS DE BOTELLA



²⁶ En principio, el notable incremento en la producción de TP-AVN se debería al mayor presupuesto asignado a este rubro por el gobierno central, aunque hay que notar la capacidad del mercado para absorber dichos recursos y convertirlos en vivienda.

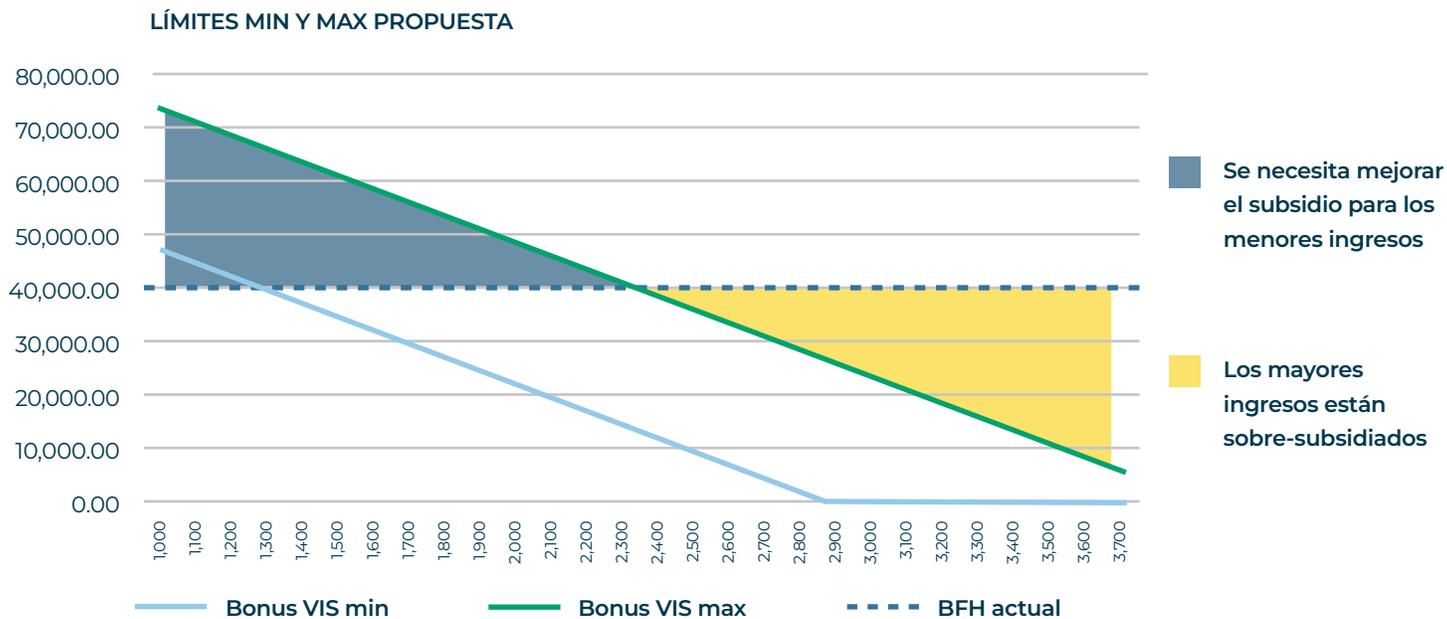
Figura 17 Productos FMV por NSE



Elaboración propia.

Subsidio único: La política actual se basa en un subsidio único para ciertos valores de vivienda, limitando el valor de los ingresos sólo en el caso de Techo Propio a S/ 3,700 y dejándolo abierto para NCMV. Esto genera, en el caso de los ingresos más bajos, subsidios inferiores a lo requerido, y en los más altos, subsidios superiores a lo necesitado.

Figura 18 Ineficiencias en el otorgamiento de subsidios en TP-BFH



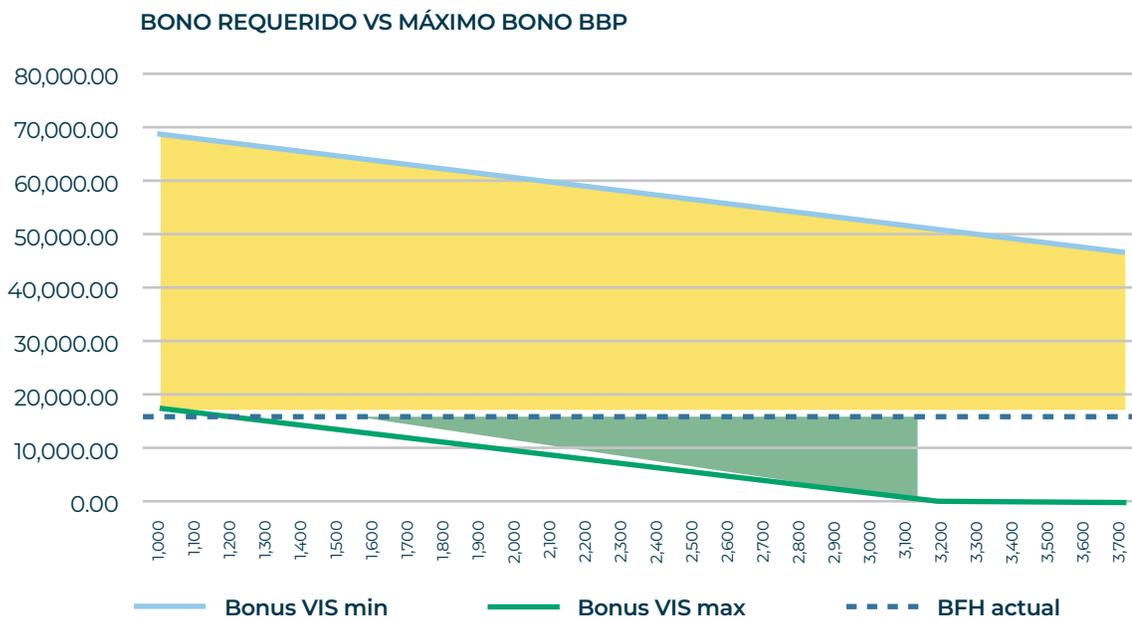
Elaboración propia.

En la figura anterior, las líneas diagonales indican el bono requerido bajo dos niveles de VIS, mientras que la línea punteada horizontal demarca el límite actual de BFH (S/ 40,250). En este caso se puede apreciar que la zona gris es aquella en la que el subsidio es insuficiente para los valores de vivienda, y la roja indica un subsidio mayor al requerido. Por lo tanto, una política basada en un único subsidio no es óptima para la asignación de recursos presupuestales y no logra penetrar los segmentos más pobres y vulnerables.

²⁷ Equivale a S/198,000 en 2023.

Lo anterior también es evidente en el caso del NCMV y BBP. En ellos se puede observar una gran área roja que indica el nivel de subsidio que faltaría completar para acceder a una VIS con valores debajo de 40 UIT²⁷, mientras que el área verde constituye un sobre-subsidio. Es decir, en este caso, el nivel de subsidio es muy bajo en comparación con el valor de vivienda que podría definirse como de interés social. En este caso, a diferencia de TP, el límite de valor de vivienda es casi el doble para vivienda unifamiliar, S/184,000 frente a S/96,300.

Figura 19 Ineficiencias en el otorgamiento de subsidios en NCMV-BBP



Elaboración propia.

Focalización ineficiente de la política de subsidios: Uno de los principales problemas de la política de subsidios actual es que no logra penetrar en los segmentos con menores ingresos con la profundidad requerida. Los subsidios llegan en muy baja proporción con relación a la demanda total y de forma muy desdibujada en los NSE más bajos (Ver Figura 13).

Al analizar las colocaciones de financiamiento para los años 2020 y 2021 canalizadas a través del FMV (Tabla 10), se aprecia que solo el 32.6 % del financiamiento ha ido a los segmentos más necesitados (C2, D y E), en otras palabras, dos terceras partes son destinadas para los segmentos más altos. La Tabla 10 muestra que el financiamiento del FMV hacia los segmentos A y B es una tercera parte del total, cuando dichos segmentos son claramente atendidos por el sector privado.

Tabla 10 Financiamiento y bonos otorgados por nivel de ingreso

RANGO DE INGRESOS	TOTAL COLOCADO	% COLOCADO
Hasta S/ 2,000	99,322,613.59	4.4 %
Mayor a S/ 2,000 hasta S/ 3,000	276,428,387.99	12.3 %
Mayor a S/ 3,000 hasta S/ 4,000	360,013,152.39	16.0 %
Mayor a S/ 4,000 hasta S/ 5,000	392,447,335.43	17.4 %
Mayor a S/ 5,000 hasta S/ 6,000	316,574,492.62	14.0 %
Mayor a S/ 6,000 hasta S/ 7,000	260,514,725.85	11.6 %
Mayor a S/ 7,000 hasta S/ 8,000	226,444,492.60	10.0 %
Mayor a S/ 8,000 hasta S/ 9,000	163,808,195.14	7.3 %
Mayor a S/ 9,000 hasta S/ 10,000	71,831,263.12	3.2 %
Mayor a S/ 10,000	86,916,041.59	3.9 %
TOTAL GENERAL	2,254,300,700.32	100.0 %

Fuente: FMV.
Elaboración propia.

En la Tabla 11 se presenta que sólo el 3 % del monto colocado ha sido destinado al producto de financiamiento complementario Techo Propio.

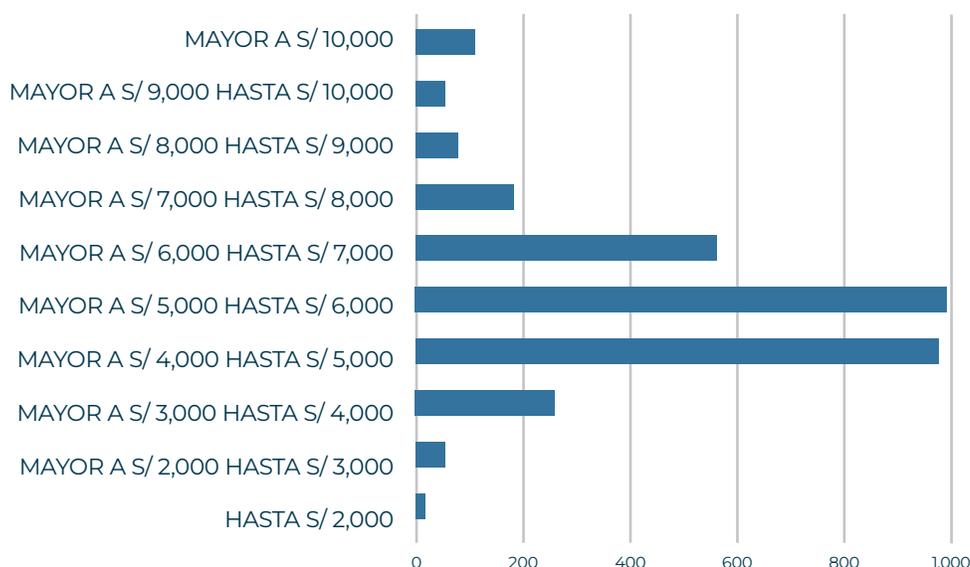
Tabla 11 Total colocado por producto (2021- abril de 2022)

RANGO DE INGRESOS	TOTAL COLOCADO	% COLOCADO
FCTP	66,587,062.53	3.0 %
NCMV	492,361,738.81	21.8 %
NCMV Sostenible Grado 1	145,459,329.23	6.5 %
NCMV Sostenible Grado 2	347,497,474.58	15.4 %
NCMV Sostenible Grado 3	1,202,395,095.17	53.3 %
TOTAL GENERAL	2,254,300,700.32	100.0 %

Fuente: FMV. Elaboración propia.

Valor de Vivienda de Interés Social (VIS): Otro problema en la política de subsidios actual es el rango de precios para la VIS. Actualmente, el BBP puede ser otorgado hasta valores de vivienda de S/ 343,900, equivalente a \$93,706 USD, un valor muy alto para el segmento de más bajos ingresos. Este valor permite que muchos subsidios del tipo BBP sean destinados a estos segmentos con mayores ingresos que podrían acceder a dichos valores de vivienda tomando un mayor crédito. En otras palabras, hay un claro sobre subsidio para ciertos segmentos de la población que podría ser corregido para que se destinen más recursos a los segmentos menos favorecidos.

Figura 20 Número de operaciones por rango de ingresos para valores VIS entre 218,100 y 323,100

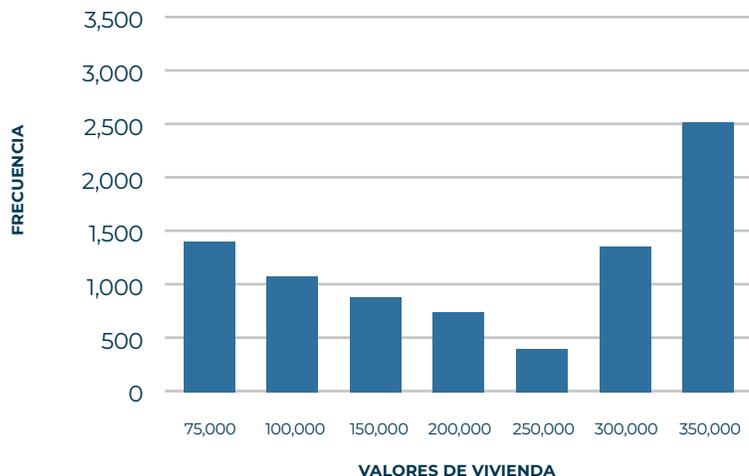


Fuente: FMV. Elaboración propia.

En la Figura 20 se aprecia muchas operaciones con precios altos de VIS para personas que reportan ingresos entre S/ 4,000 y S/ 7,000 soles, quienes podrían adquirir este valor de viviendas mediante un mayor nivel de crédito o pago inicial sin requerir la totalidad del BBP.

Figura 21 Histograma de operaciones de NCMV por valor de vivienda

HISTOGRAMA DE OPERACIONES DE NCMV POR VALOR DE VIVIENDA



Fuente: FMV.
Elaboración propia.

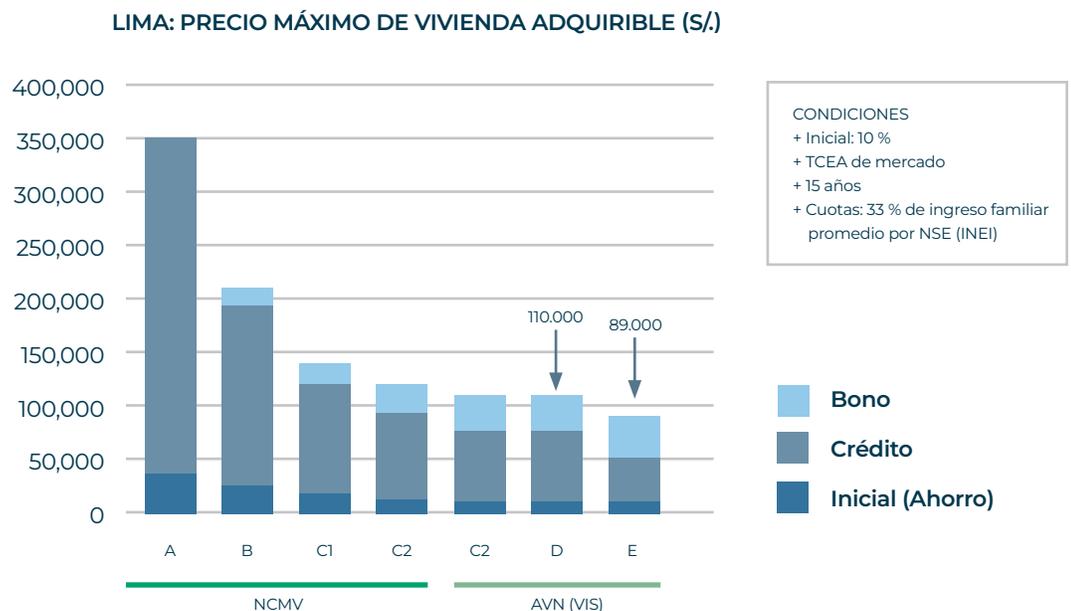
Asimismo, la Figura 21 muestra que el número de operaciones de NCMV con BBP está sesgado hacia mayores costos de vivienda, con una media de S/ 187,113 y una mediana en S/ 175,300²⁸. Esto quiere decir que los BBP se están yendo hacia valores altos de vivienda que podría no se catalogada como VIS, desperfilando así también la política de subsidios.

Poca bancarización en los segmentos de menores ingresos: Otro de los problemas de la política de subsidios actual es el bajo fomento hacia la bancarización. La población que pertenece a los NSE más bajos se encuentra en su mayor parte laborando en el sector informal. Según Espinoza y Fort (2019), estos hogares suelen adquirir lotes informales, por los que pagan un promedio de S/ 15,000 por un terreno sin ningún tipo de infraestructura o servicio, monto muy por encima del pago inicial típico de 10 % en Techo Propio.

La Figura 22 muestra las condiciones actuales del mercado de crédito hipotecario (tasas, plazos) e ingresos promedio de hogares de distintos niveles socioeconómicos (APEIM, 2020). Éstas sugieren que la mayoría de las familias —incluso en los estratos más bajos— estaría en condiciones de acceder a una vivienda que cumple con los rangos establecidos por el BFH de Techo Propio - AVN.

²⁸ Si la media es mayor a la mediana hay un sesgo a la derecha.

Figura 22 Capacidad de compra de vivienda de hogares por NSE (vía TP-AVN)



Fuente: Espinoza y Fort (2021)

Según estas cifras, la principal limitante para acceder a los bonos TP-AVN no es el nivel de ingresos, sino el nulo acceso al crédito hipotecario de los hogares para los que ha sido diseñado el instrumento. Para recibir los beneficios contemplados por TP es imprescindible completar el bono con un pago inicial (que podría pagarse, como ya se señaló) y un crédito hipotecario. Al no ser sujeto de crédito, se limita la posibilidad de acceder a dichos beneficios.

Este acceso limitado a créditos del sistema financiero peruano se explica directamente porque un 70 % de la población económicamente activa del país labora en el sector informal, lo cual convierte a estas personas en inelegibles, por lo menos a tasas razonables (como en el caso hipotecario). En palabras de un constructor colombiano citado por Holland (2017): “Para recibir un subsidio, uno debe demostrar que es pobre, y para recibir un crédito, uno debe demostrar que es rico”.

Esta situación se puede verificar observando el tipo de entidad financiera que realiza las colocaciones: en la Figura 23 se observa que la banca múltiple domina absolutamente el mercado hipotecario nacional —aunque prácticamente no coloca créditos para clientes Techo Propio. Este último mercado es atendido por entidades mucho más pequeñas, representadas en el gráfico de la derecha. Es importante notar la enorme diferencia en la escala respecto a la Figura 24.

Este acceso limitado a créditos del sistema financiero peruano se explica directamente porque un 70 % de la población económicamente activa del país labora en el sector informal, lo cual convierte a estas personas en inelegibles, por lo menos a tasas razonables (como en el caso hipotecario).



Figura 23 Colocación de créditos hipotecarios, por tipo de entidad (millones de S/.)

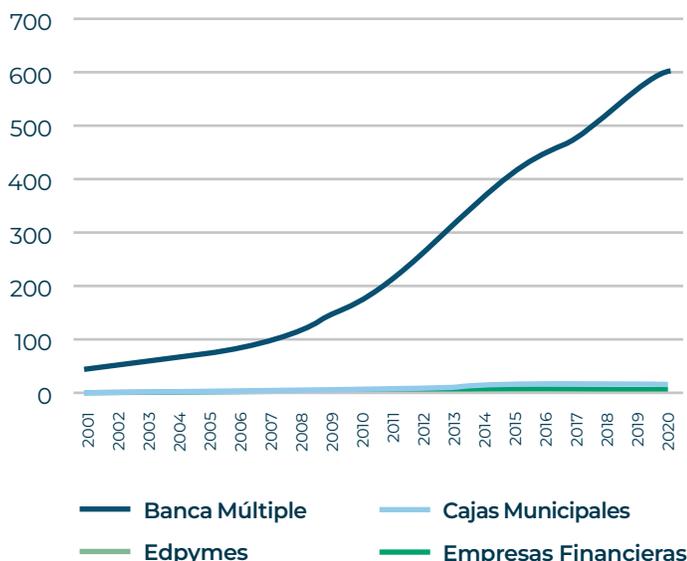
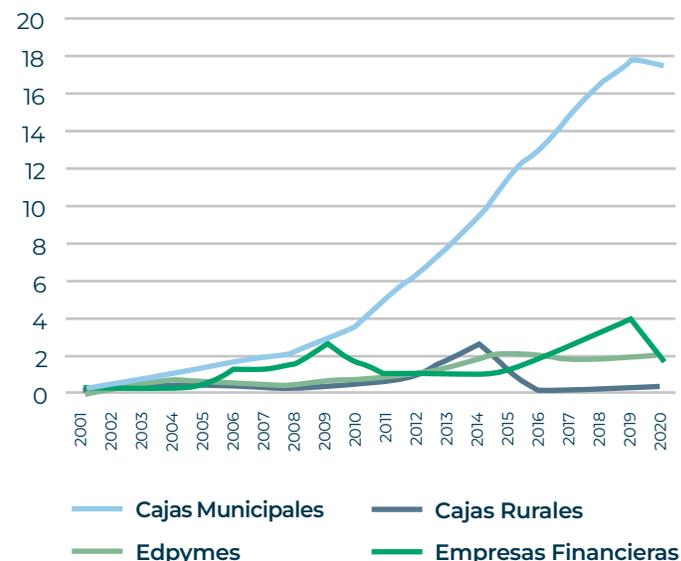


Figura 24 Colocación de créditos hipotecarios, sin banca múltiple (millones de S/.)



Esta situación no sólo afecta a los potenciales beneficiarios de TP-AVN. Como muestra la Tabla 12, tanto Techo Propio como el NCMV destinan colocaciones a trabajadores dependientes, que, en una economía informal, suelen ser una mayoría relativamente privilegiada.

Tabla 12 Porcentaje de colocación por condición laboral para TP-AVN y NCMV

TP-AVN	DEPENDIENTE	INDEPENDIENTE
Hasta S/ 2,000	68.3 %	31.7 %
Mayor a S/ 2,000 hasta S/ 3,000	78.4 %	21.6 %
Mayor a S/ 3,000 hasta S/ 4,000	74.9 %	25.1 %
TOTAL	73.3 %	26.7 %

NCMV	DEPENDIENTE	INDEPENDIENTE
Hasta S/ 2,000	86.6 %	13.4 %
Mayor a S/ 2,000 hasta S/ 3,000	82.7 %	17.3 %
Mayor a S/ 3,000 hasta S/ 4,000	80.0 %	20.0 %
TOTAL GENERAL	82.2 %	17.8 %

Fuente: Espinoza y Fort (2021)

Escasez de suelo habilitado. La masiva ocupación informal del suelo (sección 1.2.1) que caracteriza la expansión urbana de las ciudades peruanas afecta la viabilidad de la vivienda asequible de dos modos: el precio y la disponibilidad. Un precio alto del suelo imposibilita la producción de VIS, incluso utilizando subsidios estatales. Por ejemplo, la alta demanda en Lima (y la extendida competencia de la ocupación informal) ha elevado el precio del suelo a niveles que terminan absorbiendo prácticamente la totalidad del bono otorgado por Techo Propio. En el caso de otras provincias, esta situación se replica, principalmente, en las áreas céntricas y consolidadas de las ciudades, lo que significa que la disponibilidad de suelo para la producción de vivienda asequible se concentra en la periferia.

El problema del suelo excede a la necesidad de disponer de terrenos vacíos: se requiere una mayor disponibilidad de suelo habilitado. Es decir, se debe contar con terrenos con servicios básicos (especialmente agua y saneamiento) e infraestructura urbana mínima (vialidad, áreas verdes). No obstante, en la actualidad no existen instrumentos de política que contribuyan a alinear los planes maestros, operativos o de ampliación de las entidades encargadas de la infraestructura de agua y saneamiento con las zonas de expansión urbana de las ciudades.

De manera similar sucede con la inversión pública en infraestructura urbana, que suele responder a compromisos políticos antes que a políticas públicas coherentes para el manejo del espacio urbano. Según un estudio para Lima de Espinoza y Fort (2017), la mitad de la inversión pública en zonas de expansión se destina a infraestructura de bajo impacto para los sistemas urbanos locales.

Las entidades públicas encargadas de promover la creación de nuevo suelo urbano (ver sección 1.3.2) no lo están haciendo a ninguna escala relevante: por un lado, el Programa de Generación de Suelo Urbano del MVCS, a pesar de tener una misión específicamente enfocada en este objetivo, prácticamente no tiene las herramientas necesarias para realizar intervenciones importantes; por otro lado, el Operador Público de Suelo planteado por la Ley DUS aún no ha sido constituido y podría demorar varios años en comenzar a funcionar de manera apropiada.

Inestable asignación presupuestal del BFH: Según los desarrolladores inmobiliarios involucrados en la producción de viviendas Techo Propio, las grandes fluctuaciones en el número de unidades construidas cada año— que puede apreciarse en la Figura 10— sucede por la notable variabilidad del monto asignado para el BFH cada año. Esta inestabilidad se explica por el hecho de que el BFH se financia como gasto fiscal, lo que implica que su asignación presupuestal está sujeta a la aprobación discrecional cada año.

2.2.4 PRODUCCIÓN INFORMAL DE VIVIENDA

2.2.4.1 CARACTERÍSTICAS

Uno de los aspectos para determinar la magnitud de la informalidad en la producción de vivienda implica verificar si cuenta con licencia municipal de construcción o título de propiedad. La ENAHO²⁹ permite aproximar el número de viviendas existentes en las ciudades del país que cuentan con esta licencia:

Tabla 13 Distribución de viviendas con título y licencia de construcción en 67 ciudades del país en 2019³⁰

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	TÍTULO DE PROPIEDAD		TOTAL
	CON TÍTULO	SIN TÍTULO	
Con licencia	33 %	3 %	37 %
Sin licencia	37 %	26 %	63 %
Total	71 %	29 %	100 %

Fuente: Espinoza y Fort (2021)

La Tabla 13 muestra que alrededor de un tercio de todas las viviendas urbanas del país cuenta con licencia de construcción municipal. Este porcentaje es todavía menor en las zonas de reciente expansión. Como se presenta la Tabla 14, apenas el 12 % de viviendas en estas áreas tienen licencia de construcción. En ambos casos, llama la atención la diferencia entre el porcentaje de predios que cuentan con título de propiedad respecto de aquellos que se edifican siguiendo los requerimientos de ley, lo cual ilustra los límites en la formalidad.

Tabla 14 Distribución de viviendas con título y licencia de construcción, áreas de expansión urbana 2001-2018

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	TÍTULO DE PROPIEDAD		TOTAL
	CON TÍTULO	SIN TÍTULO	
Con licencia	11 %	1 %	12 %
Sin licencia	52 %	36 %	88 %
Total	63 %	37 %	100 %

²⁹ La ENAHO no tiene representatividad a nivel de ciudades. Por ello, se agregaron los datos de las 67 ciudades del país con más de 20,000 habitantes para aproximar, de manera imperfecta, los resultados aquí presentados.

³⁰ En principio, no es posible obtener licencia de construcción sin título, por lo que el 3 % de los casos que presenta esta situación debe considerarse como errores de reporte.

Fuente: Espinoza y Fort (2021)

³¹Se excluyen las viviendas ubicadas en manzanas donde el número de unidades habitacionales disminuyó durante el periodo intercensal debido a su reemplazo por locales comerciales. Tampoco se toman en cuenta las viviendas nuevas catalogadas como departamentos en edificio.

Otro modo de estimar es a través del análisis de la información de los censos de población y vivienda de 2007 y el 2017 (INEI, 2017). Según estos datos, en 2017 existían alrededor de 3.2 millones de viviendas independientes en las cuarenta y tres ciudades más grandes del Perú con más de 50,000 habitantes³¹. La mitad de estas viviendas (1,6 millones) fueron producidas durante el periodo intercensal. La Figura 25 muestra que cerca de medio millón se construyeron con materiales precarios; el resto, con material noble en alguno de sus componentes.

Figura 25 Casas independientes construidas entre 2007 y 2017



Fuentes: Censos 2007 y 2017. Elaboración propia.

La producción de vivienda nueva con material noble parcial o total en el periodo intercensal 2007 ocurre en zonas de expansión urbana (mayoritariamente informales) y en áreas urbanizadas (en densificación), tal como se presenta en la Tabla 15. En ambos casos, la mayoría de las viviendas independientes se construyen con material noble en piso, pared y techo.

Tabla 15 Número de viviendas nuevas con uno o más componentes de material noble (2007-2017)

EDIFICACIÓN EN MAT. NOBLE (2007-17)	# VIVIENDAS CONSTRUIDAS	
	ZONA DENSIFICACIÓN	ZONA EXPANSIÓN
Piso	21,902	142,063
Piso, pared	35,144	130,259
Piso, pared, techo	324,476	443,955
TOTAL	381,522	716,277

Fuentes: Censos 2007 y 2017. Elaboración propia.

En Perú, la producción de viviendas informales se basa en la autoconstrucción y se realiza de manera progresiva. De acuerdo con Hábitat para la Humanidad (2018), la autoconstrucción típica se realiza en siete etapas, que va desde que se adquiere u ocupa el terreno, hasta la consolidación y expansión vertical de la vivienda³². Este proceso puede tomar hasta treinta años de ejecución. (Ver Figura 26)

Figura 26 Modelo analítico del proceso de construcción progresiva de vivienda en el Perú



Adquisición del terreno: El jefe de hogar evalúa factores económicos y sociales para seleccionar un lugar y adquirir un terreno. Las juntas directivas de la zona se encargan de gestionar y vender los lotes.

Habilitación del terreno: El dueño del terreno limpia y prepara el terreno para los cimientos de la vivienda. El alcance de este proceso depende de los metros requeridos y las condiciones topográficas, lo que podría durar hasta dos años.

Construcción de la primera vivienda: Se construye una vivienda financiada con recursos propios o préstamos personales o comunitarios. Esta vivienda es pequeña, de baja calidad, y carece de servicios como electricidad y drenaje.

