



# Vivienda **digna** para todos

---

Una agenda de  
políticas 2021-2026

Esta cartilla fue elaborada sobre la base de:

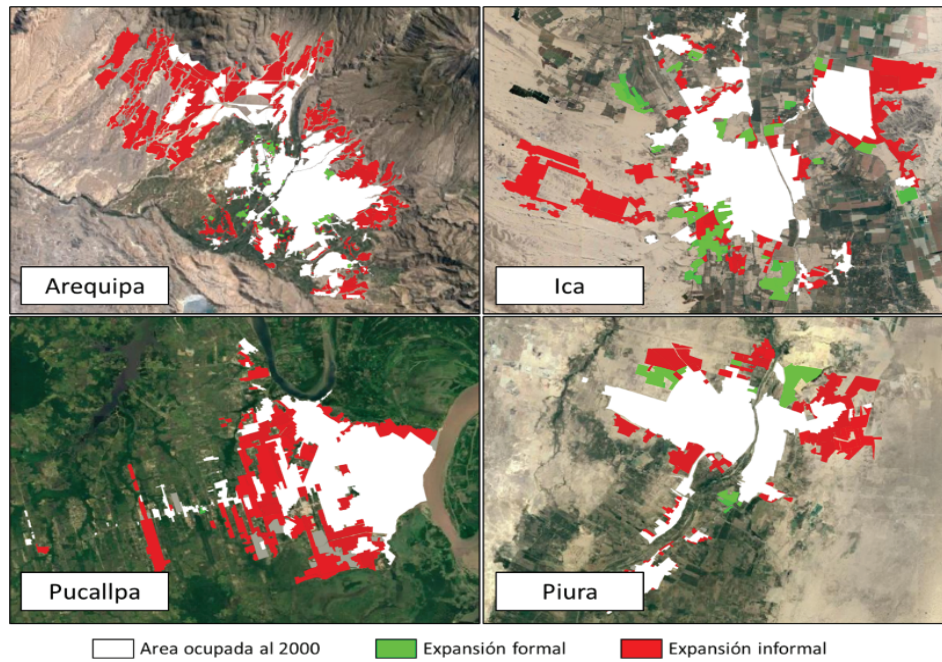
Espinoza, Alvaro y Ricardo Fort (2020). Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y Posibilidades. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

En lo que va del siglo, las ciudades del Perú han expandido su tamaño en casi 50%. Solo el 7% de este crecimiento a ocurrido de manera formal, es decir, en urbanizaciones que tienen todos los servicios e infraestructura listos ANTES de que se construyan las casas. El 93% restante corresponde a crecimiento informal, lo que implica viviendas sin agua, pistas o título de propiedad, durante un promedio de 14 años. Es decir, 14 años viviendo una precariedad que la actual emergencia sanitaria ha hecho aún más evidente.

# Crecimiento urbano informal

---

Gráfico 1. Expansión de ciudades, 2001-2018



Elaboración: GRADE

Este crecimiento urbano informal no solo genera condiciones de vida indignas para millones de familias peruanas, sino que crea además ciudades caóticas, desordenada e, ineficientes, que afectan la salud, seguridad y productividad de todos sus habitantes y, en última instancia, las posibilidades de desarrollo de todo el país.

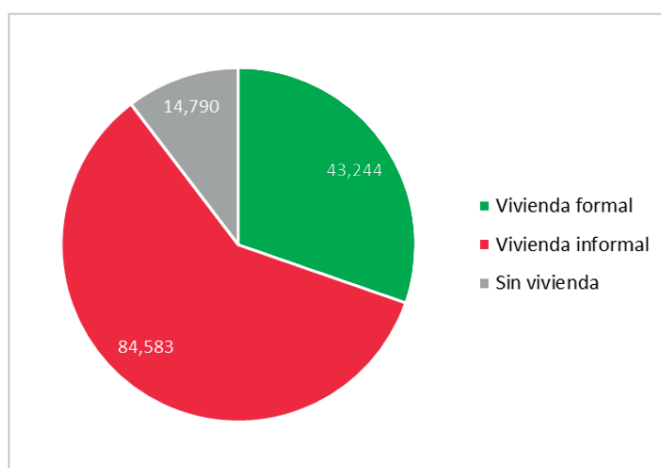
¿Por qué las ciudades peruanas crecen de manera informal? La respuesta es, en realidad, bastante simple: porque no se produce suficiente vivienda adecuada para atender la demanda de toda la población.



# La vivienda

Las ciudades del Perú necesitan por lo menos 143.000 viviendas nuevas al año para acomodar a todos los hogares que se forman cada 12 meses. Sin embargo, el sector formal solo produce 43.000 viviendas anuales, lo que significa que cada año hay 100.000 hogares que, o tienen que conformarse con habitar viviendas producidas informalmente—la mayoría inadecuadas—o simplemente se ven obligados a convivir con otros hogares, muchas veces en condiciones de hacinamiento.