Construcción de la segunda vivienda: La jefa(e) de familia modifica la primera vivienda para aumentar el espacio. Se utilizan materiales de mejor calidad y se agregan habitaciones, aunque todavía carezca de servicios básicos.

Construcción de la tercera vivienda: Esta etapa está relacionada con el crecimiento y las necesidades de la familia. Se recurre al financiamiento formal, pero el diseño y construcción todavía pueden presentar deficiencias.

Techado de la tercera vivienda: Se construye una losa rígida que permite el crecimiento vertical futuro, simboliza el esfuerzo y la inversión de la familia.

Crecimiento vertical de la vivienda: Se consolida el desarrollo de la vivienda final con la construcción de más pisos. El crecimiento depende de las condiciones del terreno y la calidad estructural de la segunda vivienda. La asesoría técnica especializada sigue siendo una barrera. Esta etapa puede durar aproximadamente siete años.

³² Situación de la vivienda para la base de la pirámide en Lima Metropolitana. Hábitat para la Humanidad, 2018.

A lo largo de estas etapas, las familias mejoran sus viviendas. Sin embargo, persisten limitaciones de calidad constructiva y acceso a servicios básicos. Hábitat para la Humanidad (2018) identifica cuatro actores clave en este proceso: la familia beneficiaria, los vecinos o círculo social cercano, el maestro de obra o albañil, y el proveedor de materiales o comercio local ferretero. Estos actores constituyen el sistema de construcción progresiva, en el cual se intercambia información, apoyo y recursos monetarios.

Este modelo se repite en todas las ciudades del país. En tal sentido, la mayoría de las zonas consolidadas fueron en su momento áreas sin infraestructura o servicios, y con viviendas precarias. Es en estas zonas en las que se aprecia actualmente la última etapa del proceso descrito, el crecimiento vertical de la vivienda.

La naturaleza progresiva de los procesos informales de producción de vivienda afecta la calidad de las soluciones habitacionales. Construir una vivienda por partes, reemplazando edificaciones previas, es un proceso ineficiente y costoso. El problema de fondo es económico: las familias que autoconstruyen no tienen recursos para edificar de manera ordenada, rápida y de acuerdo con especificaciones técnicas adecuadas. Lamentablemente, en la actualidad no existen productos financieros que impulsen estos procesos de construcción progresiva. Del mismo modo, además de esfuerzos aislados de algunas ONG, no existen programas que ofrezcan asistencia técnica de calidad a millones de hogares que autoconstruyen sus viviendas.

Esta situación genera un entorno plagado de información asimétrica o distorsionada, que afecta la toma de decisiones y causa diversas externalidades negativas. En primer lugar, las familias no comunican adecuadamente a los maestros de obra sobre los problemas o vicios ocultos relacionados con las etapas constructivas anteriores en sus viviendas. Esta falta de información dificulta la corrección de errores y la mejora de los procesos. Además, las familias muestran resistencia al uso de nuevos materiales y técnicas constructivas, ya que los maestros de obra no desempeñan el rol de asistentes técnicos, sino simplemente de ejecutores. Por lo tanto, usan materiales con base en su conocimiento empírico y práctico.

Por otro lado, los maestros de obra suelen adquirir materiales de baja calidad o se sobrestima la cantidad de ciertos productos, a lo que puede sumarse un mercado negro de materiales³³, que según CAPECO (2019) genera un incremento de hasta un 40 % en el costo original de la vivienda. Asimismo, los ferreteros o comercios locales, aunque brindan información y apoyo financiero a las familias, también pueden comprometer sus finanzas e inversiones si no se cuenta con la debida información y educación en términos de gestión de deudas y finanzas básicas.

Asimismo, las familias tienden a evaluar la calidad de la vivienda a partir de los acabados finales de muros y techos, sin considerar aspectos estructurales fundamentales. Una vez más, la falta de asistencia técnica adecuada impide orientar correctamente a las familias respecto a las necesidades prioritarias de la vivienda. Asimismo, las decisiones económicas suelen recaer en los jefes de familia, mientras que el rol de las mujeres se limita a supervisar el proceso constructivo. Esta división de roles puede ser limitante y no aprovecha plenamente las capacidades y conocimientos de todos los miembros del hogar.

2.2.4.2 CUELLOS DE BOTELLA



³³Según CAPECO (2019), cada año se venden US\$ 700 millones en materiales de construcción falsos, lo que representa el 16 % del mercado.

La naturaleza progresiva de los procesos informales de producción de vivienda afecta la calidad de las soluciones habitacionales. Construir una vivienda por partes, reemplazando edificaciones previas, es un proceso ineficiente y costoso.



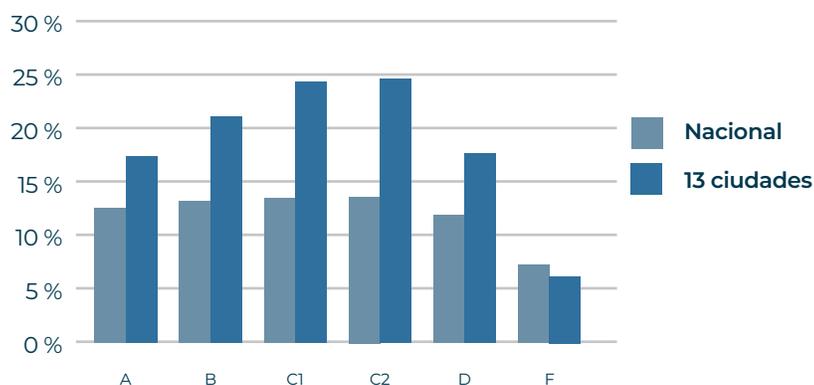
2.2.5 PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE ALQUILER

2.2.5.1 CARACTERÍSTICAS



Según el CPV 2017 y la ENAHO entre 2018 y 2021, en Perú existen alrededor de novecientos mil hogares que habitan en viviendas alquiladas (*Affordable Housing Institute*, 2022). Aproximadamente cien mil de estas presentan un limitado espacio habitacional (hacinamiento, vivienda compartida), del mismo modo que en la vivienda propia. Además, cuatrocientos sesenta mil hogares alquilan viviendas con problemas de calidad³⁴.

Figura 27 Porcentaje de hogares totales que arriendan vivienda por NSE



Fuente: MASHA con datos del FMV y la SBS y AFP.
Elaboración propia.

En términos absolutos, el sector socioeconómico que concentra el mayor número de hogares arrendatarios a nivel nacional es el NSE D (326,000), seguido por C1 (251,000). Ambos concentran el 60 % de los arrendatarios en el país. Por otro lado, en términos relativos (Tabla 4), el porcentaje de hogares que arriendan vivienda oscila entre el 11 % y el 14 % del total, con la excepción del NSE E, cuya proporción de hogares arrendatarios gira en torno al 6 %.

Si se observan las trece ciudades más grandes del país, la proporción de hogares arrendatarios se incrementa de forma significativa en el ámbito urbano, entre el 17 % y el 25 % del total de hogares, con la sola excepción del NSE E, que mantiene un porcentaje del 6 %.

En cuanto a las características de los hogares arrendatarios puede advertirse patrones tanto a nivel nacional como en las ciudades estudiadas: conforme se avanza hacia el NSE más bajo, los jefes de hogar suelen ser más jóvenes y menos educados, con un mayor número de hijos. Mientras más pobre sea el hogar, mayor probabilidad de que el jefe sea migrante, es decir, que no haya nacido en su lugar de residencia. Es importante señalar que existe un porcentaje importante de hogares arrendatarios cuyo jefe de hogar es mujer, especialmente en los NSE C2, D y E, proporción que puede llegar hasta 45 % del total.

³⁴ Los hogares arrendatarios son un subconjunto del universo de hogares contabilizados en la Tabla 1.

Entre 2007 y 2017, la proporción de viviendas de alquiler experimentó un incremento superior al 40 % en las urbes peruanas (*Affordable Housing Institute*, 2022). Este

fenómeno abarca las áreas centrales urbanas y zonas periféricas cercanas a las ciudades más grandes, lugares con una concentración significativa de servicios de transporte y servicios públicos como hospitales y centros educativos. Un ejemplo es Lima, donde actualmente el 24 % de las viviendas corresponden a alquileres.

Este crecimiento dinámico del sector de viviendas de alquiler se debe a una mayor producción en el sector informal. Es decir, pequeños propietarios alquilan habitaciones o departamentos dentro de sus casas, una especie de pequeños emprendedores. La naturaleza informal de estas viviendas se debe a la informalidad en la construcción y en los contratos de arrendamiento. En el caso de departamentos o minidepartamentos, los contratos simples son la forma de tenencia más común entre propietarios e inquilinos, representando un 57,9 %, seguidos por los acuerdos verbales con un 36 %. En cuanto a las habitaciones alquiladas, los contratos verbales representan un aproximado del 48,3 %, mientras que los contratos notariados apenas alcanzan el 6,1 %.

Un estudio reciente llevado a cabo por Anderson García (2020) para el caso de Lima mostró que el mayor crecimiento en el mercado de alquiler se concentra en los asentamientos informales consolidados. Esto sugiere una tendencia similar en otras grandes ciudades peruanas. La proximidad de estos asentamientos informales consolidados a las principales vías de transporte y a los servicios públicos es uno de los factores que contribuyen a esta situación.

Según el CPV 2017 y la ENAHO entre 2018 y 2021, en Perú existen alrededor de novecientos mil hogares que habitan en viviendas alquiladas (Affordable Housing Institute, 2022). Aproximadamente cien mil de estas presentan un limitado espacio habitacional (hacinamiento, vivienda compartida), del mismo modo que en la vivienda propia. Además, cuatrocientos sesenta mil hogares alquilan viviendas con problemas de calidad.

La participación de los desarrolladores formales en la oferta formal de viviendas en alquiler sigue siendo limitada y se dirige principalmente a sectores socioeconómicos altos (A y B). Esto se debe a diversas restricciones, en particular, a la falta de formalidad en los contratos que impide la aplicación de medidas sumarias para llevar a cabo el Proceso Único de Ejecución de Desalojo contemplado en el DL 1177. Además, el bajo atractivo de la vivienda en alquiler para los desarrolladores se debe a que rentabilidad se genera a largo plazo y conlleva mayores riesgos en comparación con la vivienda en venta, como ocurre en otros países.

En este contexto, el bono Renta Joven (sección 1.4.3) presenta desafíos para cumplir objetivos establecidos en la Política Nacional de Vivienda y la Ley DUS. Primero, existe la percepción de que el bono está destinado a la clase media para facilitar el ahorro destinado a la compra de vivienda a través de programas de crédito hipotecario, por lo que existe poco conocimiento sobre el control de los fondos de ahorro y sobre su uso para la adquisición de vivienda.

En tal sentido, el bono no estaría promoviendo opciones de tenencia alternativas, como alquiler de viviendas, sino que fomenta la propiedad. Por otro lado, la baja penetración del bono Renta Joven es atribuido a los altos costos transaccionales para establecer contratos de alquiler formales para acceder al subsidio. A esto se suma la reticencia de los hogares propietarios a formalizar contratos que obligan al pago de impuestos por alquiler. Finalmente, muchos hogares construidos informalmente tienen dificultades para cumplir con los requisitos de formalidad exigidos por el programa.

2.2.2.5 CUELLOS DE BOTELLA



La participación de los desarrolladores formales en la oferta formal de viviendas en alquiler sigue siendo limitada y se dirige principalmente a sectores socioeconómicos altos (A y B).

2.2.6 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

2.2.6.1 CARACTERÍSTICAS



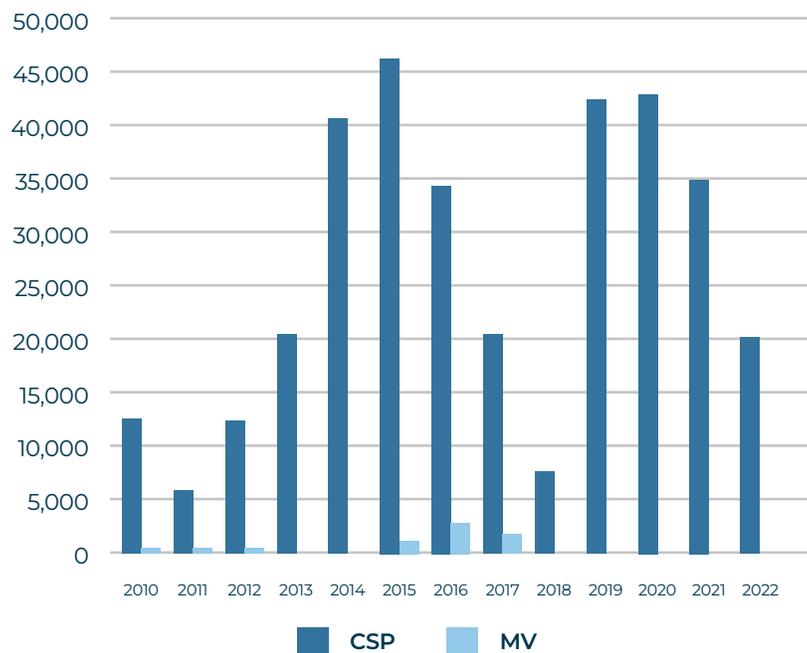
Además de manejar la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva (sección 1.4.2), el Programa Techo Propio cuenta con otras dos modalidades de subsidio (a través del BFH) diseñadas para facilitar el mejoramiento de viviendas existentes: Construcción en Sitio Propio (CSP), que financia en su totalidad la construcción de un módulo de material noble de 35 m² por una Entidad Técnica (ET) registrada, y la otra, Mejoramiento de Vivienda (MV), que financia intervenciones menores en viviendas existentes.

El caso de CSP es particular puesto que el FMV suele contabilizarlo como producción de vivienda nueva. Sin embargo, en la práctica se mejora parcialmente una vivienda existente, ya habitada por la familia beneficiaria —con título de propiedad y acceso a servicios públicos, según requerimiento del programa. En tal sentido, la modalidad CSP encaja mejor con la definición de mejoramiento de vivienda.

Como muestra la Figura 28, no se utilizó la modalidad MV en los últimos años, principalmente por fallas de diseño que desincentivan la participación de las ET encargadas de su implementación³⁵. Por el contrario, la modalidad CSP alcanzó un volumen substancial de colocaciones de vivienda, llegando a picos superiores a los 40,000 módulos construidos en pocos años. Sin embargo, las notables fluctuaciones que han afectado esta modalidad revelan la inestabilidad de las asignaciones presupuestales destinadas.

³⁵ Este tema será desarrollado en profundidad en la sección 3 de este documento.

Figura 28 Número de colocaciones en CSP y MV (2010-2022)



Fuente: FMV
Elaboración propia.

Se identificaron los principales cuellos de botella que afectan el desempeño de la modalidad CSP mediante una revisión exhaustiva de la normativa que gobierna el programa, así como entrevistas con informantes calificados:

2.2.6.2 CUELLOS DE BOTELLA



Título de propiedad como requisito obligatorio. Si bien puede ser una medida razonable para inhibir la construcción en zonas irregulares, también excluye buena parte de la demanda potencial del programa en los esquemas de Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento. En ese sentido, se traslada al beneficiario la responsabilidad de solucionar este problema. Generalmente, éste debe destinar tiempo y recursos en trámites ante el COFOPRI, entidad responsable de regularizar el suelo informal, un proceso que depende una atención prioritaria que es difícil de afrontar bajo un solo grupo familiar y que requiere un esfuerzo de escala grupal.

Limitada capacidad para aplicar el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) en proyectos de vivienda de interés social. Con base en la superficie construida, las viviendas perfiladas a Techo Propio se encuentran exentas del cumplimiento del RNE, lo cual implica que no sean aplicadas las normas técnicas y de calidad. Esto a la larga puede representar un riesgo en términos de la calidad estructural ante un evento sísmico.

Baja adopción del diseño arquitectónico a las condiciones climáticas locales. Puesto que el diseño de la construcción no ha sido realizado de acuerdo con el RNE, las ET pueden replicar el mismo modelo de vivienda en diferentes localidades y contextos. Por ejemplo, las viviendas construidas en la Amazonía se construyen con los mismos materiales y acabados de las zonas costeras (Belli y Orensanz, 2021).

Información insuficiente al beneficiario para la selección de una Entidad Técnica. El beneficiario es el responsable de elegir una Entidad Técnica (ET) a partir de una lista proporcionada por el FMV, según esta clasificación: ET con más desembolsos, ET con más reclamos, y ET canceladas. Sin embargo, esta información es insuficiente en término de los resultados (calidad de obra y entrega final de la vivienda).

Limitada capacidad técnica del beneficiario para supervisar el proceso constructivo y de entrega de la vivienda. El beneficiario es responsable de firmar directamente el contrato de obra con la ET elegida. En ese contexto, el proceso constructivo de la vivienda depende de la ET a cargo de ejecutar la obra, lo cual deja en desventaja al propio beneficiario, que no cuenta con los elementos técnicos o legales para dar conformidad o refutar la calidad del bien entregado. No obstante, es importante considerar que no existen lineamientos sistemáticos desde el ente rector para asistir a los beneficiarios en la construcción, supervisión y reporte de sus obras.

Limitada participación del beneficiario. Existe poca o nula participación del beneficiario y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la vivienda, lo cual limita que esta se adecue a las necesidades espaciales inmediatas y futuras. (Hábitat para la Humanidad, 2021).

Acceso limitado a información sobre calidad constructiva de la vivienda para verificación. El procedimiento del programa Techo Propio no considera la verificación de la calidad constructiva de la vivienda durante el proceso de construcción, ni cuando se entrega a los beneficiarios.

Baja disponibilidad de información estadística sobre las características de la vivienda construida. No se cuenta con acceso a información estadística sobre las características (superficie, número de espacios, tipología) y calidad (materiales utilizados en piso, techo y muros) de las viviendas construidas, dado que las ET no están obligadas a presentarla al FMV.

Baja disponibilidad de canales físicos de consulta del FMV. Más allá de los canales digitales y remotos del FMV (call centers), existen muy pocas oficinas que brinden atención directa a los interesados. En ocasiones, funcionarios de gobiernos locales intentan brindar asesoría, pero sin capacidades para atender las consultas, por lo cual terminan por recomendar el acercamiento directo con las ET.

Extralimitación de atribuciones de las ET. Ante la falta de canales de atención del FMV, las ET terminan siendo las principales promotoras del programa. Sin embargo, su presencia en el territorio es débil, lo cual genera que no brinden la adecuada orientación a los beneficiarios.

Baja capacidad para la verificación sobre situación de riesgo. Dada la ausencia de instrumentos de planificación que identifiquen con claridad las zonas de riesgo de las ciudades (por ejemplo, peligros relacionados a sismos, inundaciones, deslizamientos, entre otros), resulta costoso determinar el nivel de riesgo que afronta cada sector urbano. Por ello, este aspecto no es evaluado al definir las zonas potencialmente beneficiarias de políticas de mejoramiento de vivienda.



2.3 ELEMENTOS TRANSVERSALES



En adelante, se describe la problemática de cuatro elementos de carácter transversal que impactan directamente en el desempeño del sector vivienda: marco regulatorio, planificación urbana, sistemas de información y sostenibilidad.

2.3.1 PLANIFICACIÓN URBANA

Debido a la demanda insatisfecha de soluciones habitacionales (sección 2.2.4), existe una alta producción de suelo urbano bajo en condiciones de informalidad. Dado que el suelo urbanizado es un recurso escaso y costoso, los asentamientos informales surgen en terrenos públicos de zonas periféricas de las ciudades mediante ocupaciones ilegales o en terrenos privados parcelados y vendidos sin ofrecer ningún tipo de servicios, o con servicios muy precarios. Una consecuencia grave de este proceso es que, frecuentemente, estos asentamientos se establecen en terrenos inadecuados, como cauces de ríos, zonas propensas a inundaciones o deslizamientos de tierra, laderas montañosas con riesgos de desprendimientos y avalanchas, entre otros.

Este tipo de asentamientos no están sujetos a las regulaciones urbanísticas, se encuentran al margen de los parámetros de planificación y regulaciones municipales, generan espacios congestionados de alta densidad (hacinamiento) con viviendas precarias construidas con materiales de muy baja calidad. Las calles son irregulares, estrechas en su mayoría y sin pavimentar. Además, carecen de servicios básicos como agua o alcantarillado, y no cuentan con espacios públicos ni áreas de recreación.

Además, no cuentan con servicios municipales como la recolección de basura y acceden de manera limitada a escuelas, guarderías, centros de salud, servicios policiales o de emergencia. La ausencia de políticas de zonificación permite la convivencia de la vivienda con otros usos no necesariamente compatibles como talleres mecánicos o microindustrias.

En este tipo de asentamientos, los servicios surgen como resultado de las dinámicas de informalidad: pequeños comercios de abastecimiento, carpinterías y talleres que atienden los procesos de autoconstrucción. Asimismo, la organización social en estas ocupaciones se encarga de la ausencia de otros servicios como la recolección de basura, la seguridad comunitaria, entre otros. En muchos casos, no se llega a cubrir toda la cadena de valor, lo que trae externalidades negativas. Por ejemplo, la basura se deposita en vertederos ilegales, que acarrea graves problemas de salubridad.

Estos vínculos de pertenencia fortalecen la comunidad y actúan en dos sentidos: por un lado, contribuyen a consolidar estos asentamientos y satisfacer las necesidades de una población excluida del desarrollo, y por otro lado, pueden obstaculizar los procesos de mejora o reubicación.

La urbanización informal genera una economía e industria de producción de viviendas que operan al margen de la formalidad. Estas abarcan la construcción, préstamos y asistencia técnica, entre otros. Tal como describen Espinoza y Fort (2019), esta industria puede llegar a ser competitiva en términos de agilidad y capacidad para satisfacer la demanda que el mercado formal, lo cual refuerza la tendencia hacia la producción informal.

Por otro lado, las dependencias del MVCS encargadas de realizar intervenciones de carácter integral para mejorar los entornos urbanos de las urbanizaciones informales (ver sección 1.3.2) no cuentan con los instrumentos ni el presupuesto para realizar intervenciones de envergadura. Por una parte, el Programa Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) ha centrado sus actividades en la ejecución de pistas y veredas, sin responder necesariamente a instrumentos de planificación territorial.

Durante los últimos años el Programa Nuestras Ciudades (PNC) ha ejecutado obras dispersas de distinta índole, tanto en el ámbito urbano como en el rural, sin seguir ninguna estrategia compatible con las soluciones para favorecer el acceso a vivienda formal. Finalmente, la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) no cuenta con un inventario actualizado de terrenos estatales o las atribuciones necesarias para realizar operaciones de saneamiento a gran escala.

En resumen, la limitada capacidad del mercado financiero y del Estado (a través de la implementación de políticas públicas) para dar respuesta al déficit de vivienda social y al crecimiento urbano informal tendría un impacto en el bienestar y el acceso a oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población.

En resumen, la limitada capacidad del mercado financiero y del Estado (a través de la implementación de políticas públicas) para dar respuesta al déficit de vivienda social y al crecimiento urbano informal tendría un impacto en el bienestar y el acceso a oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población.



2.3.1.1 MODELOS URBANOS EMERGENTES



Una manera de sistematizar los efectos de la dinámica actual de crecimiento urbano consiste en examinar los modelos urbanos. Considerando la tipología de expansión urbana propuesta por Espinoza y Fort (2019), se identifican cuatro modelos urbanos que interactúan entre sí con distintas intensidades en las ciudades del Perú:

Asentamientos por ocupaciones ilegales. El 47 % de la expansión urbana de los últimos 20 años se origina a partir de la ocupación ilegal de terrenos en zonas periféricas alejadas de los centros urbanos (Espinoza y Fort, 2019). Estos procesos de ocupación suelen ser organizados por grupos de familias que ocupan los terrenos y construyen sus propias viviendas con la esperanza de obtener un título de propiedad en un promedio de catorce años o impulsados por traficantes de terrenos que lotizan ilegalmente suelo de propiedad de terceros, usualmente estatal.

Estos se desarrollan sin estudios técnicos y por lo general no se evalúan los riesgos asociados al área a ocupar. Las divisiones se realizan de manera irregular, basadas en las características del suelo para reducir costos, lo que dificulta cualquier provisión de servicios en el futuro, volviéndola compleja y costosa. La ocupación del suelo se caracteriza por una alta densidad horizontal, dejando poco espacio entre las viviendas para aprovechar al máximo el terreno, lo que ocasiona situaciones de hacinamiento y falta de salubridad. Además, el uso de materiales de construcción de baja calidad como la madera es común y la ausencia de redes de hidrantes aumenta considerablemente los riesgos de propagación de incendios.

Debido a la lógica de maximizar el aprovechamiento del suelo, estos asentamientos carecen de espacios públicos adecuados, las calles no están pavimentadas y son de dimensiones mínimas. Dada la situación de la propiedad del suelo y su ubicación, son los más complejos de formalizar y urbanizar, ya que requieren estudios adicionales por parte de COFOPRI para regularizar la propiedad.

Las viviendas en este modelo son extremadamente precarias, construidas con materiales simples y económicos, sin ninguna asistencia técnica. Las familias son responsables de nivelar los terrenos y construir muros de contención, lo cual resulta de una calidad deficiente. En consecuencia, las viviendas son pequeñas, de una sola planta y carecen de servicios básicos. Las fosas sépticas, compartidas en muchas ocasiones, se encuentran ubicadas en las afueras de las viviendas.

Asentamientos por lotizaciones informales. El 46 % de los nuevos asentamientos que aparecieron entre 2001 y 2018 corresponde a lotizaciones informales lideradas por promotores del mercado informal sobre terrenos de su propiedad que dividen en lotes (sin urbanizar). Dichos lotes son vendidos y otorgan un nivel mínimo de derechos de propiedad para los hogares compradores. Se encuentran en áreas distantes de la ciudad, aunque los promotores buscan algún acceso vial que justifique la incorporación del terreno rural o eriazos en el área urbana por parte del municipio y, por ende, la provisión de servicios por parte del Estado. Esta expectativa influye en la decisión de compra de las familias y es aprovechada por los promotores.

Las calles suelen tener trazado regular y la subdivisión de terrenos es uniforme. El modelo predominante es de baja densidad, con separación entre las viviendas y calles de ancho uniforme. Sin embargo, al igual que la ocupación informal, no se destinan espacios para servicios públicos ni áreas verdes. La urbanización es muy limitada y regularmente se entregan calles con cierto grado de pavimentación.

Recuadro 2. El impacto de COFOPRI

El proceso de titulación de suelo de COFOPRI, descrito en la sección 1.3.2.2 de este documento, ha supuesto un referente importante en América Latina por su agilidad, su bajo costo y su impresionante capacidad de despliegue y velocidad en la titularización de tierras. Sin embargo, y pese a su capacidad para dotar a las familias de certeza jurídica y patrimonio, el proceso por sí solo no tiene la capacidad de mejorar significativamente la calidad de vida y el desarrollo económico de las familias.

En cuanto a los niveles de pobreza, la titularidad de la vivienda no tiene un impacto si no se acompaña del acceso al crédito apalancado en el valor del suelo. Debido a las condiciones precarias de las viviendas tituladas en suelos alejados de las ciudades, con escaso valor, no son aceptadas por el sistema financiero como garantía de crédito. Muchas familias no quieren arriesgar su vivienda, que supone todo su patrimonio, para la obtención de un crédito. Tampoco es exigido el título de propiedad para acceder a crédito oficial para la compra de materiales de construcción.

La titulación no mejora las condiciones del hábitat de las familias ni la calidad de vida, y tampoco provee acceso a oportunidades de desarrollo.

Urbanizaciones formales. Suponen el 6 % del suelo urbano creado a partir de 2001. Es el paradigma de la vivienda formal que cuenta con redes de alumbrado, energía, agua y saneamiento e incluso con redes de telecomunicaciones. Son espacios con un trazado regular, con base en parámetros de urbanización formales y contempla dotaciones para áreas verdes y equipamientos. Muchas de estas áreas están cercadas en su perímetro, de forma que no contribuyen a la generación de ciudad.

Debido a la escasez de suelo, suelen ser asentamientos pequeños ubicados en los límites de la ciudad, aunque también proyectos intraurbanos. La tipología de proyectos es variada, de acuerdo con el nivel de ingresos. La falta de normativas de urbanización y los altos costos del suelo en muchos municipios provocan una baja calidad de la urbanización, minimizando los espacios públicos y dotacionales. Junto con la reducida capacidad de vigilancia técnica por parte de los gobiernos locales, se instala una demanda de servicios que las empresas prestadoras de servicios acusan como una presión no contemplada sobre sus redes.

Los mecanismos de control financiero y constructivo son limitados para promover un modelo urbano sostenible, pero permite mejoras en la producción de vivienda.

Vivienda de Interés Social (VIS). Supone el 1 % del suelo urbano creado a partir de 2001. La VIS es financiada mediante Techo Propio, en su modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva. (Ver sección 1.4.2.1)

TP-AVN está dirigida al desarrollo inmobiliario. Por tanto, es el programa de subsidio público que más capacidad tendría para favorecer el crecimiento urbano hacia un modelo sostenible, permitiendo una organización conjunta y operativa con el sector privado organizado y los intereses de las familias.

Sin embargo, la vivienda producida bajo este esquema es escasa en comparación con otras modalidades del sector formal porque depende del valor del suelo, es decir, de la oferta. El alto valor del suelo y la necesidad de hacer frente a la fragmentación por lotes en los alrededores de las ciudades exige costos de transacción importantes para el desarrollador, lo que explica por qué hay tan pocos proyectos AVN pese a la alta demanda y por qué estos se encuentran alejados de los centros urbanos. En este contexto, no es casualidad que la principal demanda de los desarrolladores de vivienda sea, precisamente, tener acceso a suelo servido en las ciudades o en las áreas próximas.

Pese a los esfuerzos del Estado para generar programas de apoyo a la producción de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento, la tendencia está marcada por la prevalencia casi absoluta de la informalidad, en suelos sin servicios, distantes de las ciudades, con procedimientos en los que operan diversos agentes informales (traficantes de tierra, asesores técnicos sin certificación, prestamistas). Esta situación encarece a largo plazo el proceso de producción de vivienda formal y genera modelos urbanos insostenibles, en el cual el crecimiento se produce a saltos y de forma discontinuada en zonas sin acceso a servicios básicos y de difícil comunicación con la ciudad formal, con condiciones de urbanización y edificación precarias.

Esto se produce debido a que una importante porción de la demanda está excluida del acceso a financiamiento formal, así como por una legitimación indirecta de los procesos de producción de vivienda informales por parte del Estado a través de la regularización de tierra y del acercamiento de servicios a los asentamientos originados en la informalidad, reforzados por una débil definición y aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial disponibles y por la limitada capacidad de los gobiernos locales.

En tal sentido, los procesos de construcción están al margen del sistema de planificación urbana del país o tienen un muy bajo cumplimiento de estos. La creación de ciudades debería estar efectivamente reguladas mediante instrumentos de ordenamiento territorial y la planificación sectorial del territorio, considerando los condicionantes ambientales y promoviendo incentivos para grandes obras de infraestructuras de comunicaciones. Sin embargo, la planificación territorial en el Perú no está funcionando debido a varias razones tales como: (i) una legislación limitada, carente de incentivos suficientes para su implementación y cumplimiento; (ii) baja coordinación institucional; (iii) la baja capacidad técnica y coercitiva de los gobiernos locales; y (iv) el limitado acceso a herramientas de información que permitan una debida planificación y seguimiento de las políticas urbanas.

Para un diagnóstico más profundo de estos problemas conviene revisar la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, aprobada en 2021, que aborda en detalle el estado de la cuestión en estos temas y propone un modelo de política coherente y multifacética para avanzar en soluciones integrales.

2.3.1.2.

IMPLICANCIAS DE LOS MODELOS URBANOS EMERGENTES



Pese a los esfuerzos del Estado para generar programas de apoyo a la producción de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento, la tendencia está marcada por la prevalencia casi absoluta de la informalidad, en suelos sin servicios, distantes de las ciudades, con procedimientos en los que operan diversos agentes informales (traficantes de tierra, asesores técnicos sin certificación, prestamistas).



2.3.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los sistemas de acopio y procesamiento de información del sector, descritos en la sección 1.5 de este documento, necesitan nutrirse de datos ordenados y compatibles, provenientes de las entidades que participan en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda en el país. A continuación, se presentan las limitaciones de las fuentes de información primaria.

2.3.2.1 VIVIENDA CON PARTICIPACIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES



En el caso de TP-AVN, existe un registro de beneficiarios del programa y sus condiciones socioeconómicas. También están registrados temporalmente los solicitantes que no fueron aprobados, aunque sólo por un año.

Por su parte, los proyectos inmobiliarios autorizados por TP son registrados en una base de datos mediante un sistema, pero con limitaciones. No se registran las características de cada vivienda en el desarrollo, solo las características del desarrollo e incluso se elabora un mapa georreferenciado con el polígono de éste, mas no de cada vivienda.

Asimismo, cada vivienda que el desarrollador registra como parte de TP se le asigna un Código Único Habitacional (CUH). Si finalmente la vivienda no se comercializa a través del programa, se elimina el CUH asignado y se retira de la base de datos. No son asignadas georreferencias para estas viviendas ni se registran sus características constructivas.

No existe una base de datos georreferenciada que registre equipamiento urbano y servicios próximos a los proyectos de vivienda, de manera que el subsidio se distribuye sin diferenciación. De esta manera, si bien se cuenta con una base de datos de los beneficiarios del bono, no existe uno a nivel individual con características constructivas. En ese sentido, no es posible cruzar la información socioeconómica de los beneficiarios (demanda) con las características constructivas de la vivienda (oferta), lo que dificulta los análisis con miras a la promoción del desarrollo urbano y políticas de vivienda.

La situación es muy similar para la modalidad construcción en sitio propio (CSP): no existe georreferenciación de viviendas ni registro de características constructivas ni de sostenibilidad; tampoco se asigna un CUH a las viviendas construidas por esta vía. Desde julio de 2021, esta modalidad lanzó el aplicativo 'Monitor VIS' para dar un seguimiento a las obras ejecutadas por ET y detectar incumplimientos. Sin embargo, dado que el aplicativo es operado por los responsables de la ejecución, existe el riesgo de un mal uso de información. Por ejemplo, pueden tomar una foto falsa en la que aparezca una vivienda terminada, pero con la ubicación en el sitio real de la vivienda, de tal forma que se proporciona la georreferencia correcta, burlando el sistema.

En cuanto a la modalidad Mejoramiento de Vivienda (MV): la información de los beneficiarios es registrada pero no las viviendas con CUH, tampoco las georreferencias ni las características de la vivienda a intervenir. A esto se suma que el aplicativo Monitor VIS no es utilizado, por lo que no hay seguimiento de obra. Las mejoras se identifican por el DNI del beneficiario sin mayores detalles.

En general, puede observarse que la información no está estandarizada, por tanto, es difícil que sea integrada y útil para el desarrollo del proyecto. Si bien existe una base de datos de los beneficiarios del bono, no existen registros de cada vivienda con sus características constructivas y, por tanto, no puede cruzarse la información socioeconómica de los beneficiarios (demanda) con las características constructivas de la vivienda (oferta), de forma que los análisis para promover el desarrollo urbano y políticas de vivienda se dificultan o queda aislada la oferta de la demanda.

Como consecuencia, el MVCS genera datos estadísticos a partir de información del FMV con algunas limitaciones, pues no cuenta con detalles de la oferta de vivienda, más sí las coordenadas socioeconómicas de los beneficiarios de TP.

En lo que se refiere al **Nuevo crédito MiVivienda (NCMV)**, no se registran bases de datos, tampoco se asigna un CUH a las viviendas que obtendrán financiamiento, sea para adquisición, ampliación o mejoramiento.

La institución financiera es quien registra las condiciones socioeconómicas del beneficiario final (subprestatario) para evaluar su capacidad crediticia y otorgar un crédito, y luego registrarlo en el FMV. La información de las condiciones del financiamiento al sub prestatario (monto, tasa, plazo, cobranza, etc.) se almacena únicamente en las instituciones financieras (quienes son responsables del pago ante el FMV y se cubren con fianzas) y no se comparten con el FMV interesado en el pago de la línea de crédito, que es responsabilidad de la institución financiera, independientemente de cómo se lleve a cabo la cobranza al subprestatario.

Debido a esta situación, el FMV y el MVCS no cuentan con los registros de las características constructivas de las viviendas financiadas ni las condiciones socioeconómicas del beneficiario final, y tampoco de las condiciones del financiamiento en cada caso. Solo se conocen datos a nivel macroeconómico como el número de operaciones y el monto de estas. La información financiera también llega a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), como autoridad en el sector financiero, pero sin las características socioeconómicas del beneficiario ni de la vivienda.

Cada institución financiera tiene su propio registro de beneficiarios y de las viviendas financiadas, pero no estandarizado ni tampoco integrado para elaborar datos estadísticos o herramientas de análisis para monitoreo y planeación de políticas de vivienda y desarrollo urbano.

En conclusión, el FMV y, por tanto, el MVCS, solo registran información a nivel macro, el número de financiamientos, el monto y los bonos otorgados. Se tiene, a su vez, la misma situación que con el BFH: imposibilidad de vincular información socioeconómica de la demanda con las características constructivas de la vivienda y las condiciones del financiamiento, pues no existe registro individual de vivienda ni información socioeconómica del beneficiario ni del financiamiento, tampoco un medio (CUH, DNI) para vincular dichas bases de datos.

³⁶En el caso del Bono del Buen Pagador, la situación es exactamente igual.

En cuanto a la información del mercado de producción, mejoramiento y ampliación de viviendas que se realiza sin la intervención del FMV, se observan dos situaciones: por un lado, el mercado informal de construcción, y por otro, el mercado formal convencional.

Como se señaló en la sección 2.2.4, la gran mayoría de viviendas producidas o mejoradas informalmente no cuentan con licencia de construcción, menos aún con declaratoria de fábrica. Por tanto, no existe un registro formal de la existencia de estas viviendas. Lo que puede encontrarse es el registro de los títulos de propiedad de los lotes individuales (por ejemplo, COFOPRI), que no tienen ninguna referencia del tipo de vivienda que ocupa cada espacio titulado.

A diferencia de lo que ocurre cuando interviene el FMV, las mejoras y ampliaciones informales financiadas con créditos formales no son registradas por las IFI que otorgan el financiamiento. Buena parte de los créditos para mejoramiento o ampliaciones se registra como créditos al consumo y, por consiguiente, no quedan señalados como financiamientos a la vivienda. Con el financiamiento se adquieren materiales y, con el apoyo de un maestro de obra, se efectúa la obra sin asesoría técnica. Toda esta información queda fuera de un registro, por lo que no hay forma de llevar un control de las soluciones de vivienda implementadas o generar registro de las obras que asegure la ejecución, la calidad técnica y seguridad de estas acciones.

En el mercado formal convencional, todo desarrollo de vivienda requiere una licencia de construcción. Para ello el MVCS ha implementado Simple, el sistema nacional para el trámite de licencias de construcción, mediante el cual profesionales certificados por el MVCS, conocidos como revisores urbanos, generan informes que permiten conseguir dicha licencia, con lo que también se obtiene la declaratoria de fábrica y, con ella, la inscripción en registros públicos del inmueble en cuestión. Este mercado suele utilizar la oferta formal de financiamiento para producción y mejoramiento de viviendas, lo que significa que las IFI involucradas cuentan con un registro de beneficiarios (y sus particularidades personales y socioeconómicas), así como de las características constructivas de cada intervención (aunque sin verificación de terceros).

En este caso sí existe un importante acervo de información utilizada para generar información sobre el comportamiento de la oferta y la demanda de vivienda, al menos en un sector de la economía. Sin embargo, cada fuente de registro—licencias, registros públicos, IFI—funciona de manera independiente; en última instancia, no genera información compatible de fácil acceso que pueda ser utilizada por el MVCS para monitorear el desempeño del Sector Vivienda, ni siquiera en el ámbito formal.

2.3.2.2. VIVIENDA SIN PARTICIPACIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES



2.3.3 SOSTENIBILIDAD

Como parte de los esfuerzos para promover la vivienda sostenible en el Perú, en 2015 se aprobó el Código Técnico de Construcción Sostenible, el cual fue actualizado recientemente mediante el DS N° 014-2021-VIVIENDA. Tiene por objeto establecer requisitos técnicos para que las edificaciones y/o habilitaciones urbanas cumplan con condiciones básicas de sostenibilidad. Asimismo, incluye criterios de diseño y construcción para la eficiencia energética, eficiencia hídrica, calidad ambiental interior, manejo de residuos, infraestructura y movilidad urbana sostenible. Este código reúne diversas normas vigentes en el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) aplicables a la vivienda, sistemas y aparatos para uso final de la energía y agua.

Cabe destacar que, dentro de su ámbito de aplicación, es considerado de carácter obligatorio para todos los proyectos de vivienda sostenible ejecutados por el FMV, en el marco del Nuevo Crédito MiVivienda Verde. Sin embargo, para cualquier otro proyecto o tipo de vivienda, su aplicación es de carácter opcional o voluntario.

A continuación, se presentan los principales problemas encontrados con la aplicación de esta normativa.

Como parte de los esfuerzos para promover la vivienda sostenible en el Perú, en 2015 se aprobó el Código Técnico de Construcción Sostenible, el cual fue actualizado recientemente mediante el DS N° 014-2021-VIVIENDA. Tiene por objeto establecer requisitos técnicos para que las edificaciones y/o habilitaciones urbanas cumplan con condiciones básicas de sostenibilidad.

2.3.3.1 NCMV-MIVIVIENDA VERDE



Estos hallazgos son extraídos del Resumen de evaluación de la línea de crédito otorgada al FMV para el financiamiento de viviendas sostenibles y el mejoramiento de la vivienda en Perú por la Agencia de Desarrollo Francesa (AFD, 2021), así como la presentación Financiamiento de la Vivienda Sostenible, Lecciones Aprendidas en el FMV (2015):

Poca información estadística de las características de la vivienda. Más allá de las estadísticas publicadas en el portal del Fondo MiVivienda (número de bonos MiVivienda Sostenible otorgados, montos totales erogados y grado de sostenibilidad), no existe información sistematizada sobre las medidas o tecnologías incorporadas en las viviendas, lo cual impide determinar la relación entre las medidas implementadas y el financiamiento obtenido (más allá de los requisitos obligatorios por grado de sostenibilidad), así como otros indicadores de calidad e impacto del programa.

Poco impacto en personas de escasos recursos. El monto promedio del programa MiVivienda Verde es de S/161,000 por vivienda, es decir, un 46 % superior al monto estimado para Vivienda Social Unifamiliar (hasta S/87,400), y 32 % superior al monto para Vivienda de Interés Social Multifamiliar (hasta S/109,200). Por ello, no se puede considerar a MiVivienda Verde como producto que atienda al déficit cuantitativo en personas de escasos recursos directamente.

Involucramiento limitado de los actores del mercado. La evaluación de la intervención muestra una participación limitada de algunos actores del mercado, dificultando los impactos de transformación del mercado de intervención (AFD, 2021).

Poca asistencia técnica. El fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios, promotores inmobiliarios y otras partes interesadas es limitado debido a un restringido presupuesto para la asistencia técnica. (AFD 2021)

Poca sostenibilidad financiera a largo plazo. El bono MiVivienda Sostenible no fue suficiente para generar un impulso notable en el mercado debido a la oferta económica general de FMV. Esta no era atractiva para las IFI socias (la tasa de fondeo del FMV era más alta que la del promedio de los bancos privados). Fue a partir del momento que FMV otorga un subsidio con sus propios recursos, el cual se transformó en un subsidio en la tasa de interés, cuando el programa despegó y superó los resultados esperados. Cabe tener en cuenta que la dependencia de subsidios externos para ofrecer una tasa subsidiada no es sostenible a largo plazo (AFD, 2021).

En términos de calidad de vivienda, el reglamento operativo del FMV para la modalidad de AVN solo hace referencia a los espacios y superficie mínima que deben contar las VIS, sin considerar aspectos de diseño bioclimático o la incorporación de tecnologías para el uso eficiente de la energía y agua. A pesar de que las VIS deberían contar con conexión efectiva a servicios básicos, resulta problemático que se acepte contar únicamente con el certificado de factibilidad de servicios (agua, drenaje y electricidad), lo cual permitiría la entrega de viviendas con servicios provisionales o incluso sin funcionamiento.

Además, el Reglamento Nacional de Edificaciones otorga el cumplimiento automático a las viviendas con una superficie menor de 120 m². Si consideramos que el promedio de superficie de la oferta es de 45 m² o menos, ninguna de las viviendas que se desarrollan en el marco del programa se someterían a los criterios mínimos del RNE en cuanto a calidad estructural y diseño arquitectónico.

2.3.3.2

TP-AVN



2.3.3.3

TP-CSP



A igual que la modalidad de AVN, el reglamento operativo del FMV es flexible en la dotación de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) al permitir la construcción con servicios provisionales, lo cual pone en riesgo la dotación de servicios a futuro si no se regularizan.

No obstante, es positivo que se establezcan condiciones técnicas mínimas y medidas específicas como, por ejemplo, instalaciones eléctricas con iluminación de tipo ahorrador. En el caso de la envolvente térmica (techo y losa), no se garantiza mínimamente el confort térmico. Para aparatos sanitarios y de grifería no se establece ningún límite de desempeño en el uso eficiente del agua.

2.3.4 MARCO REGULATORIO

A continuación, se señalan los principales riesgos o deficiencias de la normativa detallada en la sección 1.3.1 de este documento.

Tabla 16 Riesgos y deficiencias de la normatividad relativa al Sector Vivienda en el Perú

NORMA	PRINCIPALES RIESGOS O DEFICIENCIAS
Normas Generales	
Ley N.º 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.	La efectividad de esta ley depende los instrumentos que se desarrollen para lograr una adecuada coordinación con otros niveles de gobierno, la participación del sector privado y la concertación con el sector social. En tal sentido, la reglamentación de la ley, que actualmente continúa en desarrollo (reglamentos de acondicionamiento territorial y planificación urbana; instrumentos de gestión del suelo; vivienda social y Operador Público de Suelo; fiscalización y sanciones), será clave para su implementación.
Ley N.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.	La mayoría de las municipalidades no cuenta con las capacidades técnicas ni la infraestructura necesaria para regular la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial conforme a la normatividad urbanística de carácter nacional.
Ley N.º 28294. Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios.	Prevalencia de la informalidad en la producción de vivienda. (Ver sección 2.2.1)
Normas Generales	
Ley N.º 29618. Ley que Establece la Presunción de que el Estado es Poseedor de los Inmuebles de su Propiedad y declara imprescriptibles los Bienes Inmuebles de Dominio Privado Estatal.	La ley no es aplicable ni a los predios en propiedad, en posesión o en uso tradicional de las comunidades campesinas y nativas ni a los procesos previstos en la Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios (Ley N.º 28687), incluyendo la implementación de programas municipales de vivienda.
Ley N.º 28687. Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos	Permite la instalación de servicios básicos en ocupaciones informales, lo que prácticamente define el carácter permanente de dichos asentamientos.
Ley N.º 28923. Ley que establece el Régimen Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos	Legitima la práctica de ocupación informal de suelo.
DS N.º 021-2008. Reglamento de la Ley que autoriza a las Municipalidades a formalizar terrenos ribereños y fajas marginales de propiedad del Estado, ubicados en Zonas de Selva	Legitima la práctica de ocupación informal de suelo, incluso en áreas de riesgo.
Habilitación y edificación	
Ley N.º 29090. Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones	No se ajusta a la realidad de la autoconstrucción y la expansión urbana informal.
DS N.º 010-2018-VIVIENDA. Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación (Vivienda de Interés Social)	Reticencia de municipios distritales para la implementación del DS. Cuestionamientos respecto a los coeficientes de edificación aprobados.

NORMA	PRINCIPALES RIESGOS O DEFICIENCIAS
Ley N.º 27157. Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común	La complejidad y el tiempo de los trámites puede inhibir la intención de formalizar este tipo de obras.
DS N.º 014-2021-Vivienda, Código de Construcción Sostenible	Ver sección 2.3.4.
Resolución Ministerial N.º 188-2021-Vivienda, Norma Técnica A.020 Vivienda del Reglamento Nacional de Edificaciones y la Vivienda de Uso Colectivo	La baja jerarquía normativa, y los posibles conflictos con otras normas (especialmente locales), dificultan su adopción, tanto por parte de los desarrolladores como de las autoridades municipales.
Subsidios	
Ley N.º 27829. Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH)	Ver sección 2.2.3.
Ley N.º 30952. Ley que crea el Bono de Arrendamiento para Vivienda (BAV)	Alienta la adquisición de la propiedad, lo que desenfoca su propósito. Está orientada a la familia y desconoce los requerimientos de solución de vivienda de individuos. Plantea límites de edad superiores sin mayor sustento.
Inversión privada	
DL N.º 821 Y DS N.º 055-99-EF. Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo	No contempla exoneraciones para la producción de vivienda social.
Decreto Legislativo N.º 1362. que Regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos	De difícil aplicación, dados los requerimientos y trámites estipulados.
Ley N.º 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación administrativa de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país	Actualmente no aplica al Sector Vivienda.
Norma	
Decreto Legislativo N.º 1256. Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas	Actualmente no se aplica en el Sector Vivienda.
Arriendo	
Decreto Legislativo N.º 1177. Régimen de Promoción del Arrendamiento para Vivienda	Los requisitos formales dificultan su implementación, especialmente en los segmentos socioeconómicos más bajos, los cuales prefieren mantenerse en la informalidad.

Elaboración propia.

3

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS
DE POLÍTICA Y PRODUCTOS

Esta sección sintetiza un conjunto de estrategias, políticas y ajustes normativos diseñados para encontrar soluciones a los problemas y cuellos de botella planteados en la sección previa. Por lo expuesto hasta ahora, la problemática del Sector Vivienda en el Perú tiene varios niveles de complejidad y, por tanto, no puede ser enfrentada con soluciones aisladas o parciales. Por el contrario, requiere el trabajo simultáneo en varios frentes: desde las políticas de desarrollo urbano que condicionan la política de subsidios, hasta las herramientas de gestión de información, pasando por ajustes legales e institucionales que las hacen posibles.

Si bien esta sección está dividida en partes con fines expositivos, se debe tener en consideración que cada una de las propuestas requieren de las demás para ser viables.

3.1 DESARROLLO URBANO



En este grupo de estrategias se busca reforzar la práctica de la planificación y la gestión urbana en el Perú. La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) define que “para mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial y poder hacerla más estratégica, adecuada y adaptable a cada localidad, son necesarios instrumentos de tipo técnico-normativos y un nuevo marco normativo legal que deberá regular el desarrollo urbano sostenible”. El principal instrumento de ese nuevo marco es una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible - Ley 31313, que fue aprobada en diciembre 2021, y sus normas reglamentarias (estas últimas aún en proceso de redacción y consulta).

La Ley 31313 prevé distintas acciones que el Estado debe acometer para mejorar la planificación y gestión urbana. En su artículo 5 se establece:

- **Consolidar** instrumentos de planificación y gestión urbanas adecuados.
- **Fortalecer** las capacidades de los gobiernos regionales y locales para la planificación urbana y la gestión efectiva del suelo urbano.
- **Propiciar** el diseño de herramientas de gestión de suelo que permitan financiar [...] la generación de Vivienda de Interés Social, la reserva de suelo para atender las necesidades de interés público y la ejecución de obras de utilidad pública.
- **Propiciar** mecanismos que involucren y empoderen a la ciudadanía en la toma de decisiones y la producción vinculada a la planificación urbana y gestión del territorio [...]

De esta forma, y amparadas por las directrices de la Ley 31313, se definen a continuación las estrategias y acciones que se consideran críticas para lograr estas metas.

3.1.1 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA

3.1.1.1 RESTRINGIR LA GENERACIÓN DE NUEVO SUELO URBANO INFORMAL



La creación indiscriminada de suelo urbano informal es uno de los aspectos más críticos en la sostenibilidad del modelo de crecimiento de la ciudad. La ausencia de una estrategia de crecimiento consensuada y alineada a un proceso de planificación con una lógica de sustentabilidad, eficiencia y de coordinación con los proveedores de servicios públicos produce ciudades desordenadas, poco funcionales, insostenibles e incide negativamente en la calidad de vida de los habitantes.

La estrategia propone: "No permitir el cambio de uso de suelo rural a uso de suelo urbano si el municipio no cuenta con un plan de desarrollo urbano". Esto implica, primero, no permitir la inversión de recursos públicos en suelo rural ocupado hasta que el municipio cuente con un plan de desarrollo urbano, tal como establece la Ley DUS 31313; y, segundo, no permitir la regularización del uso de suelo no zonificado por un Plan de Desarrollo Urbano a partir de una fecha determinada —que deberá definirse teniendo en cuenta procesos actuales de ocupación, la necesidad de un anuncio y de un proceso de consenso con las municipalidades.

Considerando la moratoria de dos años en la Ley DUS para el desarrollo de los Planes de Desarrollo Urbano - PDU por parte de las municipalidades y las brechas de capacidad técnica y económica por parte de los gobiernos locales, se hace necesario generar normas subsidiarias de planeamiento. Se trata de un instrumento de planificación simplificado y transitorio que funcione para contener el desarrollo desordenado y limitar sus efectos al definir las áreas urbanas y no urbanizables para que sea más difícil la ocupación de suelo no apto para el desarrollo, o incongruente con una lógica de crecimiento sostenible (crecimiento abrupto, núcleos alejados de los servicios urbanos y centros de servicio o trabajo, etc.).

La expedición de una norma técnica subsidiaria en materia de planeamiento urbano sería aplicable en ausencia de los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, incluso mientras se encuentren en proceso de actualización, de aplicación transitoria y voluntaria por parte de la municipalidad correspondiente. Así se reconoce la facultad municipal en ese tema y no se requieren cambios legislativos. Su implementación a nivel municipal tendría incentivos mediante la aplicación de programas de apoyo del MVCS de manera preferente, prioritaria o privilegiada frente a las municipalidades que no cuentan con sus planes actualizados y que no adoptan la norma subsidiaria.

3.1.1.2 GENERAR NORMAS SUBSIDIARIAS DE SUELO



Tabla 17 Diferencias entre los PDU y las normas subsidiarias

NORMA	NORMAS SUBSIDIARIAS
Las redacta el municipio	Las redacta el Ministerio de Vivienda y las complementa el municipio para las propuestas específicas.
Las aprueba el municipio	Las aprueba el Ministerio de Vivienda
Define propuestas generales (visión de largo plazo, modelo de desarrollo urbano, matriz estratégica) y propuestas específicas (clasificación general de los usos de suelo, sectorización, delimitación de áreas para la elaboración de otros PDU, Esquemas de Ordenamiento Urbano y/o Planes Específicos, movilidad, sistema vial, equipamiento, infraestructura y servicios, vivienda, zonificación), programa de inversiones y mecanismos de gestión.	Define infraestructuras básicas y sistemas generales, clasificación general de los usos de suelo, sectorización urbana, sistema vial, zonificación urbana básica.
Se desarrollan a través de Planes Especiales y otros instrumentos de gestión de suelo.	Se desarrollan a través de Planes Especiales y otros instrumentos de gestión de suelo.
Se redactan cada diez años	Vigencia por definir, es transitorio.

Elaboración propia.

La expedición de una norma técnica subsidiaria en materia de planeamiento urbano sería aplicable en ausencia de los planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, incluso mientras se encuentren en proceso de actualización, de aplicación transitoria y voluntaria por parte de la municipalidad correspondiente.

3.1.2 ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA CON LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

La Política de Vivienda está dotada de una partida de recursos para su ejecución. Tiene la ventaja de ser imperativa para los actores que intervienen en la producción de suelo público (gobiernos locales, desarrolladores, entidades financieras y aseguradoras), quienes deben respetar y adoptar medidas de sustentabilidad en el proceso de desarrollo de vivienda, en ausencia de una planificación de suelo adecuada. En ese sentido, se prevé que tanto el MVCS y el FMV incorporen criterios específicos en sus políticas para mejorar la compatibilidad entre la creación de nuevo suelo urbano y la producción de unidades habitacionales.

3.1.2.1 FRENAR EL CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE SUELO EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL



El objetivo principal es desincentivar la ocupación de suelos no aptos al cambiar las prácticas actuales de permisividad y condicionando las transferencias fiscales al cumplimiento de criterios básicos de ocupación del suelo. Para ello, se propone **reformular las condiciones para otorgar subsidios** desde el Fondo MiVivienda, impidiendo la asignación de estas en zonas que no estén indicadas en un PDU aprobado.

Por otro lado, ante la ausencia de instrumentos de planificación urbana, se propone alternativamente que no se asignen subsidios en zonas que cumplan uno o más de los siguientes requisitos: áreas de alta pendiente³⁷, áreas que no cuenten con abastecimiento de agua y servicios básicos y con planes presupuestados y/o aprobados, y áreas que se encuentren a menos de un kilómetro de un relleno sanitario o de usos altamente contaminantes, como de industria pesada.

En líneas generales, se propone la posibilidad de generar zonas de desarrollo urbano preferente a partir de criterios para generación de suelo en procesos de expansión urbana, rehabilitación y transformación de espacios urbanos consolidados. De esta manera, estaría fomentándose la localización prioritaria de los subsidios de vivienda en estos territorios en coincidencia con la actuación preferente del Operador Público de Suelo (ver sección 3.1.3).

Las zonas de desarrollo urbano preferente podrían ser identificadas de manera coordinada entre las esferas nacional y local; el otorgamiento de bonos estaría condicionado a un sistema de puntaje para destinar la inversión privada y promover la coordinación de los proveedores de servicios públicos bajo la cobertura de la plataforma de información. (Ver sección 3.2) Este sistema de puntaje, descrito en la sección 3.3.4, desarrolla un indicador con cuatro categorías de indicadores: asequibilidad, accesibilidad, habitabilidad y ubicación. Para el caso de la ubicación, se plantea asignar el puntaje con base en los siguientes criterios:

3.1.2.2 ESTABLECER UN SISTEMA DE INCENTIVO PARA MEJORAR LA UBICACIÓN DE VIS



³⁷ Será necesario un análisis detallado para definir el máximo de pendiente permitido, teniendo en cuenta las tecnologías de construcción, de forma que las pendientes puedan graduarse en función de los proyectos de obra presentados para la obtención del Permiso de Edificación.

Zona de Ubicación Planificada: Áreas que se encuentran clasificadas como suelo urbano o suelo urbanizable por el Plan de Acondicionamiento y de Desarrollo Urbano Municipal. Estas son las áreas que mayor puntaje recibirán para el subsidio.

Zona de Ubicación Adecuada: Áreas definidas como buffers sobre el perímetro de la ciudad. Este buffer no podrá tener una superficie mayor a un 10 % de la superficie actual de la mancha urbana actual. Las áreas perimetrales se definirán mediante el algoritmo de un Sistema de Información Geográfica basado en los perímetros urbanos actuales. En principio, recibirán un 50 % menos del subsidio otorgado a las zonas de ubicación planificada, aunque la posibilidad de acceder al 100 % dependerá de los criterios de consolidación. Dentro de las zonas de ubicación adecuada se consideran tres subtipos de áreas: en función a la densidad de la vivienda, y el acceso a empleo, equipamiento e infraestructura urbana. Estas se muestran en la Tabla 18.

Tabla 18 Caracterización de subtipos de Zonas de Ubicación Adecuada

ÁREAS / SATISFACTORES	ELEMENTOS MÍNIMOS DE UBICACIÓN ADECUADA						
	DENSIDAD VIVIENDA	DENSIDAD DE EMPLEO	SALUD	EDUCATIVAS	ABASTO	RECREATIVO	MOVILIDAD
Ubicación consolidada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ubicación semi consolidada	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Ubicación en proceso de consolidación		✓	✓	✓	✓		✓

Elaboración propia

Zonas fuera del ordenamiento urbano: Se penalizará la ausencia de planeamiento urbano, así como la lejanía del perímetro urbano. Se propone que las viviendas fuera de ordenación no sean elegibles para recibir subsidios.

3.1.3 OPERADOR PÚBLICO DE SUELO

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible propone la creación del Operador Público de Suelo (OPS), una entidad pública de carácter autónomo y régimen privado, cuyas funciones principales incluyen: (i) crear un banco de suelo público (incluyendo inmuebles) destinado a proyectos VIS o mixtos, que sirva también como regulador del precio del suelo urbano, y (ii) actuar como gestor inmobiliario capaz de encargarse del saneamiento del suelo, generar proyectos de habilitación masiva y desarrollar APP que permitan, al sector privado y a otros actores clave (como las comunidades campesinas), emprender desarrollos inmobiliarios conjuntos.

En tal sentido, el OPS sería el vehículo idóneo para incluir los criterios necesarios para un mejor desarrollo urbano, ya que contribuirá a generar proyectos integrales de ciudad. Así, el OPS no solo asumiría el rol de promotor de construcción de vivienda, sino también de agente promotor y gestor de proyectos de generación de ciudad. Sus propiedades y capacidades idóneas serían las de:

- Comprender a profundidad los problemas y potencialidades de las áreas geográficas en las que se inserta el proyecto.
- Contar con una alta capacidad para trabajar con los agentes económicos, culturales, sociales y políticas existentes en el área del proyecto.
- Contar con un programa de desarrollo operacional concreto.
- Traducir todos sus objetivos en acciones operativas y realistas.
- Coordinar sus políticas y acciones con otras dependencias.
- Gestionar los recursos financieros necesarios para su funcionamiento básico y puesta en marcha de los proyectos.
- Ser autónomo para tomar decisiones en el marco interinstitucional de los distintos ámbitos de gobierno.
- Operar con agilidad y flexibilidad sin despegarse de la normatividad local.

Lo que se espera de la OPS es que contribuya en resolver la falta de suelo urbano con infraestructura y servicios en zonas aptas y a precios asequibles para la generación de Vivienda de Interés Social. Esto requiere un cambio de paradigma en la lotización y venta de tierras para viviendas sociales, pasando a un enfoque de generación de ciudades mediante proyectos urbanos integrales en coordinación con el sector privado y diferentes niveles de gobierno.

Para ello, se debe garantizar la coordinación entre instituciones y sectores para el desarrollo de proyectos de ciudad, así como la integración de criterios de planificación sostenible e inclusiva, como la perspectiva de género y la inclusión social. Además, el OPS recomendaría poner en el mercado el suelo público y privado, ya sea mediante acciones de preparación y urbanización desde el sector público, o mediante la colaboración con el sector privado con capital semilla.

Lo que se espera de la OPS es que contribuya en resolver la falta de suelo urbano con infraestructura y servicios en zonas aptas y a precios asequibles para la generación de Vivienda de Interés Social. Esto requiere un cambio de paradigma en la lotización y venta de tierras para viviendas sociales, pasando a un enfoque de generación de ciudades mediante proyectos urbanos integrales en coordinación con el sector privado y diferentes niveles de gobierno.



3.1.3.1 OPS LOCAL



El OPS que propone la Ley DUS es una entidad de ámbito nacional. No obstante, los proyectos se identifican, planifican y desarrollan desde un plano local. Por ello, se propone considerar la constitución de Agencias de Desarrollo de Suelo locales (OPS local), que, con la coparticipación y el liderazgo del OPS nacional, involucren al Gobierno y al sector privado. Las OPS locales no deben ser preexistentes, sino que se conformarían con el OPS nacional. Deberá operar junto con sus socios en áreas definidas para el desarrollo que deberán ser habilitadas por la planificación local. A continuación, se presentan algunas recomendaciones para orientar el trabajo de estas entidades:

- Para cada proyecto, el OPS debe generar una sociedad específica con los municipios afectados, tanto de nivel provincial como distrital, según el caso.
- Los proyectos serán propuestos por las municipalidades, evaluados y priorizados por el OPS y, de ser posible, por la mesa interinstitucional descrita en la sección 3.6.2.
- Los municipios deberán presentar las oportunidades de proyectos identificando los solares públicos o privados que podrían ser incorporados, los trabajos previos de planificación que hayan sido elaborados e incluidos en planeamiento con apoyo de agentes involucrados.
- Los criterios de selección de suelo para proyectos deben incluir: la disponibilidad efectiva del suelo, su capacidad para asumir vivienda social, la ubicación de los terrenos y la demanda de vivienda en la zona.
- Adicionalmente, el OPS debería abarcar atribuciones para la promoción del saneamiento y regularización del suelo.

La operación de OPS locales requiere la implementación de varias etapas complementarias:

- **Diseño de estructura organizativa:** se recomienda que esta se realice desde el OPS nacional, identificando a los socios, diseñando su relación con los actores del Gobierno Local y estableciendo el correspondiente organigrama de la sociedad que integre la dirección global, las diferentes unidades operativas y los órganos asesores o consultivos.
- **Elaboración del cálculo del plan de negocio,** tomando en cuenta los costos de urbanización, construcción de edificios, mantenimiento, seguridad, etc., revisando los datos de partida y proponiendo modificaciones a los mismos incluyendo nuevos servicios no previstos u otros factores que incrementen los gastos. Incluye un análisis de sensibilidad en la rentabilidad del proyecto, así como la orientación de la estructura de financiamiento.
- **Elaboración de modelo financiero** con base en los flujos de caja esperados (entradas y salidas monetarias), estableciendo la posible rentabilidad³⁸ de la operación con los parámetros clásicos e identificando las necesidades de financiación, todo para un horizonte temporal que se definirá entre los promotores del proyecto.
- **Diseño del plan de comunicación del proyecto** que ponga en operación una estrategia de mercadeo dirigida a los habitantes de la ciudad, inversionistas y demás entidades.

³⁸ Aunque no se espera que los proyectos sean rentables, ya que su prioridad debe ser la producción de suelo para vivienda social, sí se debe considerar la autosostenibilidad de la operación para hacer que estas iniciativas sean viables y replicables. En todo caso, cualquier utilidad de la operación deberá ser reinvertida en la zona de actuación, o podrá pasar a formar parte de un fondo del MVCS que sea destinado a la promoción de Planes de Acondicionamiento Territorial o Planes de Desarrollo Urbano, así como la necesaria formación de profesionales en materia de desarrollo urbano.

- **Diseño de una estrategia de información y diálogo** orientado a la ciudadanía del área de trabajo y sus instancias de representación, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio del derecho a la participación. De esta manera, el OPS local será por tanto el lugar de encuentro para las alianzas público-privadas y sociales de largo plazo que operan en un territorio concreto.

El OPS puede canalizar la inversión pública con una constitución en forma de fideicomiso, que sirva para financiar el desarrollo de proyectos, no sólo de generación de suelo servido, sino también de mejora urbana en sectores donde se concentre una asignación de subsidios como, por ejemplo, de Construcción en Sitio Propio o Mejoramiento de Vivienda. El fideicomiso (por proyecto) podría nutrirse de:

- Capital semilla aportado por el Estado o por convenios con organismos multilaterales, fondos de cooperación o incluso fondos privados, con esquemas de recuperación a mediano plazo.
- Tierras aportadas por el Estado.
- Convenios con propietarios de suelo para la aportación de tierra.
- Generación y reparto de plusvalías (aún en el entendido de que estas son escasas, se pueden adecuar a los proyectos con planes de negocio y viabilidad).
- Intereses de crédito del Fondo MiVivienda.

Los fideicomitentes aportan y reciben del fideicomiso con el fin de generar transparencia y credibilidad en los procesos de recuperación de la inversión pública mediante la captación de plusvalías³⁹, por ejemplo, el siguiente procedimiento propuesto:

- Los propietarios aportan sus tierras e inmuebles a un fideicomiso maestro destinado a desarrollar el área en que se encuentran, que rinde cuentas a la agencia de desarrollo de la cual los propietarios son socios.
- El fideicomiso será gestionado por la OPS local como fideicomisario.
- Los tres órdenes de gobierno aportan al fideicomiso las inversiones que les corresponden, de acuerdo con el plan de inversión y de financiamiento establecido en el plan de ordenamiento del territorio y el proyecto estratégico del área específica de desarrollo.
- En la etapa de comercialización de los terrenos, el Comité Técnico del fideicomiso determina las áreas sujetas a recuperación de inversión pública, la base para el cálculo de la plusvalía, la cual puede ser el costo actualizado de la inversión pública realizada en el área, y aplica el cobro de la tasa sobre la plusvalía a los propietarios de la tierra al momento de la comercialización.
- Los ingresos obtenidos por la recuperación de la inversión pública se destinan a una cuenta específica del fideicomiso para constituir un fondo destinado a obras públicas adicionales o viviendas para familias de bajos ingresos.

3.1.3.2 RECURSOS PARA EL OPERADOR PÚBLICO DE SUELO



³⁹ Uno de los mecanismos más utilizados en el ámbito urbano para efectuar el reparto de cargas y beneficios, recuperando inversiones públicas es la imposición de tasas a las plusvalías que se generan en la actividad inmobiliaria. Ellas se sustentan en el criterio de que el aumento del valor en las propiedades inmobiliarias es, en parte, producto de acciones públicas que generan riquezas de las cuales se acaparan los propietarios de predios e inmuebles.

3.1.4 DESARROLLO DE PROYECTOS DEMOSTRATIVOS

Los proyectos estratégicos son la unidad básica de actuación para la efectiva aplicación de las estrategias de desarrollo urbano. La implementación de proyectos piloto puede facilitar el ensayo de nuevos esquemas de gobernanza, así como generar credibilidad entre los municipios, el sector privado y los agentes sociales para su replicabilidad. Sin embargo, hay que señalar que los proyectos demostrativos deben evolucionar en proyectos replicables, lo que requiere que formen parte de políticas, programas y planes con carácter estratégico.

Entonces, los proyectos piloto podrían estar orientados a la habilitación de suelo (i.e. operado con el OPS), el mejoramiento barrial, que puede incluir elementos de gestión de vivienda y suelo. Dado que la primera modalidad ya fue descrita en la sección previa, a continuación se plantearán los aspectos más relevantes de un proyecto de mejoramiento barrial.

3.1.4.1 PROYECTO DE MEJORAMIENTO BARRIAL (PMB)



El proceso de mejoramiento de barrios tiene como finalidad incrementar la calidad de las soluciones de vivienda de interés social a través de acciones que afectan positivamente, no solo la disposición y cualidades de las viviendas, sino también su entorno, mejorando calles, espacios públicos, saneamiento e iluminación. Con ello son proporcionados espacios seguros, limpios y accesibles como escenarios de la vida cotidiana que tienen en cuenta las necesidades de todos sus habitantes tomando en consideración género, edad y otros aspectos sociales. Dado que estos proyectos nacen con una clara vocación de replicabilidad, se consideran dos procesos de gestión: la gestión del programa y del proyecto.

Para la gestión del programa se recomienda generar una Oficina del Programa Nacional de Mejora Barrial aprovechando las estructuras existentes (Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y/o Programa Nuestras Ciudades). Esto permitiría, primero, contar con personal del MVCS para atender exclusivamente la replicación y homogeneización de los procedimientos para el desarrollo de PMB; segundo, tener una metodología sistematizada para la identificación de proyectos, la priorización de los mismos y la canalización de recursos de diversas fuentes en el objetivo de mejorar zonas urbanas con acciones integrales; y tercero, generar una gestión de seguimiento común y sistematizada para lograr que los proyectos tengan el impacto deseado a largo plazo.

Para la gestión del proyecto se recomienda una estructura con estos principios rectores: (i) una entidad de gestión por proyecto en los municipios, integrada por un gerente de proyecto y un equipo técnico multidisciplinar, que tenga a su cargo la administración, licitaciones, gestión financiera, articulación y coordinación técnica; (ii) coparticipación de la sociedad civil en los procesos de diagnóstico y planificación, y en la ejecución de determinadas tareas.

⁴⁰ El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040 contempla zonas que deben estar sujetas a Planes Específicos de mejoramiento de barrios. En tal sentido, en la capital, estas zonas constituirían el universo de barrios sobre el cual se elabora la selección.

El punto de partida es la selección de los polígonos a intervenir. En tal sentido, la definición a priori de estos territorios constituye un paso crítico para desarrollar una política de mejoramiento de barrios coherente⁴⁰. Por ello, urge definir criterios que permitan dicha identificación, sean estos

uniformes a nivel nacional como ocurre en Argentina, o variables a nivel local, como en Brasil. Algunos criterios que pueden ayudar a realizar la selección incluyen: (i) oportunidad-existencia de capital social y voluntad política; (ii) costo/beneficio; (iii) complementariedad-subsidios de vivienda y otras intervenciones públicas; y (iv) disponibilidad de recursos para inversión y mantenimiento. Asimismo, sería oportuno que el FMV ayudara a definir las áreas de prioridad para el mejoramiento barrial a partir de la concentración de subsidios e información sobre su localización.

Una vez definidos los polígonos se necesita establecer el tipo de intervención requerida. En general, el modelo recomendado es el de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI). El PUI es un instrumento técnico-participativo que tiene se enfoca en la identificación y priorización de una cartera articulada de inversiones urbanas para generar un cambio sustancial en la vida social y económica de los barrios más vulnerables, más allá de la ejecución física de obras, y así mejorar su calidad de vida. (Los detalles operativos del PUI se presentan en el Anexo 3)

Este instrumento tiene un enfoque territorial porque aborda el análisis de la problemática socioeconómica al considerar los componentes naturales y antrópicos del territorio, delimitando su intervención acorde a los límites naturales, que definen las relaciones y las dinámicas sociales y económicas dentro y fuera de la zona de intervención. Cuenta con un enfoque integral, pues articula los instrumentos de planificación urbana existentes con las iniciativas de inversión de distintos niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil.

De esta manera, a partir de las intervenciones priorizadas, se deriva una propuesta integral que permite una localización organizada de las inversiones para detonar procesos mayores y más complejos. Finalmente, su enfoque participativo abarca todas las etapas de diseño, formulación y ejecución de las intervenciones para fortalecer los procesos sociales locales.

Es importante señalar que, al estar previsiblemente ubicados en zonas muy desfavorecidas, las plusvalías derivadas de la puesta en valor de los predios serán bajas y difícilmente podrán cofinanciar los proyectos, por tanto, se prevé que las iniciativas de mejora barrial tengan financiamiento público en su mayor parte, a diferencia de los proyectos de preparación de suelo para vivienda a través de las OPS. Otras alternativas para el cofinanciamiento podrían ser: (i) rendimientos de tarifas de servicios públicos cobradas a los usuarios como agua o energía; (ii) impuestos prediales; (iii) contribuciones por mejoras; y (iv) garantías respaldadas por terrenos de propiedad de municipios (similar a la propuesta de financiación del OPS).

Finalmente, cabe mencionar que la plataforma de información descrita en la sección 3.2 está diseñada para realizar una correcta selección de polígonos y, también, para servir de repositorio de información socioeconómica y espacial generada por los proyectos de mejoramiento barrial. La plataforma es la herramienta que permitirá desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación del programa propuesto.

3.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA DE DATOS

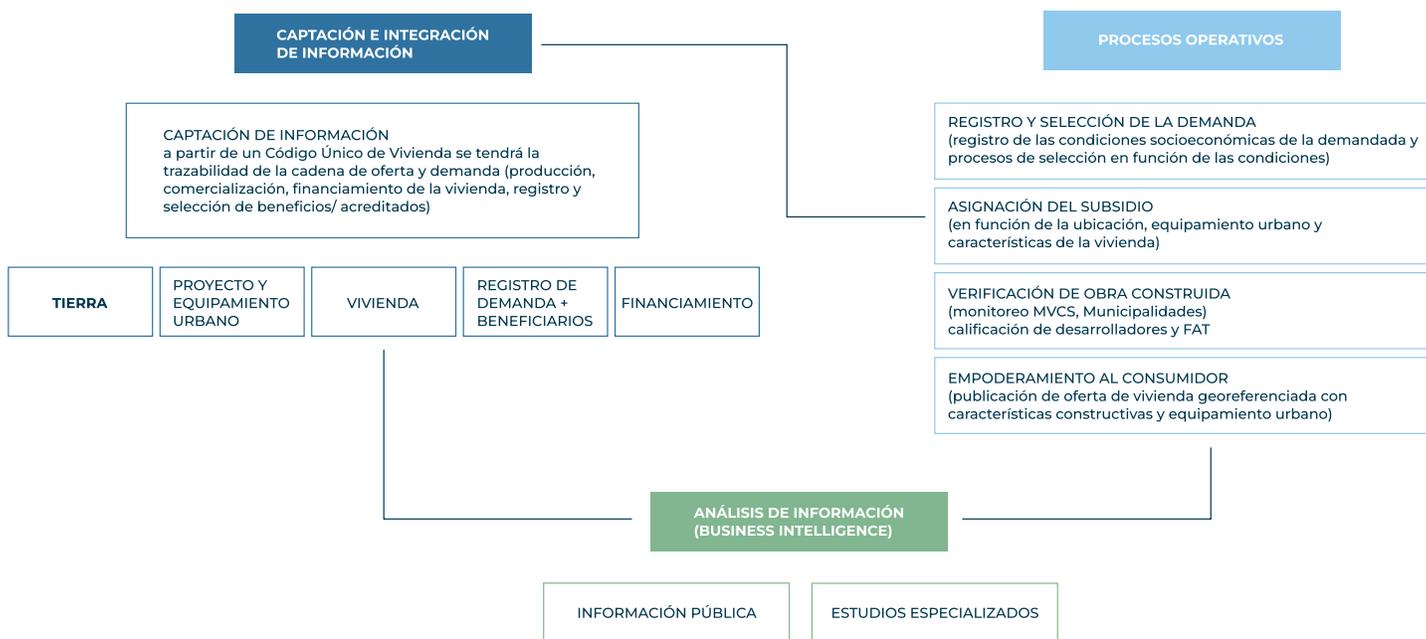


El objetivo central para la construcción de una plataforma de información consiste en agregar las informaciones georreferenciadas sobre vivienda (y su entorno) en el país (oferta e inventario), asignándoles un código único a cada vivienda para transacciones comerciales y políticas públicas relacionadas que puedan ser continuamente registradas y utilizadas para: (i) operativización de políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano, su diseño, revisión y monitoreo (subsidios, inversiones en infraestructura); (ii) inteligencia de mercado; (iii) mejorar la transparencia, registro de demanda y acceso a la vivienda.

A medida que la plataforma expande su capacidad de integrar información física, socioeconómica y financiera de instituciones públicas y privadas, también amplía su potencial como herramienta para priorizar, acelerar y evaluar las políticas públicas que guían las inversiones públicas y privadas. En consecuencia, fortalece su capacidad para generar información de calidad sobre el impacto de las políticas y la dinámica del mercado. La Ley DUS establece las pautas para los procesos de recopilación de información, reconociendo su importancia para la efectividad de las políticas públicas en vivienda y desarrollo urbano.

En este sentido, la plataforma puede convertirse en una poderosa herramienta para superar las brechas estructurales de planificación urbana en el Perú, lo que brinda apoyo al MVCS en la mejora del sistema nacional de planificación territorial y urbana, en la implementación de acciones de mitigación y mejora de áreas informales in situ, en la orientación de la demanda hacia áreas más adecuadas para el crecimiento urbano y en la limitación del crecimiento en zonas no aptas.

Figura 29 Componentes de la plataforma informática



Elaboración propia.

3.2.1 CAPTACIÓN E INTEGRACIÓN DE INFORMACIONES

3.2.1.1 INVENTARIO GEORREFERENCIADO DE OFERTA DE VIVIENDA



El proceso fundamental o cimiento sobre el que se construiría la plataforma es la implementación de un inventario georreferenciado de la oferta de vivienda que asigne a cada una el Código Único Habitacional (CUH). Este registraría las características constructivas de cada vivienda—incluyendo ecotecnologías introducidas en la vivienda—, y permitiría que la información quedase registrada en una base de datos. Además, se registrarían las diferentes modalidades de oferta de vivienda:

- La vivienda nueva construida por desarrolladores o en sitio propio bajo los programas públicos de vivienda, así como la vivienda financiada por instituciones financieras sin participación del Estado.
- La vivienda donde se efectúe un mejoramiento con apoyo público (subsidio o financiamiento), y que no haya sido registrada previamente en el inventario de vivienda.
- Al momento que se comercialice una vivienda usada y no haya sido registrada previamente.
- Al momento que se registre una vivienda para alquiler y que previamente no haya sido registrada en el inventario de vivienda.
- Se sugiere que las viviendas en procesos de regularización por COFOPRI se incorporen al registro en el inventario de vivienda como parte de la regularización. Es decir, cada vez que se regularice una vivienda, se registre en el inventario y se le asigne una CUH.

Sobre este conjunto de viviendas, se propone registrar en la plataforma de información las características constructivas (por ejemplo, metros cuadrados de construcción, número de cuartos, baños, materiales y aspectos constructivos, acceso a infraestructura básica, ecotecnologías y aspectos de sostenibilidad ambiental); asimismo, es conveniente constituir una base de datos geoespacial donde cada vivienda esté georreferenciada (en desarrollos multifamiliares sobre todo) y caracterizarlas por los atributos urbanos de su entorno.

En el caso de AVN y NCMV, también se puede considerar el registro del precio del suelo por parte de los desarrolladores, lo que sería un indicador para análisis posteriores. Es importante destacar que el conjunto de información propuesto constituye una línea base mínima. No se trata de una propuesta restrictiva que limite la información, ya que a medida que se implemente la plataforma y su uso se expanda, se generará nueva información y, tanto el MVCS como otros actores del sector incorporarán información valiosa. Para soluciones de mejoramiento y construcción en sitio propio se sugiere la estrategia de definir kits o prototipos con soluciones estandarizadas, pero flexibles, lo que facilitará tanto el registro como el seguimiento y monitoreo de resultados e impacto.

Como se observa, esta estrategia implica que el registro en el inventario de vivienda a partir de un CUH sea un requerimiento obligatorio para todas las soluciones de vivienda (nueva adquisición, mejoramiento, alquiler) o proyectos apoyados por programas de vivienda establecidos y operados por MVCS y FMV, así como viviendas objeto de regularización por parte de COFOPRI. Para las soluciones de vivienda dónde no existe financiamiento del Estado se pueden explorar mecanismos que fomenten o impulsen su registro:

- Proponer a las entidades financieras que como parte de su proceso de financiamiento incluya el registro en el inventario de vivienda, de manera análoga a como solicita un avalúo. Como contrapartida, el inventario de vivienda dará información adicional a las instituciones financieras, lo que les dará certeza sobre las características del inmueble.
- Como parte del proceso de compraventa y escrituración de los registros públicos, se debe incluir como requisito el registro en el inventario de vivienda.

En primer lugar, se propone aprovechar las bases de datos georreferenciadas existentes, operadas por instituciones públicas e interoperarlas con esta plataforma. El equipamiento urbano georreferenciado (hospitales, centros de salud, escuelas, consultorios médicos, almacenes, centros culturales, etc.) ya existe en bases de datos geoespaciales de instituciones públicas como el Observatorio Urbano Nacional (OUN), el Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. (Ver sección 1.5)

Por otro lado, existen dos grandes fuentes de información socioeconómica de los beneficiarios en los programas públicos de vivienda. Techo Propio cuenta con base de datos de los beneficiarios en los sistemas de FMV y en los créditos bajo el programa Nuevo Crédito MiVivienda; la información se encuentra en los sistemas de las instituciones financieras. En este sentido, la estrategia recomendada es agregar el CUH en ambas instancias.

En el caso de las instituciones financieras, será necesario desarrollar acuerdos e interfaces del MVCS, el FMV y las demás instituciones financieras para que, en el momento del origen o firma del crédito, éstas alimenten el sistema con información sobre las condiciones de financiamiento y subvención. En el caso de subsidios, al estar en los sistemas y bases de datos del FMV, solo se requiere incorporar el campo del CUH.

Cabe señalar que, el objetivo de la plataforma es integrar información generada a lo largo de esta cadena y registrada en bases de datos de cada actor. No se propone sustituir los sistemas de cada uno de ellos, sino consolidar información de sus acervos registrados en sus sistemas. El proceso de interoperabilidad es muy sencillo, pues busca no afectar la operación de los sistemas existentes, solo se requiere del CUH y la exportación de datos a nivel vivienda. El mayor cuidado y esfuerzo de desarrollo será en la definición de los archivos de interfaz para que contengan los datos en un formato estandarizado.

3.2.1.2

REGISTRO DE INFORMACIÓN URBANA, SOCIOECONÓMICA Y FINANCIERA



3.2.2 PROCESOS OPERATIVOS

Un sistema integrado de información tiene el potencial de apoyar procesos operativos de asignación de subsidios y apoyos gubernamentales para garantizar la calidad y la eficiencia de los programas de vivienda. Un componente de procesos operativos podrá incluir cuatro aspectos:

Registro y selección de demanda. Los procesos de selección de demanda pueden ser muchos, pues pueden diseñarse en función de dos ejes: (i) las características socioeconómicas del beneficiario y (ii) la ubicación de la vivienda; ambos asociados a la modalidad de la solución de vivienda (nueva, en sitio propio, usada, mejoramientos, alquiler). En tal sentido, se propone, por un lado, desarrollar interfaces con las instituciones financieras que permitan el registro de la demanda en la plataforma, y por otro, desarrollar un registro de solicitantes en el caso de Techo Propio (hoy, el FMV lleva un registro de estas solicitudes con cierta información socioeconómica).

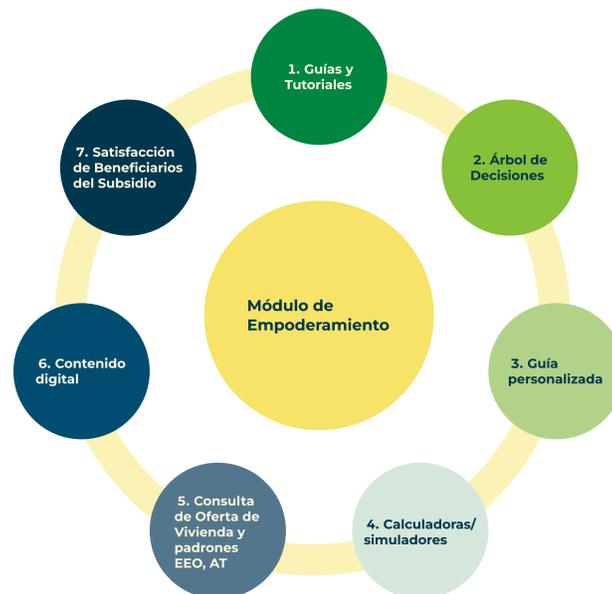
Puntaje y asignación de subsidios. El proceso de puntaje para asignación de subsidios en función de su localización (ver secciones 3.1.2.2 y 3.3.4) está directamente relacionado con la capacidad de la plataforma de información para ofrecer un registro georreferenciado de la oferta de vivienda, de las características constructivas y medidas de sostenibilidad; dar a conocer las capas de equipamiento urbano y servicios públicos en una base de datos geoespacial; y utilizar módulos GIS con herramientas geoespaciales que permitan medir la distancia entre las viviendas y el equipamiento urbano georreferenciado. Al tener un puntaje calculado para cada vivienda, el sistema podrá asignar el monto del subsidio en función de ese puntaje. De esta manera, se puede viabilizar la nueva política de subsidios descrita en la sección 3.3.1.

Supervisión de obra. Al contar con el registro de la vivienda nueva es posible implementar un proceso operativo por el cual un verificador “independiente”, debidamente certificado por el MVCS realice las validaciones correspondientes al grupo de viviendas previamente registradas por un desarrollador. Las acciones de verificación incluyen equipamiento urbano y servicios, reportados en la proximidad de la vivienda, los elementos constructivos de las viviendas producidas, las ecotecnologías incorporadas y el avance de los trabajos.

En las modalidades de CSP y mejoramientos podría emplearse el monitor ‘VIS’ (ver sección 1.5.1) como un proceso previo “autodeclarado” de seguimiento de obra, que genere información que migra a la base de datos de la plataforma del MVCS por medio de una interfaz. Al estar cargada la información, puede ser corroborada por la visita de cierre que efectuará el supervisor independiente con la app móvil de la plataforma, de manera que solo será necesaria una visita de cierre al término de la obra.

Empoderamiento al consumidor. Finalmente, al tener registrado el inventario de la oferta de vivienda georreferenciado en una base de datos, así como las bases geoespaciales con equipamiento urbano, se puede construir un 'módulo de empoderamiento al consumidor compuesto de dos plataformas públicas: a) una App móvil, y b) un sitio Web que presente al consumidor la oferta de vivienda próxima a su ubicación ya sea para adquisición de vivienda nueva, compra venta de vivienda usada o alquiler. La Figura 30 muestra los componentes que conforman este Módulo de Empoderamiento.

Figura 30 Modelo conceptual del Módulo de Empoderamiento



Elaboración propia.

Con esta estructura, el Módulo de Empoderamiento lograría:

- Empoderar al ciudadano para que mediante una herramienta accesible pueda autoperfilarse a la mejor solución de vivienda y al correspondiente apoyo (subsidio o financiamiento).
- Que los ciudadanos conozcan los programas de apoyo del MVCS para vivienda y modalidades para utilizarlo.
- Corroborar si el beneficiario potencial cuenta con el conocimiento previo sobre las condiciones del programa de solución de vivienda, así como las condiciones financieras generadoras de derechos y obligaciones.
- Contar con una herramienta que permita al MVCS detectar áreas de oportunidad en el proceso y tendencias sobre las necesidades de los beneficiarios, tomar decisiones oportunas y conocer el nivel de satisfacción residencial de la población atendida por el MVCS en cuanto a su solución de vivienda, incluyendo conceptos como calidad de vida, calidad de la vivienda y entorno urbano.
- Evaluar, mediante la definición de indicadores clave construidos sobre la base de datos, la operación de todos los que intervienen en el proceso de acceso a las diferentes soluciones de vivienda.

Resulta conveniente incorporar futuras intervenciones de mejoramiento de barrios como parte de los procesos operativos de la Plataforma. (Ver sección 3.1.4) Las actividades relacionadas al mejoramiento de barrios constituyen una fuente de información que permite ir construyendo, paso a paso, una base de datos multidimensional para comprender mejor las distintas dinámicas sociales, económicas y urbanas de la ciudad, tanto a nivel agregado como en barrios específicos, lo que enriquecería substancialmente la utilidad de la plataforma.

Como muestra la Figura 31, la plataforma ofrece información básica previa al levantamiento de campo, que debe servir para identificar y priorizar los barrios a intervenir. Por otro lado, esta herramienta constituye un repositorio de información que ayuda a establecer una línea de base integrada para cada PUI, así como registrar las intervenciones asociadas a dichos planes estratégicos. Estos dos registros, por su parte, son la base que posibilita la realización de evaluaciones de impacto de tales intervenciones, lo que puede mejorar el diseño de la política de mejoramiento de barrios en el mediano plazo.

Figura 31 Interacción entre plataforma informática y mejoramiento de barrios



Elaboración propia.

3.2.3 ANÁLISIS DE INFORMACIÓN: *BUSINESS INTELLIGENCE*

Este componente podrá generar, distribuir reportes y estadísticas del dominio público y de libre acceso, así como reportes y análisis especializados de acceso limitado para actores estratégicos (banca, desarrolladores, etc.), cuya elaboración puede generar ingresos al MVCS, y apoyar el Gobierno en el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas. Dada la integración de información por medio del CUH, será posible construir reportes, consultas y extracciones dinámicas desglosados por género, diversidad y vulnerabilidad, sobre al menos las siguientes dimensiones de análisis:

- Características socioeconómicas del consumidor/beneficiario
- Características de la vivienda
- Condiciones del financiamiento
- Ubicación de las viviendas
- Tipo de solución de vivienda
- Instituciones Financieras
- Entidad ejecutora de la obra (e.g. empresas constructoras, entidades técnicas certificadas por el MVCS, etc.)
- Calidad o calificación de la vivienda
- Periodo de tiempo

Una vez almacenada esta información en una base de datos, es posible estructurarla en modelos multidimensionales para el análisis o 'cubos de información', los cuales proveen estas ventajas: (i) dispone y estructura los datos de manera comprensible para el usuario de negocio; (ii) genera un alto rendimiento en las búsquedas desde los módulos de consulta y reportes.

Una vez diseñado el cubo y probada la consistencia de sus resultados, será necesario implementarlo en un ambiente de producción que cuente con herramientas de explotación de Business Intelligence (BI), de manera que tanto usuarios especializados como usuarios finales puedan crear reportes y consultas combinando todas las dimensiones y métricas definidas en los cubos que se publiquen.

La información disponible también permite generar una base de datos geoespaciales para clasificar y visualizar zonas urbanas en función de la densidad de vivienda, empleo y equipamiento urbano. Esto hace posible establecer tres categorías de ubicación: zonas consolidadas, semiconsolidadas y en proceso de consolidación. Estos datos se pueden utilizar para crear mapas georreferenciados que muestren el grado de consolidación de una zona publicados como parte del módulo de BI. A su vez, estos mapas pueden utilizarse por desarrolladores y beneficiarios para identificar zonas aptas para la construcción y acceso a programas de subsidio o financiamiento. Además, se puede publicar la oferta de viviendas existente en estas zonas para que los desarrolladores y beneficiarios potenciales puedan consultar el inventario y evaluar la saturación del mercado.

3.2.4 OPERACIÓN Y GOBERNANZA

El Observatorio Urbano Nacional (OUN) es la alternativa más viable para el desarrollo y operación de la Plataforma, ya que por la Ley DUS se encuentra facultado para suscribir acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas. La ley DUS instruye a las instituciones públicas a compartir la información en materia de planeación urbana para el OUN. En tal sentido, se propone desarrollar la estructura organizacional del OUN para el desarrollo y operación de la plataforma propuesta tomando como referencia el Diagrama que se presenta a continuación:

Figura 32 Propuesta de estructura organizacional de la OUN



Elaboración propia.

El Observatorio Urbano Nacional (OUN) es la alternativa más viable para el desarrollo y operación de la Plataforma, ya que por la Ley DUS se encuentra facultado para suscribir acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas.

Además de la gestión general de la plataforma, sus servicios y beneficios, las principales atribuciones de la dirección general serán las siguientes: (i) asegurar la colaboración interinstitucional y coordinar el intercambio de informaciones; (ii) identificar áreas de oportunidad, procesos, servicios y fuentes de información; (iii) reportar a la junta de gobierno e interactuar en grupos de trabajo bajo a la Comisión Consultiva en Vivienda y Urbanismo ; (iv) coordinar la elaboración de reportes y estudios especializados bajo el módulo de Business Intelligence.

En cuanto a las decisiones estratégicas sobre la operación, desarrollo y servicios de la plataforma (objetivos, intercambios de información, finanzas, entre otras), se propone que sean asumidas por un órgano colegiado o “junta de gobierno”, presidida por el despacho ministerial (o en su defecto, viceministerial) del MVCS. En una estructura básica debe considerarse la participación del Fondo MiVivienda y el Ministerio de Economía, el director general de la plataforma/OUN y, al menos, cuatro consejeros independientes con perfiles reconocidos en el Sector Vivienda, tecnología de información, financiero y en temas jurídico-legales.

En apoyo a la junta de gobierno, se sugiere crear una Comisión Interministerial Multisectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (ver sección 3.6.2), la cual pueda crear una subcomisión, comité o grupo de trabajo especializado en temas de negocio y TI. Este equipo colabora con la junta de gobierno y la administración de la plataforma para generar, compartir e identificar información y servicios de valor para el Sector Vivienda.

En caso de que no sea posible contar con la Comisión Interministerial, se sugiere reactivar la Comisión Consultiva en Vivienda y Urbanismo (RM 001-2020-VIVIENDA) y, dentro de esta comisión, crear un grupo de trabajo especializado con la participación de representantes del sector inmobiliario (CAPECO, ADI, ASEI), colegios profesionales (CAP, CIP), banca comercial, microfinancieras, sector académico e institutos de planificación de gobiernos locales (IMP, IMPA) y ONG.

⁴¹ Creada mediante Resolución Suprema N° 001-2020-VIVIENDA. Actualmente se encuentra inactiva.

3.2.5 SOSTENIBILIDAD

3.2.5.1 COSTOS E INGRESOS



Para el diseño, desarrollo e implementación del sistema se requiere una inversión o capital inicial que cubra los esfuerzos de esta primera fase, el desarrollo del sistema; los costos de operación y mantenimiento a corto plazo, probablemente durante los primeros años de operación, hasta que los ingresos generados por sus servicios cubran los costos operativos y poco a poco se comience a recuperar la inversión de capital.

Los costos de desarrollo incluyen la adquisición de licencias de software, la gestión general del proyecto, así como la infraestructura de hardware proyectada para alojar la plataforma. El costo de mantenimiento y operación de esta tecnología representa gastos (i) por personal de equipo de trabajo a cargo de la operación y mantenimiento de la plataforma en los años subsecuentes a su implementación; y (ii) por infraestructura, puesto que cada año se pagará por servicios de *Data Center*; así como el soporte y mantenimiento de las licencias de software.

En cuanto a los ingresos de la plataforma, la Tabla 19 resume las tarifas propuestas para los distintos servicios ofrecidos al público. El objetivo de las tarifas que se proponen no es con fines de lucro, sino para asegurar que la información y los servicios que se ejecuten sobre la plataforma no se conviertan en una carga para las finanzas públicas y que, por tanto, corra el riesgo de dejar de funcionar por restricciones presupuestarias en el futuro.

Tabla 19 Propuesta de tarifas por servicios de la plataforma (US\$)

SERVICIO	COSTO
Precio de registro AVN y NCMV (promedio)	20
Precio de registro mejoramientos y construcción en sitio propio	20
Precio de verificación (CSP, Mejoramientos)	20
Precio de verificación promedio NCMV, AVN, MiVivienda sostenible	20**
Margen o utilidad por verificación para plataforma	5

*La tarifa de 20 USD para verificación, toma como referencia la tarifa existente de 70 soles para la verificación del FMV.

** Podrá ajustarse, por incluir verificación equipo urbano.

Elaboración propia.

Con base en esta información, y tomando como referencia distintos supuestos resumidos en la Tabla 20, se pueden estimar los flujos financieros de la plataforma en un horizonte de 27 años.

Tabla 20 Supuestos para elaboración de escenarios de sostenibilidad

SERVICIO	ESCENARIO BASE	ESCENARIO OPTIMISTA	ESCENARIO PESIMISTA
Soluciones NCMV+AVN*	51,732	54,502	41,823
Soluciones CSP+Mejoramiento*	44,688	45,259	41,911
Tasa promedio de crecimiento de registro	0.50 %	1.00 %	0.50 %
A partir del año quince tasa de crecimiento es menor	0.25 %	0.50 %	0.20 %
Costo de desarrollo del sistema	US\$ 6,529,600	US\$ 4,081,000	US\$ 9,521,440

*Basado en valores altos y bajos registrados en el periodo 2019-2021
Elaboración propia.

La Tabla 21 muestra los resultados de estas estimaciones. Como puede observarse, bajo las condiciones planteadas, la plataforma resulta sostenible incluso en un escenario pesimista.

Tabla 21 Escenarios de flujos financieros de la plataforma (US\$)

ITEM	ESCENARIO BASE		ESCENARIO OPTIMISTA		ESCENARIO PESIMISTA	
	MONTO	VPN*	MONTO	VPN*	MONTO	VPN*
Inversión inicial dos años	10,373,220	10,330,758	7,924,620	7,894,280	13,365,060	13,307,787
Costo de operación 25 años	35,919,874	31,296,975	35,919,874	31,296,975	35,919,874	31,296,975
Total costos	46,293,094	41,627,734	43,844,494	39,191,255	49,284,934	44,604,762
Ingresos de operación 26 años	60,096,127	52,576,166	65,892,608	57,525,764	51,683,534	45,222,152
SALDO FINAL	13,803,034	10,948,432	22,048,114	18,334,509	2,398,600	617,389
Número de acciones de vivienda	2,649,433		2,898,719		2,297,313	

*El VPN se calcula a una tasa del 1 % anual.
Elaboración propia.

Para el desarrollo e implementación del sistema en producción, se propone un desarrollo modular de tal forma que sea factible liberar componentes de la plataforma conforme se vayan terminando. Tomando en cuenta las secuencias técnicas requeridas para la generación de funcionalidades, y la necesidad de ofrecer en el menor plazo posible servicios que faciliten la viabilidad del modelo de negocio, se propone la liberación de componentes en cuatro fases:

- Fase I (liberada en el mes nueve): módulos administrativos y módulo de empoderamiento, mejoramiento de barrios (integración de bases).
- Fase II (liberada en el mes doce): registro de vivienda, integración de información socioeconómica y financiera, proceso de verificación en CSP y mejoramiento de barrios (registro de intervenciones).
- Fase III (liberada en el mes dieciocho): proceso de selección de beneficiarios, proceso de verificación para AVN y NCMV, primeros reportes del módulo de Business Intelligence, mejoramiento de barrios (evaluación de impacto).
- Fase IV (liberada en el mes veinticuatro): módulo de Business Intelligence y procesos de puntaje de vivienda, mejoramiento de barrios (evaluación de impacto).

Si bien la principal función del registro de oferta georreferenciado es el registro de la vivienda nueva en sus diferentes modalidades (AVN y NCMV) y mejoramientos, no debe olvidarse que en las fases subsecuentes se podría incluir el registro de las viviendas construidas para alquiler por parte de un desarrollador, así como las viviendas de particulares que cuenten con un apoyo para su alquiler por parte del MVCS, además de las viviendas usadas que sean comercializadas con financiamiento o subsidio del MVCS o del FMV.

3.2.5.2 IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA



3.3 PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA: NUEVA POLÍTICA DE SUBSIDIOS



La Nueva Política de Subsidios (NPS) propuesta para el MVCS, debería generar un esquema enfocado en los NSE C2, D y E, con mayor desagregación en función de niveles de ingreso y capacidad de compra de la demanda, y de elementos de calidad de la vivienda (ubicación, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad) de la oferta.

La Nueva Política de Subsidios (NPS) propuesta para el MVCS, debería generar un esquema enfocado en los NSE C2, D y E⁴², con mayor desagregación en función de niveles de ingreso y capacidad de compra de la demanda, y de elementos de calidad de la vivienda (ubicación, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad) de la oferta. Para ello, se plantean las siguientes metas intermedias, las cuales deben ser alcanzadas a través de las propuestas descritas en las próximas páginas:

- Incorporar diversas variables a través de un sistema de puntaje⁴³ para mejorar la asignación de los subsidios por nivel socioeconómico y vulnerabilidad, así como por las características de la vivienda: habitabilidad, ubicación, sostenibilidad y accesibilidad.
- Construir una plataforma tecnológica⁴⁴ que soporte la oferta de vivienda en el país, principalmente la de VIS. Esta plataforma será el sustento de una parte importante del puntaje y del desarrollo urbano a futuro.
- Generar una aplicativo que empodere a la población más pobre y vulnerable a través de información sobre las diferentes soluciones formales que se ofrecerán para solventar su demanda de vivienda⁴⁵.
- Generar una mayor diversidad de productos que se adapten de mejor forma al ciclo de vida y condición laboral de las personas.

⁴² Nueva Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU).

⁴³ El sistema de puntaje se detalla en la sección 3.3.4 de este documento.

⁴⁴ La plataforma está descrita en la sección 3.2 de este documento.

⁴⁵ Ver la sección 3.2.2 de este documento para más detalles sobre el empoderamiento al consumidor a través de la plataforma.

3.3.1 NUEVO ESQUEMA DE SUBSIDIOS

Para reenfocar la provisión de subsidios del FMV hacia los sectores priorizados por la PNVU, se requiere tomar dos medidas complementarias: (i) redefinir el valor de VIS, y (ii) revisar los niveles de subsidio para ampliar el alcance del programa y la inclusión de los segmentos priorizados por ingresos y vulnerabilidad.

Basado en el análisis de colocaciones y demanda del FMV, se plantea un valor máximo de VIS acotado a cuarenta Unidades Impositivas Tributarias (UIT), lo que equivale a S/ 184.000, como muestra la Tabla 22.

Tabla 22 Propuesta de rangos para valores de VIS de la NPS

TECHO PROPIO (AVN)
Rango 1: Valor de vivienda hasta S/ 87,400
Rango 2: Valor de vivienda entre S/ 87,400 y S/ 109,200
NCMV
Rango 3: Valor de vivienda entre S/ 61,200 y S/ 92,000
Rango 4: Valor de vivienda entre S/ 92,000 y S/ 138,000
Rango 5: Valor de vivienda entre S/ 138,000 y S/ 184,000

* Elaboración propia

Una vez establecidos los valores que aplican para la definición de VIS, se procede a estimar el nivel de subsidios requerido para que los hogares priorizados tengan acceso a dichas viviendas. Para ello, a partir de estos supuestos, se realizaron simulaciones construidas con base en la información de primera mano del mercado actual de vivienda:

BFH:

- Cuota mensual máxima de 25 % de los ingresos familiares mensuales.
- Cuota inicial de 16 % del valor total de la vivienda.
- Tasa de interés efectiva de 17 %.
- Plazo de veinte años.
- Comisión de cobertura de riesgo crediticio al 100 % de 1% de las operaciones.

BBP

- Cuota inicial de 16.8 % de los ingresos familiares mensuales.
- Tasa de interés efectiva de 17 % (solo valores de vivienda menor a S/. 232.200).
- Plazo de veinte años.
- Comisión de cobertura de riesgo crediticio al 100 % de 1% de las operaciones.

En ambos casos, las simulaciones se corrieron para determinar la capacidad de endeudamiento, capacidad de compra y montos de subsidio requeridos para ingresos familiares mensuales de entre S/. 1,000 y S/. 3,700 (NSE C2, D y E).

En el caso del BFH, los resultados de las simulaciones sugieren una distribución escalonada del subsidio, inversa al nivel de ingresos y a un sistema de puntajes que se describe en detalles en la sección 3.3.4. La Tabla 23 resume la nueva escala propuesta para el BFH.



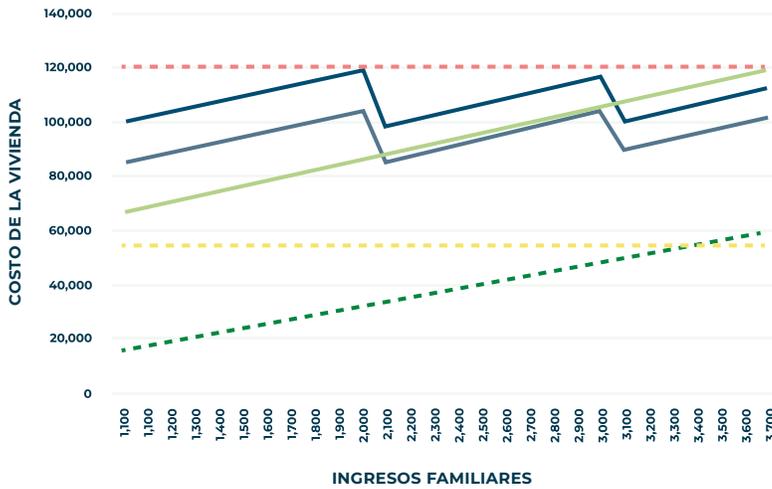
Tabla 23 Propuesta de esquema de subsidios BFH

INGRESO FAMILIAR	PUNTAJE	BONO BFH
<2,000	50<x<60	68,080
	40<x<50	63,314
	30<x<40	58,882
	20<x<30	54,761
2,000 - 3,000	50<x<60	49,285
	40<x<50	45,342
	30<x<40	41,714
	20<x<30	38,377
3,000 - 3,700	50<x<60	34,540
	40<x<50	31,431
	30<x<40	28,602
	20<x<30	26,028

*Elaboración propia

La Figura 33 muestra el comportamiento de este nuevo esquema de subsidios en relación con la situación actual. Como se observa, dada su limitada capacidad de endeudamiento, los hogares con ingresos más bajos solo pueden aspirar en la actualidad (con un BFH plano de S/ 40,250) a comprar viviendas por debajo de los S/ 70,000, las cuales están ubicadas en las afueras de la ciudad. Por el contrario, la capacidad de compra con la nueva escala de subsidios se eleva substancialmente para los hogares con ingresos menores de S/ 2,000, lo que les permite acceder a viviendas parecidas a las que pueden obtener hogares con el doble de ingresos.

Figura 33 Simulaciones para BFH
(ingresos familiares vs. costo de vivienda)



* Elaboración propia

En el caso del BBP, el análisis sugiere un esquema escalonado de subsidios similar al del BHP, pero tomando como referencia el valor de la vivienda en lugar del ingreso familiar. La Tabla 24 sintetiza la nueva propuesta de subsidios para el BBP.

Tabla 24 Propuesta de esquema de subsidios BBP

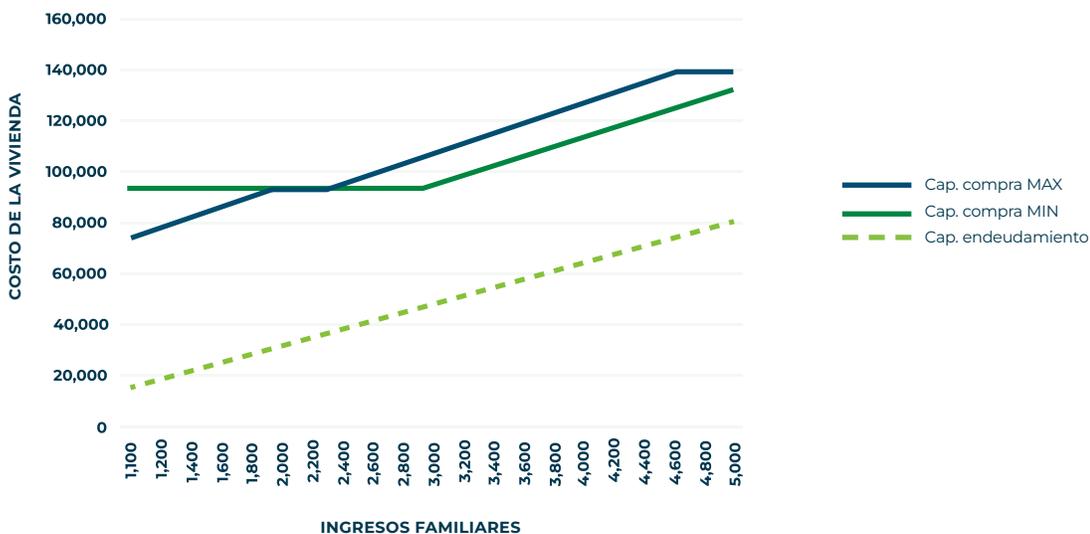
VALOR DE VIVIENDA	PUNTAJE	BONO BBP
63,000 - 93,100	50 < x < 60	62,100
	40 < x < 50	56,511
	30 < x < 40	51,425
	20 < x < 30	46,797
93,100 - 139,400	50 < x < 60	42,117
	40 < x < 50	37,905
	30 < x < 40	34,115
	20 < x < 30	30,703
139,400 - 184,000	50 < x < 60	19,600
	40 < x < 50	17,640
	30 < x < 40	15,876
	20 < x < 30	14,288

* Elaboración propia

La Figura 34 ilustra la capacidad de compra por nivel de ingreso, dada la nueva escala de BBP propuesta. Como se observa, a pesar de los ajustes realizados, BBP es una opción más bien limitada para los hogares de menores ingresos del segmento estudiado. En el rango de ingresos que va de S/1,000 a S/2,500 (ver Figura 17), las opciones que ofrece el NCMV, a través del BBP, resultan ser menos atractivas que las permitidas por Techo Propio mediante el BFH.

⁴⁶ Las IFI pueden determinar los ingresos de las familias y la información registrada en la plataforma de información a través de convenios.
⁴⁷ Cálculo para las veintiún ciudades más grandes del país.

Figura 34 Simulaciones para BBP (ingresos familiares vs. costo de vivienda)



* Elaboración propia

Se recomienda tomar medidas a futuro para evitar el traslape de productos Techo propio y NCMV. De igual manera, la verificación de ingresos debe apoyarse en las bases de datos de ministerios y organismos públicos implementadas durante la pandemia para cambiar el actual sistema de validación vía SUNAT, ya que el Perú tiene una economía mayoritariamente informal⁴⁶.

Finalmente, vale la pena señalar que de los 800,000 hogares que requieren solucionar sus problemas habitacionales con una nueva vivienda, alrededor de 300,000 pertenecen a los sectores NSE C2, D y E (ver Tabla 8 en la sección 1.2.2⁴⁷). Esta constituiría la demanda potencial a ser atendida por el esquema planteado.

3.3.2 ETAPA DE TRANSICIÓN

La implementación de este nuevo esquema de subsidios requerirá una etapa de transición estimada de entre dos y tres años. El objetivo de esta etapa es llevar a cabo pruebas de un nuevo esquema de subsidios basado en ingresos y cualidades de la vivienda, así como la implementación de nuevos productos de mejoramiento, construcción y alquiler, y el desarrollo de los elementos que sustenten esta nueva forma de reducir la brecha por parte del MVCS, como la plataforma tecnológica y el fortalecimiento institucional.

Figura 35 Implementación gradual de la NPS



* Elaboración propia

En lo referente a los subsidios, la propuesta para esta etapa es mantener, como mínimo, las condiciones actuales de requisitos, montos y valores de vivienda. La idea es poder diferenciar dichos montos por nivel de ingreso familiar, grado de sostenibilidad, ecotecnias y ubicación de la vivienda.

Cabe mencionar que este esquema de transición solo será aplicado para familias cuyo ingreso sea menor S/3,700 tratando así de abarcar los NSE C2, D y E. Los siguientes cuadros muestran la propuesta de subsidios con base en los límites actuales de valores de vivienda, tanto para BFH como BBP.

Tabla 25 Propuesta de Esquema de Transición en subsidios BFH

TIPO DE VIS	VALOR DE VIVIENDA	BFH (UIT)	BFH (SOLES)	CALIDAD DE INGRESO (SOLES)	BFH CON FACTOR INGRESO (UIT)*	ECOTECNIAS (UIT)**	BFH CON FACTOR ECO-TECNIAS (UIT)	UBICACIÓN (UIT)***	BFH CON FACTOR UBICACIÓN (UIT)	BFH CON FACTOR UBICACIÓN (SOLES)
VIS priorizada en Lote Unifamiliar	Hasta S/ 55,000	9.4	S/ 43,240	< 2,071	9.4	0.5	9.9	2.3	12.2	S/ 56,120
VIS priorizada en Edificio Multifamiliar/ Conjunto Residencial/ Quinta	Hasta S/ 68,000	9.7	S/ 44,620	< 2,071	7.9	0.5	10.2	2.3	12.5	S/ 57,500
VIS en Lote Unifamiliar	Hasta S/ 96,300	8 - 8.75	S/ 40,250	< 2,000	11.3	1.2	12.5	2.3	14.8	S/ 68,080
				2,000 < x < 3,000	8.5 - 8.75		9.7 - 9.95		12 - 12.25	S/ 56,350
				3,000 < x < 3,700	8.5 - 8.75		9.7 - 9.95		12 - 12.25	S/ 56,350
VIS en Edificio Multifamiliar/ Conjunto Residencial/ Quinta	Hasta S/ 120,300	8 - 8.75	S/ 40,250	< 2,000	11.3	1.2	12.5	2.3	14.8	S/ 68,080
				2,000 < x < 3,000	8.5 - 10		9.7 - 11.2		12 - 13.5	S/ 62,100
				3,000 < x < 3,700	8.5 - 8.75		9.7 - 9.95		12 - 12.25	S/ 56,350

* Elaboración propia

Para el caso de BFH, los subsidios podrían alcanzar un valor de S/ 68,000 para la población en el segmento E, en caso de contar dicha vivienda con las cualidades mencionadas. Esto representa un incremento de casi el 70 % con relación al subsidio actual y del 30 % solo por su nivel de ingreso.

Tabla 26 Propuesta de esquema de transición en subsidios BBP

BBP TRADICIONAL (UIT)	BBP TRADICIONAL	CALIDAD DE INGRESO (SOLES)	BBP CON FACTOR INGRESO (UIT)*	ECOTECNIAS (UIT)**	BBP CON FACTOR ECOTECNIAS (UIT)	UBICACIÓN (UIT)***	BBP CON FACTOR UBICACIÓN (UIT)	BBP CON FACTOR UBICACIÓN (SOLES)
5.58139	S/ 25,700	< 2,000	10	1.2	11.2	2.3	13.5	S/ 62,100
		2,000 < x < 3,000	6.57	1.2	7.77	2.3	10.07	S/ 46,322
		3,000 < x < 3,700	5.58139	1.2	6.78139	2.3	9.08139	S/ 41,774
4.65116	S/ 21,400	< 2,000	9.06977	1.2	10.26977	2.3	12.56977	S/ 57,821
		2,000 < x < 3,000	5.63977	1.2	6.83977	2.3	9.13977	S/ 42,043
		3,000 < x < 3,700	4.65116	1.2	5.85116	2.3	8.15116	S/ 37,490
4.25581	S/ 19,600	< 2,000	8.67442	1.2	9.87442	2.3	12.17442	S/ 56,002
		2,000 < x < 3,000	5.24442	1.2	6.44442	2.3	8.74442	S/ 40,224
		3,000 < x < 3,700	4.25581	1.2	5.45581	2.3	7.75581	S/ 35,677

*Elaboración propia

En cuanto al BBP, la propuesta sigue la misma lógica que el BFH. El BBP puede llegar a alcanzar un nivel de S/ 62,100 para la población más pobre. Dentro de esta propuesta, la diferencia entre BFH y BBP para esta población se reduce con el objetivo de evitar que un producto canibalice al otro y se generen distorsiones de mercado. Al final, se debería atender a distintos segmentos de la población con productos específicos, sin traslape, especialmente diseñados para cubrir requerimientos y posibilidades de cada sector socioeconómico.

Sobre las formas de evaluar el nivel de ingresos, se recomienda que el FMV pueda apoyarse en las bases de datos con que cuentan ministerios y organismos públicos, a fin de determinar el ingreso real del potencial beneficiario. Este proceso será facilitado a partir del establecimiento de la plataforma integral de información presentada en la sección 3.2. En general, toda la población de los segmentos C2, D y E debería tener la posibilidad de acceder a algunos de los productos del FMV, además de conocer el nivel de subsidio al que tienen acceso.

3.3.3.FINANCIAMIENTO Y GARANTÍAS

Aunque se cuente con un mejor esquema de asignación de subsidios, se requiere que los potenciales beneficiarios logren acceder a un financiamiento crediticio adecuado. Por ello, es necesario desarrollar mecanismos que incentiven una mayor colocación de crédito hipotecario en la población de menores recursos que suele tener muchos problemas para ser considerada como sujeto de crédito.

Una primera estrategia para lograr este propósito viene implícita en el diseño del nuevo esquema de subsidios. Al incrementarse el monto del bono, se reduce el Loan to Value, lo que hace más atractivo el otorgamiento de crédito. Los subsidios deberían promover menores tasas de interés al poder bancarizar a una mayor parte de la población con déficit, algo que no ocurre en la actualidad. Como alternativa, se debe considerar la posibilidad de que el FMV presente garantías respaldadas por el Estado, lo que también ayudaría a reducir las tasas de colocación.

Una segunda medida sería incrementar la cobertura de riesgo crediticio (CRC) para incentivar una mayor participación de las IFI, principalmente las microfinancieras en el segmento objetivo. En tal sentido, se propone ofrecer una mayor CRC a los segmentos de menores ingresos, de acuerdo con el esquema presentado en la Tabla 27.

⁴⁸ Es la relación entre la cantidad del préstamo que se obtiene y el valor de la propiedad que ha utilizado como garantía de este.

Tabla 27 Modificaciones al esquema actual de CRC

TECHO PROPIO

Rango 1: CRC adicional del 30 % a la ya ofrecida por el FMV, llegando a una CRC del 100 %

Rango 2: CRC adicional del 30 % a la ya ofrecida por el FMV, llegando a una CRC del 100 %

NCMV

Rango 3:
CRC del 70 % independiente del grado de sostenibilidad de la vivienda, CRC adicional del 30 %.

Rango 4:
CRC del 40 % independiente del grado de sostenibilidad de la vivienda, CRC adicional hasta el 30 % dependiendo del puntaje obtenido.

Rango 5:
CRC del 40 % independiente del grado de sostenibilidad de la vivienda, CRC adicional hasta el 30 % dependiendo del puntaje obtenido.

*Elaboración propia

De esta manera, se establecería una CRC de 100 % para el programa Techo Propio, mientras que, en el NCMV, el CRC sería de 100 % en las viviendas de valor más bajo, con una cobertura decreciente de acuerdo con la Tabla 28.

Tabla 28 CRC para Nuevo Crédito MiVivienda - NCMV

VALOR DE VIVIENDA	PUNTAJE	% CRC
63,000 - 93,100	50<x<60	100
	40<x<50	100
	30<x<40	100
	20<x<30	100
93,100-139,400	50<x<60	70
	40<x<50	60
	30<x<40	50
	20<x<30	40
139,400 - 184,000	50<x<60	70
	40<x<50	60
	30<x<40	50
	20<x<30	40

*Elaboración propia

Es importante señalar que la implementación de este nivel de garantías al 100 % para las familias de menores ingresos requerirá de dos condiciones previas con el fin de preservar el nivel de riesgo del FMV, y de no afectar sus compromisos institucionales. Primero, sería necesario que los fondos del CRC se encuentren fuera del balance del FMV, es decir, que provengan del Estado, por ejemplo, a través de un fideicomiso. Segundo, se recomienda que la SBS modifique el marco normativo vigente para bancos de segundo piso, de manera que estos puedan cumplir cabalmente aquellas funciones que, por su naturaleza, son distintas a las que opera la banca de primer piso.

Una tercera medida de interés para fomentar una mayor colocación de créditos hipotecarios es encontrar soluciones prácticas a los problemas de liquidez y limitados recursos de las instituciones financieras dedicadas a esta actividad (e.g. cajas municipales, microfinancieras). En tal sentido, se propone facilitar la participación de fondos de inversión en el sistema, ya que estas entidades cuentan, precisamente, con gran liquidez, y están interesados en inversiones de largo plazo. En tal sentido, su participación debe ser facilitada a través de una cartera hipotecaria de cualquier institución financiera que desee extraerla de su balance, lo que implica que el FMV retire las restricciones existentes para la realización de tales transferencias. Esto se lograría con cambios internos, específicamente en el Reglamento de Cobertura de Riesgo Crediticio para Fondos de Inversión y/o Sociedades Titulizadoras.

Con la inclusión de fondos de inversión en el sistema, se lograría que las instituciones financieras con limitaciones para obtener línea del FMV puedan hacer uso de línea de manera revolviente, puesto que al llegar al límite transferirían su cartera y, con ello, recuperarían su capacidad de colocación. De esta manera, el FMV recuperaría liquidez sin incurrir en costo financiero, siendo este último asumido cuando emite bonos en el mercado de capitales.

3.3.4 SISTEMA DE PUNTAJES PARA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS

La propuesta de nuevo esquema de subsidios planteada en este estudio incluye un componente de 'puntaje' en la asignación del monto del bono. Este puntaje se refiere a una serie de criterios que evalúan la vivienda a subsidiar no solo a partir de su costo o de los ingresos del beneficiario, sino desde aspectos vinculados a su calidad. A continuación, se presentan los principales componentes de este sistema de puntajes propuesto.

La Tabla 29 sintetiza la tabla de puntajes desarrollada con base en estándares y modelos internacionales. Como se aprecia, se toman en cuenta seis elementos de evaluación (las fuentes y criterios utilizados para el desarrollo de este sistema se detallan en el Anexo 4):

- Seguridad de tenencia: es un requerimiento obligatorio que viene dado por la reglamentación propia del FMV.
- Asequibilidad: evalúa criterios que permiten asegurar que la vivienda califica como VIS.
- Accesibilidad: añade prioridad a grupos familiares en condición de vulnerabilidad (adicional a su situación económica).
- Habitabilidad: verifica la calidad y sostenibilidad de la vivienda (el Anexo 5 detalla una propuesta de simplificación del Código Técnico de Edificación Sostenible para que pueda ser incorporado en los productos Techo Propio).
- Ubicación: premia aquellas viviendas ubicadas en zonas consolidadas con acceso a servicios y equipamiento urbano, y castiga aquellas viviendas ubicadas en zonas de expansión no habilitadas.
- Adecuación cultural: es un puntaje extra que se asigna en la medida que la vivienda cuente con características especialmente diseñadas para adaptarse al entorno cultural que la rodea.

Finalmente, es necesario mencionar que esta nueva política de subsidios solo será viable en la medida que se solucionen los problemas de acceso a suelo habilitado que se señalan en la sección 3.1. En tal sentido, la reforma clave para destrabar este cuello de botella es la implementación del OPS que se detalla en la sección 3.1.3.

Tabla 29 Propuesta de tabla de puntajes según el criterio y parámetro vinculado a la categoría de vivienda adecuada y sostenible

Elemento	Criterio	Parámetro	Puntaje	Puntaje máximo
SEGURIDAD DE TENDENCIA	El beneficiario cuenta con las medidas de seguridad de la tendencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas	Contar un Título de Propiedad de Vivienda o instrumento legal que respalde su posesión segura	Obligatorio	10
		Contar con una cuota mínima inicial del 10 % del valor de la vivienda	5+	
ASEQUIBILIDAD	El beneficiario cuenta con un ahorro previo y con alguna medida de apoyo al derecho ambiente	El beneficiario cuenta con al menos 1 medida de apoyo: BFH, BBP	10+	10
		La solución de vivienda atiende a grupos en condición de vulnerabilidad o históricamente discriminados:	5+	
ACCESIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Mujeres solteras - Personas con discapacidad - Población indígena - Adultos mayores - Personas afectadas por fenómenos naturales 	Clasifica dentro de 1 grupo de vulnerabilidad	5+	10
		Clasifica dentro de 2 grupos de vulnerabilidad	10+	
HABILIDAD/ DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, MATERIALES, INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURA	La vivienda cumple con los requisitos mínimos de dotación de servicios de agua, drenaje y energía, con Licencia de Construcción. La vivienda cumple con los requisitos mínimos/ obligatorios de sostenibilidad ambiental.	La vivienda cuenta con Licencia de Construcción	Obligatorio	10
		La vivienda cuenta con servicios provisionales de agua, drenaje y/o energía	2+	
		La vivienda cuenta con servicios de agua, drenaje y/o energía	4+	
		La vivienda cumple con los requisitos obligatorios de sostenibilidad ambiental	Prerrequisito	
		La vivienda cumple con el Grado I de sostenibilidad	2+	
		La vivienda cumple con el Grado II de sostenibilidad	4+	
La vivienda cumple con el Grado III de sostenibilidad	6+			

Elemento	Criterio	Parámetro	Puntaje	Puntaje máximo
UBICACIÓN	Ubicación Planificada	La vivienda se localiza en Ubicación Planificada	30+	30
	Ubicación consolidada	La vivienda se localiza en Ubicación Consolidada	30+	
	Ubicación Semi consolidada	La vivienda se localiza en Ubicación Semi-consolidada	20+	
	Ubicación en proceso de consolidación	La vivienda se localiza en Ubicación en proceso de consolidación	10+	
ADECUACIÓN CULTURAL *	-	--	5+	5
PUNTAJE TOTAL MÁXIMO				60

*Elaboración propia



3.3.5 LÍNEA DE BASE DE SOSTENIBILIDAD

Actualmente, el Programa MiVivienda Sostenible (Verde) es el único programa del MVCS que promueve la incorporación de tecnologías y sistemas para la sostenibilidad en la vivienda considerando treinta y un requisitos de elegibilidad distribuidos en seis categorías: agua, energía, bioclimática, materiales, residuos y sostenibilidad urbana. Si bien estos criterios son factibles para el tipo de vivienda que financia el Programa, resultan poco factibles para productos de financiamiento de menor escala o con una mayor restricción presupuestal, como Techo Propio, sobre todo si estos requieren de la implementación de infraestructura urbana (instalación de fibra óptica, gas natural o espacio de estacionamiento de movilidad sostenible) o implican un costo adicional por el análisis técnico que requiere la solución (Estrategia Bioclimática, Plan de Residuos o Plan de Comunicación).

Ante la necesidad de contar con soluciones de vivienda que promuevan el uso eficiente de los recursos, la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de CO₂, para todos los productos de financiamiento (Crédito MiVivienda o Techo Propio) y sus diferentes modalidades (adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda) se propone determinar una línea base sostenible con alcance a todos los productos del fondo MiVivienda. Para ello, se plantean que las tecnologías o sistemas cumplan con los siguientes criterios para que sean consideradas:

- Que las tecnologías o sistemas atienden a una primera necesidad de sus habitantes: tecnologías para el uso eficiente del agua, energía eléctrica y térmica, además de las vinculadas con el confort térmico de la vivienda.
- Que exista una demanda y oferta en el mercado: ya se comercian dispositivos para el uso eficiente del agua, lámparas fluorescentes compactas y tecnologías para el aislamiento térmico.
- Que sean de fácil instalación: dispositivos para el uso eficiente de agua e iluminación no requieren de mano de obra especializada para su instalación. En el caso del aislamiento térmico pueden desarrollarse materiales y capacitación de la industria para su correcta instalación.

A partir del análisis previo, se propone una línea base de tecnologías para el uso eficiente del agua y energía (ver Tabla 30).

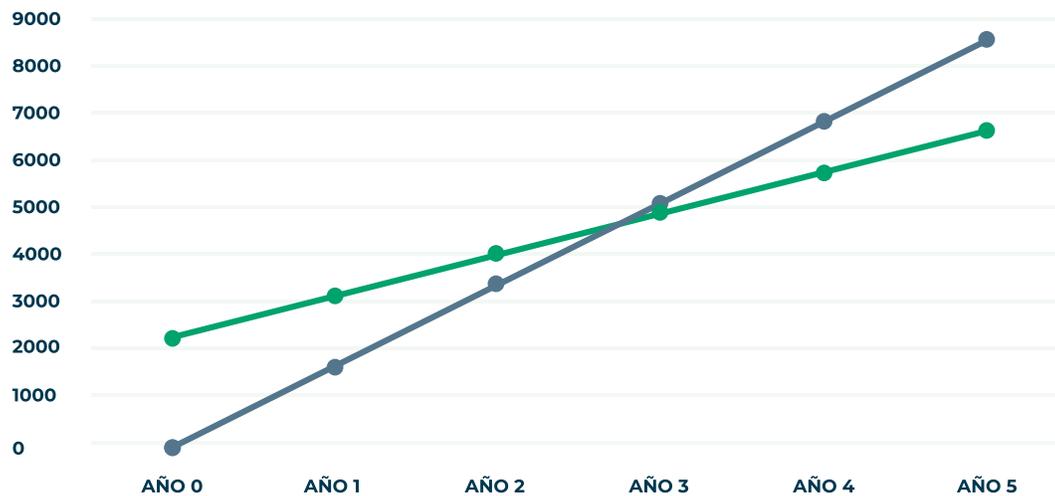
Tabla 30 Propuesta de Requisitos de Elegibilidad mínimos o Línea Base Sostenible para proyectos de vivienda de interés social (Techo Propio) o Nuevo Crédito MiVivienda Verde.

CATEGORÍA	CRITERIO	NO.	REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD
AGUA	Consumo racional de agua	1.1	Instalación de grifería de lavaderos de bajo consumo
		1.2	Instalación de grifería de lavatorios de bajo consumo
		1.3	Instalación de grifería de duchas de bajo consumo
		1.4	Instalación de inodoros de bajo consumo
		1.5	Instalación de tanque de reserva de agua (tanque cisterna o elevado)
		1.7	Instalación de medidores o contómetros independientes
ENERGÍA	Eficiencia energética	2.2	Instalación de Iluminación de bajo consumo en unidades de vivienda
		2.4	Instalación de calentadores de agua de bajo consumo, centralizados, de acumulación o de paso (eficientes energéticamente)
BIOCLIMÁTICA	Arquitectura bioclimática	3.0	Techo o losa aislada térmicamente / Instalación de tecnologías según estrategia bioclimática apropiada para cada zona climática

* Elaboración propia

En principio, el costo adicional para emplear estas tecnologías ascendería aproximadamente a S/ 2,283 por vivienda Techo Propio. Por otro lado, se estima que su uso debería generar un ahorro mensual del 50 % en gastos por servicios básicos, lo que equivale a alrededor de S/ 783 por vivienda al año. Con base en estas cifras se estima que el gasto incremental por la línea base de las ecotecnologías eficientes estaría cubriendo al tercer año de ocupación de la vivienda; además, genera beneficios hasta finalizar la vida útil de todas las tecnologías incorporadas en la vivienda.

Figura 36 Gasto en servicios de energía y agua por tecnologías convencionales y tecnologías eficientes (Línea Base Sostenible)



Elaboración propia con información de consumo y ahorro anual por el pago de servicios de energía y agua.
 Nota: En el año 0 se considera la inversión por el costo incremental de tecnologías eficientes.

3.4 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA



3.4.1 FONDO DE GARANTÍA PARA MEJORAMIENTO DE VIVIENDA (GMH)

Uno de los principales problemas —no solo del Perú, sino de la región de LAC— es el nivel de rezago cualitativo de vivienda y la poca atención que recibe por parte de las autoridades. Los países de la región destinan muy pocos recursos hacia la mitigación de este rezago, lo que obedece a la falta de instrumentos para mitigar el riesgo financiero y que disminuyan los costos de supervisión.

Si los gobiernos hicieran combinaciones de política pública podrían optimizar el uso de recursos públicos destinados a subsidios. Es decir, podrían generar esquemas en los cuales se combinen subsidios, garantías y financiamiento, siendo de mayor tamaño los subsidios y garantías en los segmentos de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad social. Aquí reside la importancia de generar herramientas y productos que promuevan una mayor atención al déficit cualitativo a través de un incremento en la participación del sector privado y de una mejor calibración de los subsidios.

Para mitigar el riesgo se propone la creación de un Fondo de Garantía de Portafolio o Garantía de Mejoramiento de Hogares (GMH) enfocado en cubrir los incumplimientos de los créditos de mejoramiento que otorguen tanto el FMV como las IFI. Los créditos se entregarían bajo un formato de consumo y la garantía permitiría que estas instituciones disminuyeran la pérdida esperada de dichos créditos y, por lo tanto, podrían generar menores provisiones sobre esta cartera. Esto promueve una disminución en las tasas de interés de estos créditos considerando la disminución del componente de pérdida esperada. Es así como la garantía es un producto que permite un apalancamiento, ya que detona financiamiento privado por encima del monto invertido y, con esto, logra mitigar una parte importante del déficit cualitativo.

Más que un gasto, sería una inversión para el Estado peruano, ya que el recurso destinado al fondo se utilizaría para detonar la inversión privada, y sería revolvente por su naturaleza y recuperable vía las comisiones cobradas. A mediano plazo esta inversión podrá ser intercambiada total o parcialmente por inversión privada.

En ese sentido, la experiencia de “Ciudades (en)visible” desarrollada por el emprendimiento social mutuo con la colaboración de CAPECO, APET y otras entidades⁴⁹, también ha validado que una parte de las familias atendidas por TP-CSP tienen capacidad para endeudarse, pero además ha demostrado que están dispuestas a ahorrar y asumir compromisos financieros de largo plazo para acceder a una mejor vivienda.

⁴⁹ Esta iniciativa buscó ofrecer una vivienda de calidad a cinco familias que viven en el asentamiento humano 3 de diciembre del distrito de Lurín. Para ello, se convocó a un concurso internacional de arquitectura en el que participaron más de cien estudios de arquitectura de una veintena de países. Luego de seleccionado el proyecto ganador, se buscó incorporar a las familias en el programa TP-CSP, para lo cual, con ayuda de la APET se escogió a una ET que adecuó el proyecto arquitectónico a las condiciones operativas del programa y se tomó contacto con proveedores solventes para la adquisición de los materiales de construcción.

La Nueva Política de Subsidios (NPS) propuesta para el MVCS, debería generar un esquema enfocado en los NSE C2, D y E, con mayor desagregación en función de niveles de ingreso y capacidad de compra de la demanda, y de elementos de calidad de la vivienda (ubicación, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad) de la oferta.



3.4.1.1

ESTRUCTURA Y PARTICIPANTES



Se propone estructurar la GMH como un Fondo o fideicomiso creado por el propio MVCS, actuando como fideicomitente y rector de la política pública. Esto lo diferenciaría del fondo de Cobertura de Riesgo Crediticio (CRC), el cual es un fondo que cubre las pérdidas hasta el 70 % y es administrado por el FMV. Sin embargo, la CRC está diseñada para otorgarse a la IFI sobre su línea de crédito, es decir, es otorgada a las instituciones financieras que cubren los requerimientos del FMV, como permanecer bajo supervisión. En este caso, muchas de las IFI que trabajan con mejoramientos a través de créditos al consumo quedan fuera de este mecanismo al no cumplir con los requerimientos de capitalización. Actualmente, muy pocas de las IFI autorizadas trabajan con productos de mejoramiento de vivienda.

Como ya se mencionó, el fondo se diseñaría como una garantía de portafolio de hasta el 15 % de la cartera financiada y estaría enfocada en disminuir la pérdida esperada de los créditos al consumo de mejoramiento, es decir, menores provisiones y, por consiguiente, menores tasas, generando asequibilidad y participación del financiamiento privado.

Los participantes de la estructura serían:

- a. MVCS: fideicomitente y rector de la política pública
- b. FMV o COFIDE: fiduciario que gestiona recursos con criterios de política pública del MVCS
- c. IFI: fideicomisario, instituciones financieras intermediarias que adquieren GMH y otorgan microfinanciamiento.

Los beneficiarios son:

- a. Familias en rezago habitacional, en situación de pobreza y vulnerabilidad, atendida a través de mejoramientos con criterios de género (hogares con jefatura femenina), inclusión y diversidad (familias integradas por personas con alguna discapacidad), sostenibilidad, resiliencia y potencial empleo.
- b. IFI: instituciones financieras intermediarias que reducen provisiones.
- c. Entidades técnicas, constructores y casas de materiales que ejecutan los mejoramientos.
- d. Asistentes técnicos que supervisan los mejoramientos.

La administración del fideicomiso la realiza el FMV o COFIDE como fiduciario. El patrimonio del fideicomiso se compone de:

- El aporte inicial.
- Las comisiones cobradas por la GMH brindada.
- Los rendimientos de las inversiones que realice.
- Las recuperaciones que se efectúen sobre la cartera declarada en pérdida.

El GMH se aplica para mejoramiento estructural y mejoramiento de la habitabilidad en las siguientes modalidades:

- **Mejoramientos básicos a la vivienda:** acabados en exteriores e interiores, pintura, impermeabilización, aplicación de aislamientos térmicos, baños, cocina, redes hidráulicas, sanitarias o eléctricas al interior de la vivienda. No se requiere normalmente licencias, permisos para desarrollarlas ni asistencia técnica especializada.
- **Mejoramientos estructurales:** cimentaciones, reparación de columnas, vigas, entre otros.
- **Mejoramiento de techos y pisos:** mejoramiento, renovación o sustitución de materiales precarios en los techos de la vivienda. Mejoramiento, renovación o sustitución de piso en tierra, materiales precarios o cualquier otro material.
- **Mejoramiento para accesibilidad:** adecuación de vivienda para personas con discapacidad.
- **Ampliación de vivienda:** construcción de espacios adicionales: cocina, baño, habitaciones, sala-comedor.
- **Conexiones a redes de agua y/o drenaje:** conexiones de vivienda a redes y servicios urbanos de agua y/o drenaje. Estas acciones dependen de la existencia de servicios básicos y de la cercanía a la vivienda a intervenir.

Además, hay tres tipos de puntaje, cada uno de los cuales tiene tasas máximas permitidas⁵⁰, como muestra la Tabla 31.

Tabla 31 Niveles de financiamiento del GMH

NIVEL	MODALIDAD DE PUNTAJE	NO.
NIVEL 3	Mejoramiento tradicional	25 %
NIVEL 2	Mejoramiento con ecotecnias	20 %
NIVEL 1	Mejoramiento población vulnerable	17 %

*Elaboración propia

3.4.1.2

ASPECTOS

OPERATIVOS DE LA GMH



⁵⁰ Las tasas que se cobrarían a los beneficiarios serían menos de la mitad de lo que actualmente se cobra en estos créditos (actualmente se cobran tasas entre 30 %-84 %, Mi Banco y CrediScotia), lo que potenciaría la asequibilidad.

Las características del producto son las siguientes:

- Financia obra de hasta S/ 20,000. Al considerar el ahorro, la asistencia técnica y la supervisión, el monto total asciende a S/ 21,894.8.
- Financia hasta el 10 % adicional para supervisión y asistencia técnica (S/ 2,000) y la familia aporta S/ 105.8.
- La prima estimada anual será de 1,42 % y puede variar de acuerdo con las ecotecnias, calidades salariales y tipo de vulnerabilidad de la población.
- Plazo desde tres y hasta cinco años.
- Garantía de mejoramiento de hogares al 100 % del portafolio brindada por el fideicomiso de fin específico, que reduciría la tasa al cliente final.
- El FMV paga comisión al fideicomiso por GMH y asegura al FMV el capital prestado.
- Existe la posibilidad de agregar financiamiento cuando el proyecto implica mayor inversión y múltiples etapas.

Finalmente, el producto busca operar a través del FMV y de las IFI. Para que el FMV pueda utilizar la GMH requiere crear, autorizar el producto y su reglamento de crédito respectivo, así como suscribir el contrato de servicio con el fideicomiso.



3.4.1.3 IMPACTO POTENCIAL



Bajo las condiciones descritas (plazos, montos, tasas), asumiendo un promedio de 1350 operaciones mensuales⁵¹, una tasa de incumplimiento promedio de 15 % y una tasa de recuperación del 10 %, puede estimarse que una inversión entre USD\$30 y 70 millones en GMH, detonaría una inversión privada de casi catorce veces la inversión inicial. Es decir, por cada sol invertido en la GMH el sector privado financiaría cerca de catorce soles. La garantía requiere menos recursos para su gestión, ya que se asignan IFI que cumplen con requerimientos establecidos por el MVCS, pudiendo así fomentar la participación de más cooperativas, cajas municipales y microfinancieras.

Asimismo, se fomenta la participación de Entidades Técnicas sin tramitar una carta fianza para participar, rompiendo así la barrera de entrada hacia el producto de mejoramiento de vivienda. La supervisión de la obra se llevará a cabo por asesores técnicos.

Como puede apreciarse, la GMH tendría una serie de impactos positivos:

- Se atenderá el mayor tipo de déficit que existe en el Perú.
- Se generará una solución enfocada en la participación del sector privado (IFI y ET) y se hará un uso más eficiente de los recursos públicos para la atención del déficit habitacional.
- Se bancarizará a la población que hasta hoy ha estado alejada de soluciones financieras formales y se formalizará la oferta de soluciones habitacionales que hasta hoy es predominantemente informal.
- Se atenderá a la población más pobre con una priorización de mujeres y población en situación de vulnerabilidad: población indígena, discapacitada, adultos mayores, entre otros.
- Se pronostica que cada intervención de mejoramiento generaría cerca de 2.5 empleos.

⁵¹ En línea con las operaciones actuales de las microfinancieras del sistema.



3.4.2 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Mayor participación del sector privado. Se recomienda involucrar a un mayor número de IFI, ET, supervisores y asistentes técnicos para promover la sostenibilidad, focalización en la población de menor ingreso y apoyo a grupos de alta vulnerabilidad social en el mercado de pequeñas intervenciones en construcción.

⁵² Ver la experiencia de Guardián Constructor, que viene realizando pilotos en los que se combina financiamiento y asistencia técnica para proyectos individuales de mejoramiento de vivienda. (<https://guardianconstructor.com/>)

Hoy en día existe un número limitado de entidades financieras que ofrecen productos orientados a la base de la pirámide (BdP), principalmente créditos hipotecarios. Sin embargo, se busca ampliar la participación de más entidades financieras en el mercado de mejoramiento de vivienda. Para ello, es necesario realizar cambios en las reglas de operación del FMV y, por ejemplo, permitir que financien créditos al consumo para que puedan participar activamente en la GMH. El objetivo es bancarizar a la población de menores ingresos y formalizar la oferta de soluciones de vivienda ofreciendo incentivos a las IFI para ingresar al mercado con menores pérdidas y costos de provisiones crediticias.

Asimismo, se requiere una mayor participación de Entidades Técnicas y Supervisores Técnicos al eliminar la necesidad de una carta fianza por parte del FMV y simplificando los procesos de contratación. Estas entidades ya desempeñan un rol importante en el mercado, y pueden contribuir a ordenar y formalizar las intervenciones en mejoramiento de vivienda⁵².

Implementación de la plataforma de información. Como se describió en la sección 3.2.2, la plataforma de información planteada como una de las soluciones a la problemática del sector cuenta con un 'módulo de empoderamiento al consumidor'. Este módulo permitirá que los beneficiarios potenciales conozcan las características, derechos y obligaciones que conlleva el acceso a una solución de vivienda con subsidio o recursos del MVCS. Esto garantiza la correcta aplicación de los subsidios a nivel nacional, lo que afinaría los procesos de otorgamiento en todas sus modalidades: adquisición (AVN y NCMV), construcción en sitio propio, mejoramientos y eventualmente en alquiler.

Por otro lado, la plataforma ayudará a un mejor diseño y focalización de los productos CSP y MV es el proceso de verificación, a través del aplicativo 'Monitor VIS'. Este sirve para dar un seguimiento de las obras que ejecutan las entidades técnicas, así como detectar posibles incumplimientos (Ver sección 2.3.2). Esta herramienta integrada no solo facilitaría el trabajo de las ET, sino que reduciría los costos de supervisión del FMV y las IFI involucradas en la GMH.

Bono Familiar Habitacional para densificación. Existe la posibilidad de diseñar productos específicos para promover un mejor proceso de densificación de vivienda en zonas en las que priman procesos de autoconstrucción. Si bien el subsidio planteado en la sección 3.5.2.1, el BFH para densificación, está diseñado específicamente para promover la generación de vivienda de alquiler. Este producto tiene elementos que pueden ser adaptados directamente a la producción de vivienda nueva, vía ampliación, para así generar soluciones habitacionales sin fines específicos de arriendo. Un instrumento de estas características podría ser complementario a la GMH.

3.5 VIVIENDA EN RENTA (ALQUILER SOCIAL DE VIVIENDA)



A continuación, se presentan tres instrumentos complementarios, diseñados para promover la dinamización del mercado de vivienda de alquiler. Una solución habitacional poco desarrollada en el Perú, con potencial de atender un porcentaje importante de hogares en situación de déficit habitacional, especialmente aquellos que, por cualquier motivo, no estén en condiciones o no tengan la voluntad de optar por una solución de vivienda nueva.

3.5.1 PROMOCIÓN DE LA DEMANDA DE ALQUILER: BONO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA (BAV)

El BAV es un subsidio a la demanda que busca facilitar el acceso a una vivienda asequible, dirigido a inquilinos en condiciones de vulnerabilidad económica. Sirve como un complemento al pago de alquiler y se limita a cubrir como máximo un 70 % de la renta mensual del grupo familiar beneficiario. Tiene como objetivo mantener el costo de alquiler asumido por la familia en menos del 30 % del ingreso familiar⁵³. En tal sentido, el bono se pagaría de forma escalonada en función del valor del alquiler y de los ingresos del grupo familiar. Inicia desde S/ 200 hasta S/ 590. Se considera una bonificación adicional para el pago continuo y puntual del alquiler a los 12, 24 y 26 meses, que consiste en el 70 % del valor de la renta mensual (adicional al BAV que ya percibe el beneficiario).

Los requisitos que debe cumplir un grupo familiar⁵⁴ para acceder al BAV son los siguientes: (i) no ser propietario ni copropietario de vivienda, terreno o aires independizados para vivienda; (ii) no encontrarse postulando a otro programa de apoyo habitacional o no haber sido beneficiario de alguno de estos en cualquiera de sus modalidades; (iii) el ingreso mensual del jefe de hogar no deberá superar los S/ 3,715; (iv) los jefes de hogar no deben estar incluidos en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM); y (v) no tener un vínculo con el arrendador del inmueble de hasta el cuarto grado de consanguinidad o hasta el segundo de afinidad.

Las viviendas objeto del BAV deben contar, como mínimo, con instalaciones de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad; con un ambiente multiuso, una zona para dormitorio y un baño con puerta; y con lavatorio, ducha e inodoro. Asimismo, las viviendas objeto del BAV deberán estar localizadas en una ubicación consolidada (ver sección 3.1.2.2) o pertenecer a los polígonos de intervención estratégicos determinados por el MVCS, y deben contar con conformidad de obra y declaratoria de fábrica.

⁵³ Además, el BAV cuenta con una componente opcional a favor del beneficiario para destinar parte de este a otro tipo de solución habitacional (adquisición).

⁵⁴ Se consideran grupos familiares conformados por al menos una persona mayor a 18 años.

3.5.2 PROMOCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDAS DE ALQUILER

La aplicación del BAV como dinamizador de la demanda de vivienda de alquiler solo tiene sentido si existe una oferta adecuada. Por ello, se plantean dos estrategias complementarias orientadas a incrementar esta oferta.

3.5.2.1 VIVIENDA DE ALQUILER AUTOCONSTRUIDA (PEQUEÑOS PROPIETARIOS)



Como se señaló en la sección 2.2.4, alrededor de dos tercios de las viviendas existentes en el ámbito urbano del país han sido —o están siendo— autoproducidas. Por tanto, tiene sentido diseñar políticas que fomenten un proceso de autoconstrucción de mejor calidad y mayor velocidad, de manera que incremente la oferta de soluciones habitacionales en el país, no solo para alquiler, sino en general.

En este contexto, se propone el lanzamiento del Bono Familiar Habitacional de densificación para alquiler (BFH-DA), destinado a atender el déficit a través de la generación de nueva vivienda de alquiler en suelo urbano consolidado. Parte del proceso incluye la densificación del predio, en ciudades priorizadas y polígonos de intervención estratégicos. El BFH-DA aplica en viviendas unifamiliares con título de propiedad, licencia de construcción y declaratoria de fábrica; en viviendas de origen informal sujetas previamente a un proceso de saneamiento físico y legal en suelo urbano consolidado. Asimismo, incluiría el reforzamiento de la vivienda si fuera necesario.

El BFH sería de S/ 10,000 y está diseñado para cubrir ampliaciones de alrededor de 30 m² con un costo total de S/ 32,650. La diferencia sería cubierta por el hogar beneficiario, utilizando recursos propios y/o crédito otorgado por una IFI a través de financiamiento concesional del FMV para densificación⁵⁵. La ejecución de la obra sería realizada por una ET seleccionada por el hogar beneficiario, previa evaluación de los requerimientos técnicos correspondientes y firma de contrato.

La condición para recibir el beneficio son las siguientes: que el valor de alquiler de la vivienda se mantenga asequible y en arriendo exclusivo para beneficiarios del BAV por un plazo obligatorio mínimo de cinco años, plazo que podrá extenderse con base en el periodo de financiamiento del grupo familiar asignado por la IFI. Es decir, el plazo de repago del crédito depende del tiempo de arrendamiento de esta vivienda, bajo los términos del programa de densificación para el alquiler; en caso contrario, se suprime la exoneración del Impuesto a la Renta, se recupera el bono de densificación y el financiamiento.

Los requisitos para que el grupo familiar propietario sea elegible son: (i) tener la propiedad inscrita en registros públicos sin cargas ni gravámenes; (ii) la propiedad objeto del programa debe contar con conformidad de obra y declaratoria de fábrica de la vivienda construida; (iii) contar con servicios básicos de agua/desagüe y energía.

⁵⁵ En principio, este financiamiento podría funcionar exactamente igual al esquema planteado por el GMH, en la sección 3.3.3 de este documento.

El tercer instrumento consiste en generar una oferta de vivienda de alquiler a gran escala. Para ello, se han considerado dos alternativas: primero, la edificación a gran escala de vivienda de alquiler con participación de grandes promotores inmobiliarios e inversionistas mediante mecanismos de financiamiento como los Fideicomisos de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA). Estos se encargan del diseño, la financiación, construcción y operación de los proyectos. Una segunda opción es un modelo mixto con participación del Estado y los FIBRA. En ambos casos, la implementación del BAV es clave para la viabilidad del modelo.

En el primer caso, se apunta a producir vivienda multifamiliar de origen formal, ubicada en suelo urbano consolidado, áreas prioritarias determinadas por el MVCS o zonas urbanas que cumplan con condiciones mínimas de proximidad a instalaciones de salud, educativas, fuentes de trabajo y movilidad —de acuerdo con un sistema de puntaje similar al descrito en la sección 3.3.4. En este modelo de desarrollo “llave en mano”, el Gobierno proporciona incentivos tributarios tales como la exención de IGV y otros mecanismos que minimizan los riesgos relacionados con el financiamiento.

3.5.2.2

VIVIENDA DE ALQUILER NUEVA



Los incentivos tributarios son concedidos con la condición de que el arrendador destine las viviendas a beneficiarios del Bono de Arrendamiento y respete una renta máxima. Esa relación entre el incentivo fiscal y límite de renta es obligatoria para asegurar que las aportaciones del Gobierno se traduzcan en beneficios públicos en forma de precios de alquiler más bajos.

Los incentivos tributarios son concedidos con la condición de que el arrendador destine las viviendas a beneficiarios del Bono de Arrendamiento y respete una renta máxima. Esa relación entre el incentivo fiscal y límite de renta es obligatoria para asegurar que las aportaciones del Gobierno se traduzcan en beneficios públicos en forma de precios de alquiler más bajos.

El desarrollador es el único responsable de encontrar el terreno y de diseñar, construir, obtener financiamiento, mantener y operar el parque de viviendas de alquiler. También es responsable de identificar a los inquilinos y debe tener conocimiento profundo del mercado de alquiler de bajos ingresos. Además de la exención de IGV, el desarrollador debería recibir un préstamo a largo plazo con condiciones favorables de un FIBRA mediante gestiones del FMV. Asimismo, considera la posibilidad de que el FMV introduzca una garantía de flujos para amortiguar el incumplimiento en el pago de alquileres sobre un porcentaje del número de viviendas en alquiler. Otra variación interesante sería que una organización sin fines de lucro seleccionada construyera a través de un desarrollador, compre las viviendas y actúe como propietario, mientras que el FIBRA lo hace como prestamista. El desarrollador obtiene un contrato de la organización respaldado por los compromisos del FIBRA.

En cuanto al modelo mixto se apunta a producir el mismo tipo de viviendas señaladas en el caso anterior, aunque el uso previsto de la vivienda será únicamente de alquiler a largo plazo. En este escenario, el Estado aporta el terreno e infraestructuras básicas, edificios vacíos. También establece las normas de planificación urbana y de vivienda. El terreno es conferido a un vehículo de propósito específico (VSP) por medio de un pagaré para un precio de compra acordado por el Gobierno (pudiendo también ser mediante un contrato que concesione el uso por un plazo determinado). Las acciones restantes se ofrecen al sector privado en una oferta pública competitiva o se ofrecen al FMV y al FIBRA.

El FMV podría entrar en el VSP como socio con una filial nueva, "FMV OwnCo", lo que le permite tener derechos de cumplimiento y ejecución sobre la propiedad, la aprobación de los precios de alquiler, derechos en la venta de la propiedad, el refinanciamiento del hipotecario, etc. Además, a cambio de proporcionar una hipoteca de bajo interés al VSP, el FIBRA podría crear una empresa filial, "FIBRA OwnCo" que podría ser titular, por ejemplo, de una participación no controladora en el VSP con derechos definidos. Tras la capitalización, el VSP se compromete a diseñar, construir, financiar, mantener y operar el parque de viviendas de alquiler⁵⁶. Los precios de alquiler tienen en cuenta todos los costes, los beneficios y la financiación.

En este modelo no hay retorno al Gobierno salvo que se haya concesionado el uso por un plazo determinado. El VSP también es responsable de identificar a inquilinos beneficiarios del bono de arrendamiento y, por lo tanto, tiene un conocimiento profundo del mercado de alquiler de bajos ingresos.

⁵⁶ La instrumentación del modelo asociativo sería a través de un vehículo de propósito específico a través de la especie "proyectos en activo" previstos en la legislación peruana, encargados de diseñar, construir, mantener y operar el parque de viviendas en alquiler para los beneficiarios del bono de arrendamiento.

3.6 NORMATIVA E INSTITUCIONES



A lo largo de las secciones anteriores se han descrito varias medidas, de distinta naturaleza, orientadas a solucionar los principales cuellos de botella del Sector Vivienda en el Perú. En todos los casos, la implementación de estas propuestas requerirá implementar cambios normativos y ajustes en los arreglos institucionales que gobiernan el sector. Algunos de estos cambios y ajustes ya han sido descritos en las secciones correspondientes. Otros, sin embargo, no se han mencionado explícitamente con el fin de mantener la claridad expositiva de este documento. En esta sección, se describe de manera sucinta las principales propuestas de variación normativa e institucional que complementan a los elementos ya señalados en el resto del texto.

3.6.1 MARCO LEGAL

3.6.1.1 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA



Vinculación de catastros y registro predial. Se sugiere eliminar la dependencia del Código Único Catastral como requisito para el registro de predios, a pesar de su utilidad para los Gobiernos Locales. El registro es importante para garantizar la certeza jurídica de la titularidad de los derechos de propiedad y es oponible ante terceros. Actualmente, la ley establece que sin el Código Único Catastral no puede inscribirse la operación, lo que genera incertidumbre jurídica. Por tanto, se recomienda modificar el artículo 21 de la Ley N.º 28284 para eliminar esta condición y garantizar la certeza en la propiedad.

Reglamentar el ejercicio del interés difuso. La Ley N.º 31313 establece el interés difuso como herramienta de promoción y defensa del desarrollo urbano sostenible; detiene acciones y obtiene indemnizaciones por daños. A diferencia del código procesal civil, esta ley confía en el ministerio para estos fines, e involucra a particulares, gobiernos regionales, locales y otros entes públicos. Desde el MVCS debe regularse su ejercicio definiendo los procesos y la participación de las áreas involucradas.

Atribuciones del Operador Público de Suelo. En atención a las funciones que la ley le asigna en lo referente a la adquisición y transferencia de predios, el operador público del suelo debe prever la facultad de suscribir títulos de propiedad, como en su momento se facultó a los alcaldes provinciales y a COFOPRI en sustitución de los primeros. Esta facultad atribuye fe pública correlativa para que los predios, una vez inscritos, surtan un efecto pleno ante terceros que represente ahorros en la operación, fuente de recursos, independencia, transparencia y celeridad.

Para tal efecto, se requiere reformar el artículo 76 de la Ley N.º 31313 DUS para incluir dicha función de autonomía administrativa, técnica, económica y financiera que la normativa confiere al operador público del suelo. Además, es necesario que se desarrollen los estatutos y reglamentos del OPS en línea con lo descrito en la sección 3.1.3.

Instrumentos de gestión de suelo que podrían ser utilizados por el OPS. La Ley DUS contempla varios instrumentos de gestión de suelo para un mejor aprovechamiento y optimización de la rentabilidad del suelo urbano. Sin embargo, aún no se encuentran reglamentados, por lo que será necesario esperar a la redacción de los mecanismos de implementación de estas figuras para adaptar los procesos de actuación del OPS en la gestión del suelo.

La ley agrupa en instrumentos de reajuste predial, regulación urbana, financiamiento urbano e instrumentos complementarios de gestión. Entre ellos destacan: Zonas de Especial Interés Social (ZEIS), zonificación inclusiva, Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (DAET), aportes y cesiones, bonificaciones para fines de interés público, reajuste de suelo, integración inmobiliaria, unidades de gestión urbanística y valor al anuncio de proyectos públicos.

Permisos, registros y licencias. Los trámites para obtener permisos, registros y licencias para construcción o acceder a subsidios requieren tiempo y recursos debido a diversas normativas o costos regulatorios legítimos. Sin embargo, estos costos impactan directamente al adquirente o beneficiario, puesto que el promotor, constructor o entidad técnica se traslada al área de solución habitacional, afecta su costo, ubicación, calidad de materiales, acabados, espacio y dimensiones. Los recursos destinados a subsidios buscan facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, pues cubren estos costos. En caso de reducirse, dichos recursos pueden dirigirse a soluciones habitacionales con espacios más amplios, mejor ubicación, una calidad superior en materiales y acabados.

En tal sentido, se propone revisar y simplificar los trámites y requisitos para obtener permisos, registros y licencias relacionadas con la edificación y acceso a subsidios de vivienda. Estos costos regulatorios, aunque legales, aumentan el costo de las soluciones habitacionales y afectan a los adquirentes y beneficiarios. Se sugiere establecer una entidad estatal, posiblemente la Comisión Interministerial/Multisectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda para realizar las recomendaciones vinculantes y coordinar con los Gobiernos Locales. Además, se plantea crear una unidad técnico-normativa dentro del INDECOPI para revisar y mejorar los procedimientos administrativos y eliminar barreras burocráticas, lo que amerita una reforma a su reglamento de organización y funciones mediante Decreto Supremo.

Seguro de crédito a la vivienda. A diferencia de la cobertura de riesgo crediticia (CRC) proporcionada por el FMV, el seguro de crédito a la vivienda cuenta con la participación de diversos actores que reducen las exposiciones al riesgo y atraen inversión extranjera. Además, estimula la operación crediticia, promueve la generación de información crediticia de calidad, facilita la titularización de la cartera, estandariza la información y documentación, mejora el acceso al crédito hipotecario para la población y protege a las instituciones acreditantes y a los inversionistas contra el riesgo de incumplimiento.

En tal sentido, se recomienda implementar el seguro de crédito a la vivienda con el objetivo de mejorar los estándares de otorgamiento de crédito, reducir las provisiones y los requisitos de patrimonio efectivo, facilitar la titularización de la cartera, promover la liquidez del mercado, atraer capital privado y proteger contra el riesgo de incumplimiento. La Ley Orgánica 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica de la SBS, a través de su artículo 334, contempla la posibilidad de constituir patrimonios autónomos de seguro de crédito, lo que permite que una aseguradora se dedique a este tipo de seguros.

Recuperación de créditos y ejecución de garantías. La recuperación de la cartera de crédito en caso de incumplimiento de los clientes es un tema crítico para ampliar este mercado. Un procedimiento prolongado puede afectar las entidades financieras acreedoras, lo que resulta en mayor rigor en la selección de sujetos de crédito, tasas de interés más altas o incluso una disminución del financiamiento. Frente a esto, se propone que esta

3.6.1.2

PROGRAMAS DE VIVIENDA



recuperación se realice a través de un procedimiento sumario similar al de desalojo establecido en el régimen de promoción del arrendamiento para vivienda. Además, se sugiere evaluar la adopción del fideicomiso de garantía como una opción para facilitar la recuperación más rápida del crédito.

Por otro lado, se considera poco viable la conciliación como mecanismo obligatorio en los casos de recuperación de cartera hipotecaria, ya que puede generar demoras en el proceso en lugar de acelerarlo. Por lo tanto, se propone que la conciliación no sea indispensable en estos casos, aunque se reconoce su utilidad en otro tipo de conflictos, por lo que se mantiene como opción alternativa.

Cesión de riesgos de la cobertura de riesgo crediticia. Es recomendable cubrir por dispersión parte del riesgo a través de la CRC que asume el FMV, con el fin de optimizar su patrimonio, incrementar su capacidad para otorgar CRC bajo un nuevo esquema, administrar sanamente los riesgos y minimizar el eventual impacto de una desviación extraordinaria. Dada la naturaleza legal del FMV, la operación se llevará a cabo a través de un acuerdo de cesión de riesgos con una entidad aseguradora o reaseguradora familiarizada con tales transacciones, de origen nacional o extranjero. Mediante este acuerdo, se efectuaría la transferencia parcial o total de la CRC en relación con carteras específicas identificadas según su origen, duración, tipo de crédito, temporada de otorgamiento o conjunto de créditos relacionados.

La cesión de riesgo de la CRC, además de los beneficios inherentes para el FMV al reducir su exposición en el balance, también sirve como atractivo para nuevos participantes, aseguradoras nacionales o internacionales. Estos actores pueden incursionar en la cobertura del riesgo crediticio a través de la CRC o incluso ofrecer productos innovadores, garantías o seguros para viviendas. La estandarización de estos productos facilitará la titulización de carteras hipotecarias, inyectando así más recursos al sector y promoviendo el financiamiento tanto en la etapa de construcción como de adquisición de viviendas. En resumen, se estimularán la oferta y la demanda.

3.6.1.3 MEDIDAS TRIBUTARIAS



Con vistas a fortalecer la oferta, se propone evaluar la posibilidad de que los créditos que otorguen los promotores y/o constructores a sus clientes, siempre y cuando se trate de Vivienda de Interés Social (VIS), puedan no ser gravados por el IGV para esos efectos será necesario ajustar el literal r) del artículo 2 de la Ley N.º 821. La medida propuesta no es ortodoxa desde el punto de vista financiero, pero responde a la dificultad de parte de la población para obtener un financiamiento con entidades financieras con las que opera el FMV, lo que abre una posibilidad de que entidades financieras con ese perfil de clientes puedan operar con fondeo del FMV.

Por otro lado, se plantea la exención del IGV para fomentar el alquiler como una alternativa de acceso a vivienda y se propone apalancar la atracción de inversionistas, personas jurídicas que actualmente sufren un trato inequitativo frente a personas naturales, pues mientras que para estas últimas la actividad de arrendamiento de inmuebles no está gravado por el IGV, para las personas jurídicas sí lo está. Ello los excluye de mercado y son las personas jurídicas

quienes pueden incrementar la oferta de esta modalidad, por lo que se sugiere modificar el numeral 1 del literal c) del artículo 3 de la Ley N.º 821, Ley del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo, cuyo texto fue unificado mediante DS N.º 055-99-EF.

Para tal efecto se recomienda suprimir el texto: "... incluidos el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el arrendamiento financiero...", en todo caso al menos adicionar "salvo que se trate de vivienda de interés social", pues como actividad habitual, que es lo que grava el IGV, el ingreso por renta de tercera categoría la puede también realizar la persona natural. La reforma propuesta sería suficiente debido a que el literal a) del artículo 2 de la citada Ley N.º 821, ya establece que no está gravado con el IGV "El arrendamiento y demás formas de cesión en uso de bienes muebles e inmuebles, siempre que el ingreso constituya renta de primera o de segunda categoría gravadas con el Impuesto a la Renta."

3.6.2 ARREGLOS INSTITUCIONALES

3.6.2.1 DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



Bajo al panorama presentado en las secciones anteriores, la necesidad de fortalecer y mejorar la planificación y gestión urbana en línea con la política de vivienda social es evidente. Ante ello, se propone la estructuración de un modelo de gobernanza donde el MVCS asuma plenamente su función como ente rector de la política. En esta línea la propuesta considera (i) la creación de una comisión de carácter ejecutivo y vinculante, interministerial multisectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda; y (ii) el establecimiento del sistema regional de planificación. Ambos incluidos en los reglamentos para el desarrollo de lo dispuesto en el articulado de la Ley 31313.

Comisión interministerial o multisectorial de desarrollo urbano y vivienda.

El objeto de la comisión es garantizar la ejecución de programas y el fomento de acciones de vivienda de manera coordinada, a fin de dar cumplimiento a la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo mediante:

- La generación de arreglos institucionales para el adecuado ejercicio de facultades complementarias, subsidiarias, supletorias o concurrentes,
- La coordinación en la actuación entre los distintos ministerios del Gobierno Nacional,
- Asumir de manera vinculante entre los ministerios los compromisos para realizar aportes, inversiones integrales y/o intervenciones en distintos aspectos como infraestructura, equipamiento, dotación de servicios y planificación urbana, y
- La participación de los demás entes públicos y/o privados con actividad relevante en los sectores que son materia de la comisión.

Como antecedente de una comisión interministerial puede mencionarse la de Asuntos Sociales y la de Asuntos Económicos y Financieros, ambas previstas en la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, pero para que la comisión propuesta pueda contar con ese carácter, la ley requiere una reforma en su artículo 20, que es prever la expedición de su reglamento interno mediante una resolución ministerial y aprobar el reglamento formulado.

Otra alternativa es que la comisión propuesta cuente con naturaleza multisectorial de carácter permanente en atención a las materias y en términos del artículo 36, numeral 3 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuya constitución requerirá de un DS y reglamento interno aprobado por resolución ministerial.

Sea de naturaleza interdisciplinaria o multisectorial, ambos casos requieren de un reglamento que establezca la integración, competencias, funciones y organización, la constitución de una secretaría técnica a cargo del MVCS por ser su especialidad y ente rector del sector conforme a las atribuciones previstas en el artículo 47 de Ley N.º 29158, y los artículos 6 y 7 de la Ley N.º 30156, Ley de organización y funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Sistema Regional de Planificación. Más allá de la implementación de la comisión interministerial, debe ponerse énfasis y especial esfuerzo en fortalecer la gobernanza de los gobiernos locales (provinciales y distritales). Por eso, se propone el desarrollo a largo plazo de un sistema regional de planificación que fomente la colaboración local y la canalización, en ambas direcciones, del diálogo con el Gobierno Nacional; una instancia que evite la atomización de acciones, directrices y verificaciones del Gobierno Nacional, lo que fortalecería el principio de subsidiariedad, planificación y control del desarrollo urbano en cascada, y que sirva como foro permanente para garantizar la participación institucional y pública en los procesos de decisión sobre actuaciones con impacto urbano.

El fomento de la cultura de coordinación entre gobernantes locales es imprescindible para el planeamiento. Aunque la legislación prevé instrumentos y procedimientos necesarios para ese tipo de coordinación interinstitucional, es necesaria una voluntad política de las distintas administraciones. En tal sentido, el proceso de redacción del PDU puede ser la ocasión idónea para fomentar cultura de coordinación en materia de desarrollo urbano⁵⁷. Para ello se proponen las siguientes estrategias y acciones:

⁵⁷ Lo que se propone con el sistema no es una transferencia de competencias, sino un apoyo desde los Gobiernos Regionales a los gobiernos municipales que no cuentan con recursos para tener su propio.

Tabla 32 Acciones encaminadas a generar una cultura de coordinación y gobernanza en materia de planeación urbana

ESTRATEGIA	ACCIÓN
La creación de una división específica para el plan dentro de la oficina urbanística del municipio, que suponga una dedicación exclusiva de personal para la redacción del plan, que acelere y disminuya costes y evite que sus tareas pierdan relevancia ante otras tareas de gestión.	Creación de la “Oficina del Plan”, compartida entre varios municipios, en caso de que estos no cuenten con capacidad presupuestal, la misma que, amparada bajo un convenio de cooperación institucional, tal como está señalado en el artículo 28.1 de la ley DUS.
Una adecuada coordinación entre los encargados de la redacción de los instrumentos de planeación y los responsables de la gestión y operación del plan. Más aún cuando los responsables de la planificación sean profesionales externos. Para ello se propone:	Organización de talleres específicos en la fase de recopilación de información, diagnóstico, propuestas y formulación del plan para involucrar a los responsables en su gestión y operación.
La incorporación de procesos de participación pública más allá de las preceptivas consultas a las que se debe someter el PDU para su aprobación.	Estrategia de participación pública en la línea de lo propuesto en la sección 3.1.4.1.

Elaboración propia

Además de la Comisión Interministerial y el Sistema Regional de Planificación, encargados de la política general de vivienda y urbanismo del país, existen al menos dos instancias que requieren especial atención para garantizar la viabilidad de las propuestas planteadas en este documento:

Transparencia. Para obtener lo concerniente a la plataforma de información del sector público (detallada en la sección 3.2), entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se recomienda crear un reglamento⁵⁸ mediante resolución ministerial como parte del proceso de reglamentación de la Ley N.º 31313, Ley DUS, que establezca metodología y procedimiento para la recopilación de información, tipo, calidad y oportunidad de esta. Para la información del sector privado, lo más sencillo es que el mismo reglamento anticipe la forma de obtenerla, no precisamente como imposición, debido a que el texto de la Ley N.º 31313 no da lugar a ello, más bien para lo propio hace referencia a la suscripción de convenios.

En este sentido, el reglamento deberá establecer plazos, términos, condiciones y características de la información por parte del sector público, facultando, posiblemente, al propio OUN para que emita disposiciones de carácter general, previsión de convenios para la coordinación, cooperación y colaboración destinada al intercambio de información desde los actores del sector privado, con compromiso en la forma y tiempos acordados. A cambio, estos puedan acceder a información procesada por la plataforma con claves de acceso que, a diferencia del público en general, permita contar con un valor agregado en su aporte a la variedad del resto de la información⁵⁹.

Estructura organizativa del OPS. De acuerdo con el modelo de operación definido por la Ley 31313, la OPS deberá considerar:

- Incluir en el consejo de la OPS la mesa nacional de coordinación intersectorial permanente liderada por el MVCS. Se propone que sus opiniones sean vinculantes para los proyectos que emprenda la OPS.
- Incluir a las empresas operadoras de servicios públicos en sus capítulos locales para asegurar la cobertura de sus actuaciones de servicio.
- Generar un enlace permanente y prioritario con los sistemas de información que den soporte a la planificación territorial y urbana (actualmente el observatorio urbano citado en la Ley de Desarrollo Urbano de mayo de 2021).
- Generar acciones de consenso y enlaces con los Gobiernos Locales para la reproducción de OPS que apoyen con información sobre demanda, difusión de proyectos para atracción de demanda local, aportaciones de tierra (cuando sea posible) y atracción de tejido productivo del Sector Vivienda local.

3.6.2.2.

ARREGLOS INSTITUCIONALES COMPLEMENTARIOS



⁵⁸ Con fundamento en el párrafo 13.7 del artículo 13 de la Ley N.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

⁵⁹ Párrafo 13.6 del artículo 13 de la Ley N.º 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Además, se propone una estructura organizativa similar a las de otras agencias de desarrollo existentes en otros países:

- Una asamblea general integrada por un presidente, varios vicepresidentes que usualmente representan a grupos privados y sociales relevantes a nivel local, y por consejeros con prestigio profesional y académico.
- Unidad interna de control y auditoría.
- Comité ejecutivo de funcionarios públicos de alto nivel reunidos periódicamente para la toma de decisiones. Este podría ser integrado por la mesa interinstitucional propuesta en el informe jurídico de esta consultoría.
- Comités consultivos por áreas específicas de actividad, integrados por trabajadores, profesionales, grupos sociales y asociaciones empresariales (diseño, construcción, vialidad, vivienda, comercio, industria, etc.).



CONCLUSIONES

La evidencia presentada a lo largo de este documento deja en claro la enorme magnitud del problema de acceso a la vivienda en el Perú, que se expresa en dos dimensiones paralelas: por un lado, la dificultad del sector formal de producir vivienda social masiva bajo las condiciones actuales y la imposibilidad de activar la vasta demanda potencial de vivienda formal que existe en amplios sectores de la población urbana; por otro lado, la inhabilidad de los instrumentos de planificación urbana para guiar el crecimiento de las ciudades de una manera racional y eficiente. En ambos casos, el reto de fondo consiste en generar los incentivos adecuados para lograr que las soluciones habitacionales formales, ceñidas a las regulaciones de edificación y desarrollo urbano puedan convertirse realmente en alternativas frente al mercado informal de vivienda y suelo urbano, que actualmente domina el sector.

Dichos incentivos pueden construirse perfectamente a partir de normativas e instituciones vigentes actualmente, aunque con algunos ajustes importantes. Además, para hacerlos más efectivos, tales ajustes deben diseñarse a partir de dos principios: primero, tomar en cuenta las múltiples opciones de soluciones habitacionales que están disponibles (e.g. vivienda nueva, vivienda de alquiler, autoproducción asistida, etc.), pues la magnitud del déficit actual requiere actuar simultáneamente en varias líneas de acción complementarias y, segundo, enmarcar dichas soluciones dentro de una visión más amplia de desarrollo urbano, de manera que una mayor producción de vivienda formal signifique también un mejor crecimiento de las ciudades.

En ese sentido, los productos actuales del Fondo MiVivienda necesitan ser reenfocados. Por un lado, el sistema de subsidios debe dar la prioridad más alta a los productos que atienden a la población más vulnerable, es decir, los sectores socioeconómicos C2, D y E. La propuesta de nueva política de subsidios apunta precisamente en dicho sentido. Así también, se deben desarrollar de manera más agresiva productos que permitan apoyar directa y masivamente la autoproducción que hoy realizan millones de familias sin ningún apoyo del Estado o del sector formal.

De hecho, es posible afirmar que el mejoramiento y ampliación de vivienda ofrecen grandes oportunidades para generar soluciones habitacionales en gran escala, tanto para la creación de vivienda nuevas como de vivienda de alquiler. Además, será importante que el FMV se convierta en un facilitador para el desarrollo de un mercado primario de vivienda de alquiler formal, como se propone en el tercer capítulo de este documento. Cabe señalar que ninguno de estos ajustes podrá implementarse de manera efectiva si es que no se cuenta con una plataforma de información que permita monitorear, en tiempo real, la evolución y el impacto real de las distintas herramientas propuestas.

Los ajustes sugeridos a la cartera de productos del FMV solo tendrán la posibilidad de impactar de manera decisiva en el mercado de vivienda peruano si es que se solucionan de manera paralela dos aspectos claves del sector que limitan tanto la oferta de vivienda asequible y adecuada como en la demanda por las mismas. En primer lugar, está el problema del suelo, más específicamente, de la disponibilidad de suelo habilitado para desarrollos habitacionales. En este tema, resulta absolutamente crítico implementar el OPS contemplado por la Ley DUS y desarrollado en este documento, así como establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos locales. Resulta difícil imaginar una manera de producir masivamente suelo habilitado que no pase por la creación de un OPS con las competencias y recursos necesarios para resolver los múltiples problemas legales y físicos que traban la habilitación formal de suelo, tanto en las zonas de expansión urbana como en áreas consolidadas de la ciudad.

El otro tema crítico es el acceso a crédito hipotecario de amplios sectores de la población que, a pesar de tener los recursos para asumir cierto nivel de endeudamiento, no son sujetos de crédito en el sistema financiero convencional. Para este tema, será importante implementar esquemas de garantía propuestos en este documento, aunque probablemente será necesario encontrar incentivos adicionales específicos al funcionamiento del sistema financiero del país, algo que escapa del alcance de este estudio.

Varios de estos ajustes requieren cambios normativos, los que pueden realizarse sin problemas a partir de la base legal e institucional existente. Sin embargo, hay que señalar que sí existen desafíos importantes asociados al desarrollo de una gobernanza del sector que permita establecer un sistema de planificación sólido y capaz de orientar las estrategias de producción de suelo y vivienda señaladas más arriba.

Para concluir, es importante resaltar que, si bien todas estas propuestas de solución son perfectamente viables, su implementación simultánea, que es lo que exige la complejidad del problema, requerirá de la convergencia de visiones y voluntades del Gobierno Central, Gobiernos Locales y sector privado para solucionar los temas de habilitación urbana, construcción y financiamiento. El objetivo de este documento es, precisamente, dar luces sobre la ruta a seguir para enfrentar un problema que no solo afecta la calidad de vida de millones de hogares del país, sino que también contribuye a restar eficiencia y competitividad a los motores de su economía: las ciudades. En última instancia, el problema de la vivienda es una cuestión de justicia social y un imperativo para impulsar el crecimiento sostenible y equitativo en el Perú.



BIBLIOGRAFÍA

- Fondo MiVivienda (2021). Informe comercial 2021.
- Belli, Fiorela y Mora Orensanz (2021). Vivienda Pública, Prioridades Privadas: La dinámica invisible en la asignación de viviendas de interés social en el Perú urbano, el caso de CSP-Techo Propio.
- Alva, Tamara y Lisset Escudero (2017). Programa Barrio Mío. Resumen descriptivo del programa. En Molnarova, J. et al. (2017). Otro urbanismo para Lima: Más allá del mejoramiento de barrios. Lima: PUCP, UCS, GRADE.
- Banco Mundial (2022). El costo y la asequibilidad de las soluciones de vivienda en América Latina y el Caribe.
- Barreda, José y Daniel Ramírez-Corzo (2004). Lima: consolidación y expansión de una ciudad popular. *Perú Hoy*, 2004, vol. 6, p. 199-218.
- Blanco, Andrés, et al (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. New York: Inter American Development Bank.
- Calderón, Julio. (2005). La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX. Lima, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM.
- Calderón, Julio. (2013). Los pobres urbanos y la propiedad. Editorial Académica Española, Madrid.
- Calderón, Julio (2009). Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Centro-h*, (3), 47-62.
- Calderón, Julio (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 41(122).
- CAPECO (2019). 24° Estudio de mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana. Lima: CAPECO.
- Castillo-García, R. F. (2021). Políticas públicas de vivienda en el Perú 1946-2021 y aportes para una política pública de vivienda 2021-2030. *Paideia XXI*, 11(2), 383-414.
- De Soto, Hernando (1989). El otro sendero: la revolución informal. Prólogo de Mario Vargas Llosa. Editorial Diana.
- Driant, Jean Claude (1991). Las barriadas de Lima. Lima: Institut Francais d Etudes Andines.
- Espinoza, Álvaro y Ricardo Fort (2018). Inversión sin planificación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Espinoza, Álvaro y Ricardo Fort (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú, 2001-2018. Lima: Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Espinoza, Álvaro y Ricardo Fort (2021). Agenda de políticas de vivienda 2021-2026.
- Fernández-Maldonado, Ana María (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre vivienda (WASI)*, 2 (3), 2015.
- Fernández-Maldonado, Ana María (2008). Expanding networks for the urban poor: Water and telecommunications services in Lima, Peru. *Geoforum*, 39(6), 1884-1896.
- Fernández-Maldonado, A. M., & Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342-350.

- Field, E., & Torero, M. (2006). Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working paper, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.
- Fondo Mi Vivienda (2020). Información del mercado inmobiliario y estadísticas. Recuperado de: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-constructores/pagina.aspx?idpage=120>
- Gaviria, Alejandro y Jorge Tovar (2011). El potencial de la política de vivienda en Colombia Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Gordyn, B., Nieves, A. R., Floreán, D. P., Aportela, F., Magalhães, I., & Tollin, N. (2018). Vivienda y ODS en México.
- Haymes-López, F. V., & Peláez-Cruz-del-Castillo, E. F. (2017). La obra de Enace, el epílogo de la vivienda social construida por el Estado. Lima, (003), 129-142.
- Hidalgo, Rodrigo, et al. (2017). Estado y propiedad: La política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile.
- Holland, A. C. (2017). Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America. Cambridge University Press.
- Instituto Cuánto (2018). Estudio de demanda de vivienda a nivel de principales ciudades. Hogares no propietarios. Lima: MVCS.
- ONU Hábitat (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi: ONU Hábitat.
- MVCS (2021). Política Nacional de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de: <https://www.urbanistasperu.org/cendoc-surp/PNVU/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf>
- Rodríguez Rivero, L. (2021). La informalidad como desregulación del Estado. Las zonas de penumbra de la ciudad post-colonial. Revista de Sociología, N° 32 (2021), pp. 53-75.
Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Romero, J. Q., Ávila, T. A., & Makedonski, P. M. (2005). El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas. Revista Invi, 20(53).
- SBS (2020). Costo y rendimiento de productos financieros. Recuperado de: <https://www.sbs.gob.pe/app/retasas/paginas/retasasInicio.aspx?p=C>
- Sánchez, Ronald y Julio Saldaña (2018). Metodología aplicada para la medición del déficit habitacional en los países de América Latina y el Caribe. Cuaderno N° 257, Oct-Dic 2018. Lima: Unión Interamericana para la Vivienda.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.



ANEXOS

ANEXO 1: COMPARACIÓN DE CRITERIOS DE DEFINICIÓN DE DÉFICIT HABITACIONAL

El punto de partida para comprender la problemática asociada al acceso de vivienda adecuada en el Perú es el dimensionamiento de su déficit habitacional. Este indicador, sin embargo, está sujeto a una serie de decisiones metodológicas discrecionales que pueden afectar enormemente su cuantificación. La Tabla A1 ilustra esta discrecionalidad, tomando como ejemplo las metodologías vigentes de cálculo de déficit habitacional en cuatro países sudamericanos.

Existe cierta consistencia en los criterios utilizados en los casos de Chile, Colombia y Brasil. Sin embargo, la metodología oficial vigente en el Perú sí muestra diferencias fundamentales con el resto en la manera de medir tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo. En cuanto al primero, Perú no considera ni las viviendas de materialidad irrecuperable ni aquellas en condición de hacinamiento como déficit cuantitativo. Por otro lado, la metodología vigente considera como déficit cualitativo las viviendas de materialidad irrecuperable, y a aquellas que no cuentan con ninguno de los tres servicios públicos básicos. Evidentemente, estos criterios bajan considerablemente la valla de lo que se considera como déficit habitacional, lo que en la práctica oculta la magnitud real del problema.

Tabla A1 Criterios para la medición del déficit habitacional: países seleccionados

CATEGORÍA	INDICADOR/ DEFINICIÓN	COLOMBIA	CHILE	BRASIL	PERÚ (VIGENTE)	PERÚ (PROPUESTA)
Cuantitativo						
Tipo de vivienda	Improvvisadas	X	X	X	X	X
Materialidad irrecuperable	Paredes precarias	X	X	X		X
	Techos precarios		X			
	Piso de tierra		X			
Viv. Multihogar	Hogares secundarios	X	X		X	X
Hacinamiento	Número de personas por habitación	X (5+)				X (3+)
Hogares allegados	Número de personas por habitación		X (2,4+)	X (2+)		
	Menos de 2,5 dependientes por trabajador		X			
Alquiler excesivo	Más de 30 % ingresos (hasta 3 mínimos)			X		
Cualitativo						
Materialidad recuperable	Piso	X	X	X		X
	Pared		X			X
	Techo		X	X		X
Material irrecuperable	Pared				X	
Servicios públicos	Sin servicio básico	X	X	X		X
	Sin ningún servicio básico				X	
	Sin recojo adecuado de residuos sólidos	X		X		
Hacinamiento	Número de personas por habitación	X (3 -5)	X (2,5+)		X (3+)	X (3+)**
Habitaciones	Cocina exclusiva	X				
	Baño exclusivo			X		
	Número habitaciones > Número dormitorios			X		
Almacenamiento	Almacenamiento de agua			X		
Situación de propiedad	Precaria			X		

* En departamentos o casas de vecindad

** En casa independiente

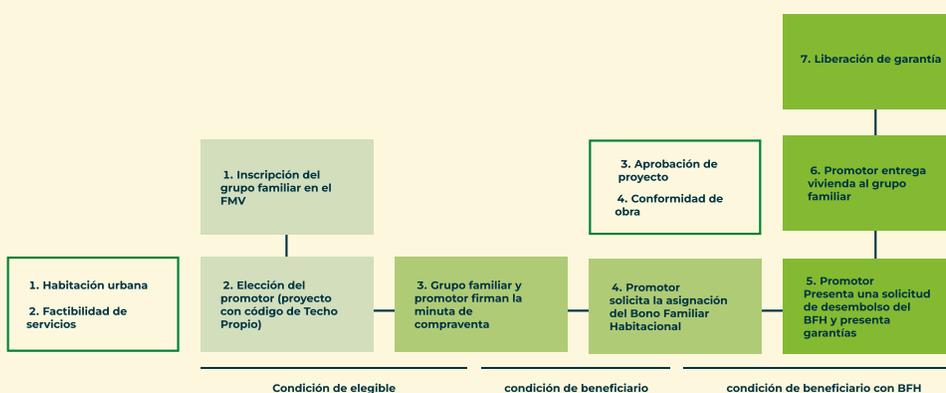
Fuentes: ONU Hábitat (2015); Sánchez y Saldaña (2018); INEI (2007).
Elaboración propia.

Dada esta situación, el MVCS ha venido desarrollando una nueva propuesta metodológica para el cálculo del déficit habitacional en el Perú. Esta propuesta, que aún se encuentra en revisión, se aproxima en gran medida a la lógica general de las metodologías de la región, y permite identificar con mayor precisión la cantidad de soluciones habitacionales que requieren producción de vivienda nueva, y la cantidad que requiere soluciones de mejoramiento o ampliación. La última columna de la Tabla A1 resume el alcance de la nueva propuesta metodológica.

ANEXO 2: FLUJOS DE PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER AL BFH (AVN Y CSP)

TP-AVN: Para participar, el beneficiario debe inscribir al grupo familiar en cualquiera de las oficinas o centros autorizados del fondo MiVivienda. Este verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento operativo y emitirá el resultado de la evaluación, estos serán publicados en el portal. El grupo familiar puede comprar una de las viviendas del proyecto Techo propio en su modalidad de adquisición de vivienda nueva (AVN), registrados y publicados en el portal del FMV, y firmar con el promotor la minuta de compraventa del proyecto elegido.

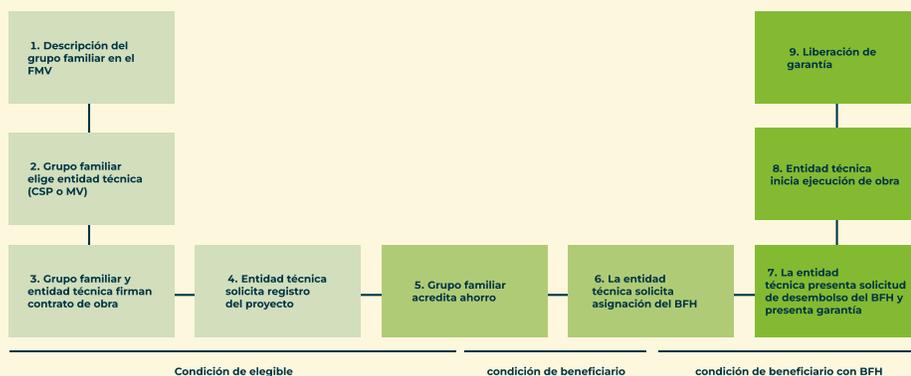
Figura A2.1 Proceso general de la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, Techo Propio



Fuente: Presentación: Oportunidades para una vivienda segura con el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional en sus tres modalidades, Fondo Mivivienda 2019

TP-CSP: Para participar, el FMV emite la convocatoria al programa. Una vez inscrito, el beneficiario debe elegir una Entidad Técnica (ET) autorizada por el FMV para construir la vivienda. El beneficiario debe firmar un contrato de obra con la ET que elija. La construcción de la vivienda inicia una vez que se desembolsa el bono a la ET.

Figura A2.2 Proceso general de la modalidad de Construcción en Sitio Propio, Techo Propio



Fuente: Presentación: Oportunidades para una vivienda segura con el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional en sus tres modalidades, Fondo Mivivienda 2019

ANEXO 3: ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI)

Para el análisis del territorio a intervenir se realiza un diagnóstico inicial a nivel macro que incluye todo el ámbito de estudio; posteriormente, un nivel meso y micro, que incluyen las zonas territoriales definidas y los proyectos puntuales desarrollados en la propuesta de intervención. Se establece para ello un total de seis etapas:

Figura A3 Etapas de implementación del PUI



Etapa 0: Planificación y territorio. Se establecen los primeros trabajos de campo, se reconoce el terreno, se identifican a los actores para establecer las tareas a desarrollar en la intervención y el proceso participativo.

Etapa 1: Diagnóstico. Se establece la recolección de datos de la problemática general de la zona, todo el territorio, en referencia a cinco ejes estratégicos antes señalados. El acercamiento metodológico se realiza con las siguientes acciones: trabajo de análisis documentado, visitas de campo, relevamiento de datos e información técnica y social, asambleas, reuniones informativas con la población, talleres participativos, reuniones de coordinación técnica y de colaboración con las municipalidades distritales, mapeo de inversiones, mapeo de actores y estudios de riesgo.

El proceso de diagnóstico define también un conjunto de ideas de proyectos que se desarrollan en una propuesta preliminar, la cual es presentada a la población para construir con ellos la propuesta urbana final. Finalmente, como parte del proceso se elaboran los planos de diagnóstico y una propuesta general preliminar que incorpora los cinco ejes estratégicos.

Etapa 2: Visión-propuesta urbana. Con el diagnóstico realizado y con el aporte de los pobladores a la propuesta preliminar, se establecen talleres de visión de desarrollo o identificación de la imagen futura, paralelos a la presentación de una propuesta urbana que es validada en sus esquemas generales. Esto quiere decir que la propuesta aún puede sufrir modificaciones y mejoras. Sin embargo, lo esencial de la propuesta no cambia, e incluye la ubicación de las intervenciones, los usos propuestos, la organización y la integración de las propuestas desarrolladas. La visión se trabaja en talleres y reuniones con dirigentes y pobladores, contribuye a enfocar los requerimientos de la población y el aporte en los proyectos propuestos.

Etapa 3: Priorización y codiseño. Considerando que la propuesta está definida en la etapa anterior, se plantea la priorización y el codiseño. Este último es el desarrollo de los aportes a las propuestas planteadas. El objetivo es que los presupuestos de los proyectos de inversión se desarrollen a partir de los requerimientos de la población. Adicionalmente, se elige al **comité de gestión**⁶⁰ desde esta etapa, para que pueda ser partícipe de su responsabilidad desde el inicio del proceso y no solo al final de este. Entre las principales actividades a realizar en esta etapa tenemos: elaborar los planos finales de los proyectos de inversión (que incluyen los aportes de la población) y preparar las primeras vistas 3D de las propuestas.

Etapa 4: Programa de inversión. En esta etapa se reajusta la propuesta con los requerimientos de la población y se define el programa de inversiones (ver recuadro 2). Se presenta entonces una propuesta urbana final y un conjunto de proyectos priorizados y presupuestados que se validan con la población. Asimismo, se trabaja con ellos la definición de los requerimientos de los proyectos que sirven para el desarrollo de los perfiles de inversión, por lo que se presentan planos que puedan ser fáciles de comprender, a nivel casi de anteproyecto, con vistas 3D sencillas y esquemas síntesis en planos.

Etapa 5: Seguimiento y monitoreo. En esta etapa se inicia la consolidación de la información, que será entregada al MVCS para el desarrollo de los perfiles de proyectos. Adicionalmente, se realiza un análisis físico y legal de los inmuebles, se establecen los proyectos que pueden convertirse en perfiles de inversión pública. De igual manera, se ha considerado una plataforma permanente de seguimiento y monitoreo del proceso de implementación (ejecución) de las propuestas priorizadas de cada PUI, que estará conformada por el comité de gestión del PUI elegido en una etapa previa y un sistema de monitoreo de información que ayude a lograr la ejecución de los proyectos.

⁶⁰ El comité de gestión del PUI está conformado por representantes de la población del barrio y del Gobierno Local. Como lo indica su nombre, su principal función es gestionar y monitorear la formulación y ejecución del programa de inversiones producido por el PUI.

Como se puede apreciar, esta metodología utiliza la propuesta urbana como un elemento transversal a cada etapa y como un producto en elaboración continua hasta la etapa 4, en la que se consolida y valida la propuesta final.

ANEXO 4: CRITERIOS APLICADOS PARA EL SISTEMA DE PUNTAJES DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS

Si bien la mayoría de los elementos contenidos en la Tabla 29 son específicos a cada caso, hay dos que sí pueden ser analizados a nivel más general: accesibilidad y ubicación. El tema de accesibilidad se puede estimar a partir de los cálculos de déficit habitacional cuantitativo desarrollados en la sección 2.2.2 de este documento. El tema de ubicación, sin embargo, que representa la mitad de todo el puntaje potencial que puede ser obtenido con el sistema planteado, requiere una serie de definiciones precisas para hacerse operativo. La Tabla A4.1 resume los elementos que han sido considerados para este fin, los cuales definen los tipos de área de un territorio y, con ellos, la posibilidad de recibir un mayor o menor puntaje.

Tabla A4.1 Elementos mínimos de ubicación adecuada

SATISFACTOR/ TIPO ÁREA	ELEMENTOS MÍNIMOS DE UBICACIÓN ADECUADA						
	DENSIDAD VIVIENDA	DENSIDAD EMPLEO	SALUD	EDUCATIVAS	ABASTO	RECREATIVO	MOVILIDAD
Consolidada	X	X	X	X	X	X	X
Semi - consolidada	X	X	X	X	X		X
En proceso de consolidación		X	X	X	X		X

Elaboración propia

Como se ve, son varios los elementos que deben ser evaluados para determinar la idoneidad de una ubicación determinada. La Tabla A4.2 muestra el detalle de los criterios específicos planteados por esta propuesta de puntajes para los temas de salud, educación, abastecimiento de alimentos y recreación.

Tabla A4.2 Criterios por considerar para la evaluación de ubicación

SATISFACTOR/ PROGRAMA	ANEXO 2 - CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE SOLUCIONES HABITACIONALES, SEDATU - CONAVI		HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DEL ENTORNO DE LA VIVIENDA (HEEVI)		SISTEMA NORMATIVO DE EQUIPAMIENTO URBANO - SEDESOL MEXICO		PROPUESTA FINAL
	ATRIBUTO	CRITERIO	ATRIBUTO	CRITERIO	ATRIBUTO	CRITERIO	
Salud	Centro de salud	Máximo 2,500 m	Centro salud/ Hospitales	Máximo 5,000 m	Centro de Salud Urbano	1,000 m	2.5 km
	Guardería	Máximo 1,000 m			Guardería	2,000 m	1,5 km
Educativo	jardín de niños	Máximo 1,000	I.E. Pública inicial	Máximo 750 m	Jardín de niños	750 m	1.0 km
	Escuela primaria	Máximo 2,000	I.E. Pública primaria	Máximo 500 m	Escuela Primaria	500 m	1.0 km
	Escuela secundaria	Máximo 3,000	I.E. Pública secundaria	Máximo 1,000 m	Secundaria General	1,000 m	1.5 km
Abasto	Tienda de abasto o mercado	Máximo 2,000	Mercado de abastos	Máximo 750 m	Mercado Público	750 m	1.5 km
	Cancha deportiva (min. 15m x 30m)	Máximo 1,000	Equipamiento deportivo público	Máximo 1,500 m	Modulo deportivo Centro deportivo	750 a 1,000 m 1,500 m	1.25 km
Recreativo	Area deportiva/ recreativa (200m²)	Máximo 500 m	Parques urbanos	Máximo 5,000 m	Parque de barrio	670 m	0.75 km
	Parque infantil con juegos	Máximo 300 m	Plazas y jardines	Máximo 700 m	Juegos infantiles	350 a 700 m	0.75 km
	Centro comunitario (c/ baño)	Máximo 2,000 m	Equipamiento público	Máximo 2,000 m	Centro comunitario	700 m	1.5 km

Elaboración propia

A partir de la propuesta final resumida en la última columna de la tabla, se establece que, para considerar el cumplimiento del satisfactor de educación, se deberá contar de forma obligatoria con escuela primaria y secundaria. En el caso de los satisfactores de recreación, con la presencia de al menos un elemento satisfactor.

En lo que respecta a la densidad de vivienda y empleo, esta puede variar en función del tamaño de cada localidad. Por ello, se propone determinar un indicador en función del número de habitantes de cada ciudad, en base a las siguientes fórmulas y de los parámetros establecidos en las Tablas A4.3 y A4.4:

Densidad de viviendas = Número de viviendas / hectáreas

Densidad de empleos = Número de Unidades Económicas / hectáreas

Tabla A4.3

HABITANTES POR CIUDAD	UBICACIÓN		
	CONSOLIDADA	SEMI - CONSOLIDADA	EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN
2.5 - 14.9 mil	> 7	> 7	> 0.39
15 - 49.9 mil	> 7	> 7	> 0.39
50 - 99.9 mil	> 7	> 7	> 0.39
100 - 499.9 mil	> 11	> 11	> 0.39
500 - 999.9 mil	> 11	> 11	> 0.39
1 - 1.99 millones	> 11	> 11	> 0.39
2 millones o más	> 21	> 21	> 0.39

Tabla A4.4

HABITANTES POR CIUDAD	UBICACIÓN		
	CONSOLIDADA	SEMI - CONSOLIDADA	EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN
2.5 - 14.9 mil	> 7	> 7	> 0.39
15 - 49.9 mil	> 10	> 7	> 0.39
50 - 99.9 mil	> 13	> 7	> 0.39
100 - 499.9 mil	> 13	> 7	> 0.39
500 - 999.9 mil	> 15	> 7	> 0.39
1 - 1.99 millones	> 18	> 7	> 0.39
2 millones o más	> 20	> 7	> 0.39

ANEXO 5: PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN DEL CÓDIGO TÉCNICO DE EDIFICACIÓN SOSTENIBLE

La Norma Técnica A.020 Vivienda del Reglamento Nacional de Edificaciones (REN), tiene por objetivo regular las condiciones mínimas de diseño que deben cumplir las edificaciones residenciales, con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de habitabilidad, funcionalidad y seguridad.

La revisión de la Norma A.020 se enfocó en identificar y analizar los factores de sostenibilidad que impactan al proyecto de la vivienda, además de formular sugerencias para homologar la información con otras normas e instrumentos regulatorios. La Tabla A5 resume esta propuesta.

Tabla A5 Análisis de los criterios de sostenibilidad del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE): Norma Técnica A.020 Vivienda

CAPÍTULO/ ARTÍCULO	REDACCIÓN	OBSERVACIÓN
Cap. II Condiciones generales de habitabilidad y funcionalidad		
Artículo 5 Ubicación	<p>5.1 Las edificaciones residenciales en zonas urbanas se edifican en áreas con zonificación Residencial o zonificación compatible con el uso Residencial, según lo establecido en los planes de desarrollo urbano correspondientes No se puede edificar viviendas en zonas de riesgo no mitigable así como en áreas de reserva naturales recreación pública equipamiento urbano para la red Vial redes de instalaciones de servicios públicos o bajo líneas de alta o media tensión.</p> <p>5.2 Las viviendas unifamiliares pueden edificarse en zonas Rurales adyacentes al área de trabajo rural de las personas conforme a las características del clima y entorno a excepción de zonas de riesgo no mitigable declaradas por el gobierno local correspondiente.</p>	<p>A pesar de que en RNE si considera su regulación, actualmente se excluye a ciudades con menos de 50 mil habitantes y a regiones rurales, del proceso de desarrollar vivienda sostenible.</p> <p>El procedimiento de certificación de proyectos del programa MiVivienda Sostenible indica:</p> <p>De ubicarse en la región Lima, el proyecto de vivienda debe estar a menos de 55 km del centro de una ciudad que además cuente con más de 100,000 habitantes.</p> <p>De ubicarse en otras regiones del Perú, el proyecto de vivienda debe estar a menos de 30 km del centro de una ciudad que además cuente con más de 50,000 habitantes.</p>
Artículo 6 Zonas bioclimáticas	<p>“El diseño de las edificaciones residenciales debe ser capaz de responder a las características de la zona bioclimática en la que se encuentran según la zonificación bioclimática que establece el RNE... “</p>	<p>Se sugiere hacer referencia a las zonas bioclimáticas que se establecen en la Norma EM . 110 Confort térmico y lumínico con eficiencia energética.</p>
Artículo 11 Iluminación y ventilación	<p>11.1 “Los ambientes que conforman toda edificación Residencial deben estar dotados de iluminación y ventilación natural... “</p> <p>11.3 “Los ambientes de aseo lavado, depósito, almacenamiento, Hall, pasillos de circulación, cuarto de control, cuarto de bombas, ambientes en sótanos,ambientes que por razones de seguridad no pueden tener vanos al exterior o donde se realicen actividades en los que ingresen personas de manera eventual, pueden tener una solución de iluminación artificial y ventilación mecánica a través de ductos exclusivos u otros ambientes.”</p>	<p>Se sugiere hacer referencia a la Norma EM. 110 Confort térmico y lumínico con eficiencia energética la cual incluye en su capítulo 8 Confort lumínico la referencia al ANEXO N° 6: metodología de cálculo para obtener Confort lumínico.</p>

Cap. III Características de los componentes

Artículo 14. Materiales y acabados	14.1. "Los materiales constitutivos de los cerramientos exteriores deben ser estables, mantener un comportamiento resistente al fuego, dotar de protección acústica y evitar que el agua de lluvia o de riego de jardines filtre hacia el interior".	Se sugiere incluir las propiedades hidroquímicas de los materiales y hacer referencia al capítulo 9 de la Norma Em. 110, La cual indica todo fabricante o importador de productos de construcción (materiales de construcción opacos, transparentes, semi transparentes, etc) debe facilitar al usuario las características higrotérmicas certificadas por entidad competente esto con la finalidad de facilitar el cálculo de Confort térmico de la vivienda.
Artículo 19.ro Muros y tabiques.	19.1. "Los tabiques exteriores o divisorios entre unidades inmobiliarias diferentes deben tener características en función de las condiciones climáticas externas y del comportamiento acústico al interior de los ambientes".	Se sugiere la referencia al anexo número 3: lista de características higrométricas de los materiales de construcción de la norma EM 110. Se sugiere que todos los elementos de la vivienda cumplan con los valores máximos de transmitancia térmica de la norma EM. 110, en su capítulo 7.1. Transmitancias térmicas máximas de los elementos constructivos de la edificación, con el objetivo de garantizar el confort térmico al interior.
Artículo 20. Techos y cubiertas ligeras.	20.2. "El último techo de la edificación debe tener un comportamiento térmico que disminuya la carga térmica de la radiación solar, así como la temperatura radiante en la cara interior del elemento horizontal".	Se sugiere que todos los elementos de la vivienda cumplan con los valores máximos de la transmitancia térmica de la norma EM 110, en su capítulo 7.1. Transmitancias térmicas máximas de los elementos constructivos de la edificación, con el objetivo de garantizar el confort térmico al interior.

Cap. IV. Dotación de servicios

Artículo 22. Servicios públicos	22.1. Las viviendas deben contar con redes de instalaciones de agua, redes de desagües y redes internos que provean de energía eléctrica".	Se sugiere modificar este artículo para garantizar la operación de los servicios, ya que actualmente puede prestarse a entregar la vivienda con servicios provisionales o sin funcionamiento al momento de ser habitada.
Artículo 23. Servicios sanitarios	23.1. "Las edificaciones para vivienda deben estar provistas de servicio sanitarios según las siguientes cantidades mínimas: hasta 25.00 metros ² . Un inodoro, una ducha y un lavadero Más de 25.00 metros ² . un inodoro, un lavatorio, una ducha y un lavadero."	Aunque el artículo indica el número de servicios sanitarios por la superficie de la vivienda, se sugiere incluir las características técnicas y de desempeño. Se sugiere homologar las especificaciones con lo establecido en el subcapítulo II. Aparatos sanitarios con tecnologías de ahorro del CTCS, con el fin de garantizar la instalación de productos de calidad y eficientes en el consumo de agua.
Artículo 25. Medidores de servicios	25.1. "Toda vivienda debe contar con un medidor de consumo de agua, de energía eléctrica y, cuando se requiera, de gas"	Se sugiere complementar con la referencia a la Norma Metrológica Peruana 005.2018 Medidores de agua para agua potable fría y agua caliente.
Artículo 26. Residuos sólidos	26.1. "Las edificaciones de viviendas multifamiliares, conjunto residenciales y/o de uso Las edificaciones residenciales se deben ejecutar respetando el medio sin ambiente, debiéndose priorizar alcolectivo, deben contar con ambientes exclusivos para almacenamiento de basura doméstica".	Se sugiere hacer referencia a la Norma GE.040 Uso y Mantenimiento. Se sugiere homologar el alcance con el CTSC, el cual exige presentar un plan de minimización y manejo de residuos sólidos no municipales.

Artículo 28. Sistemas constructivos	"Las viviendas pueden edificarse con sistemas constructivos tradicionales o no convencionales, aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento".	Se sugiere homologar con el alcance del ctsc, el cual indica: 25.2. "Todo ecomaterial debe ser un material de construcción o producto de la construcción elaborado con la certificación de la familia UNE o ISO 14000 (Pueden ser materiales naturales saludables,, reciclados, reutilizados o tener una huella ecológica reducida respecto al material o producto tradicional)".
	29.1. "Las edificaciones residenciales se deben ejecutar respetando el medio ambiente debiéndose priorizar el empleo de energías renovables y sistemas de eficiencia energética según el análisis climático de la zona donde se ubiquen".	Se sugiere hacer referencia de la norma EM. 090 instalaciones con energía solar. Se sugiere homologar con Las observaciones para la instalación de calentadores de agua de bajo consumo (eléctrico, GLP o solar) la cual indica: "no aplicable a proyectos TP - AVN destinado a la oferta de vivienda unifamiliar o ser ejecutados en zonas climáticas N°1. Litoral Tropical, 2. Litoral subtropical, 3. Desértico, 7. Selva tropical alta y 8. Selva tropical baja".
Artículo 29. Sostenibilidad de la vivienda	29.2. "En la zona donde la cantidad de horas de sol al año sea superior a 2200, se pueden emplear sistemas de generación de energía eléctrica mediante el empleo de paneles solares, debiéndose priorizar dicho sistema para el uso de calentadores de agua, con la finalidad de permitir el ahorro de energía para los ocupantes".	Se sugiere hacer referencia de la norma EM. 080 instalaciones con energía solar. Se sugiere homologar con Las observaciones para la instalación de calentadores de agua de bajo consumo (eléctrico GLP o solar) la cual indica: "No aplicable a proyectos TP - AVN destinado a la oferta de vivienda unifamiliar o ser ejecutados en zonas climáticas N°1. litoral Tropical, 2. litoral subtropical, 3. desértico, 7. selva tropical alta y 8. selva tropical baja". Se sugiere homologar con las especificaciones técnicas: instalación de sistema de generación eléctrica de energía renovable, la cual indica: para generación eléctrica fotovoltaica se requerirá módulos mínimos de 3 KWp (kilo watts peak) de generación de energía renovable, de referencia fotovoltaica, Dimensionada para atender la demanda energética de las áreas comunes (sin considerar ascensores) y de inyección directa a la red (sin baterías)".