**Gráfico 2. Número de hogares que acceden (o no) a vivienda anualmente**

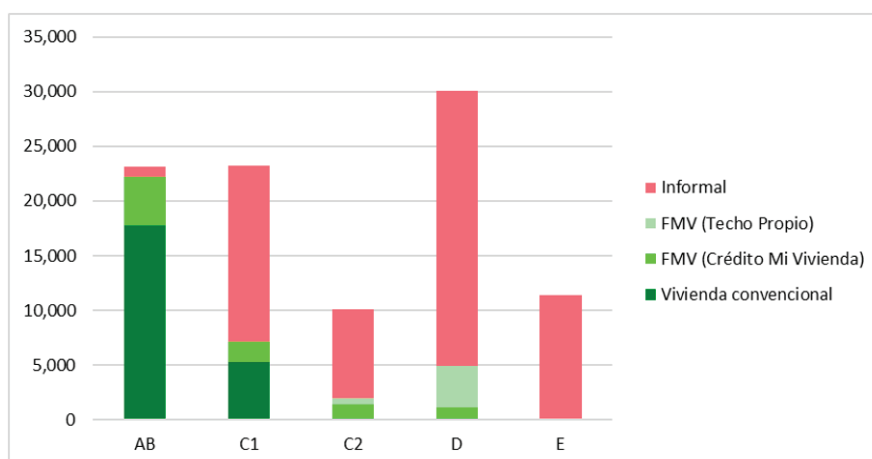


Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007 y 2017.

Elaboración: GRADE

Pero la oferta de vivienda formal no solo es insuficiente, sino que está dirigida, en su gran mayoría, a los sectores más acomodados de la sociedad: más del 80% de la vivienda producida formalmente en el Perú urbano cada año se dirige al tercio de la población que tiene mayores ingresos (ver Recuadro 1). Más aun, dos tercios de las viviendas nuevas formales financiadas en parte con subsidios públicos (Fondo Mi Vivienda, ver Recuadro 2) benefician a dicho segmento socioeconómico.

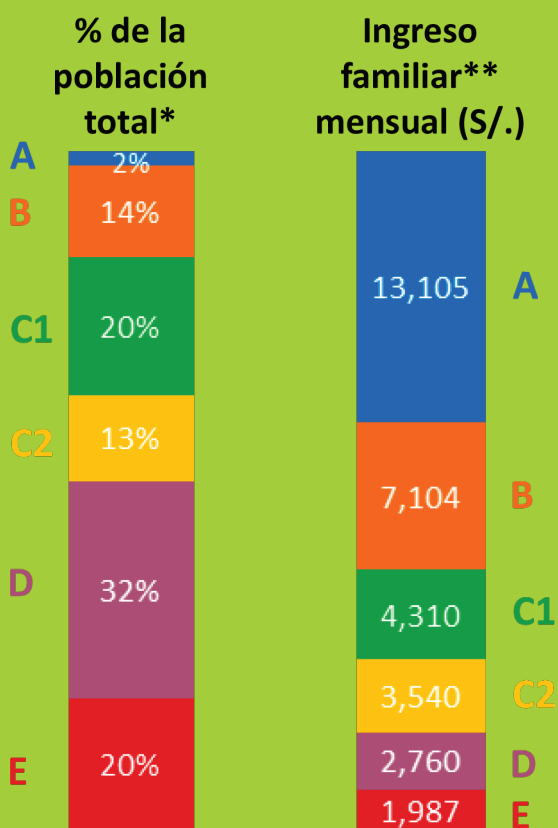
**Gráfico 3. Número de viviendas producidas anualmente, por nivel socioeconómico y tipo**



Elaboración: GRADE

### Recuadro 1: los niveles socioeconómicos del Perú

Desde hace varios años, la Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (APEIM) clasifica a los hogares del país en segmentos socioeconómicos, y estima el ingreso promedio de cada uno de estos. El siguiente gráfico muestra qué porcentaje de los hogares del Perú urbano pertenecen a cada nivel socioeconómico, y cuál es el ingreso familiar mensual promedio de cada uno de ellos.



\* Perú urbano

\*\* Lima. Los ingresos en provincias son, en promedio, 7% menores que en Lima.

Elaboración: GRADE

### Recuadro 2: el Fondo Mi Vivienda

El Fondo Mi Vivienda fue creado en 1998 con la misión de “[p]romover el acceso a la vivienda única y adecuada, principalmente de las familias con menores ingresos (...)”. En la actualidad, el FMV tiene dos modalidades principales: (i) el Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV) que, como muestra el Gráfico 3, atiende principalmente a los sectores medios y altos, y; (ii) el Programa Techo Propio, orientado a atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos. A su vez, Techo Propio tiene dos productos clave: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), dedicado a la producción de vivienda de interés social (VIS) y Construcción en Sitio Propio (CSP).

En la práctica, solo los dos primeros, NCMV y AVN, se utilizan para atender la demanda de 142.000 viviendas nuevas que generan las ciudades del país cada año, ya que CSP se destina, casi en su totalidad, a mejorar la infraestructura en viviendas precarias ya existentes.

El resultado de este marcado sesgo de la producción formal de vivienda, es que la gran mayoría de hogares de recursos medios y bajos termina optando por ocupar viviendas informales—desde chozas o casetas en terrenos sin servicios básicos ni infraestructura, hasta construcciones precarias e inseguras en zonas más consolidadas.

Esto explica, directamente, por qué las ciudades peruanas crecen de manera informal y desordenada: si no se produce suficiente vivienda formal—especialmente vivienda de interés social (VIS), de bajo costo—que, por definición, cumple con las normas, la única alternativa es crear más viviendas informales, que no lo hacen. Puesto de otra manera, la única forma de lograr que las ciudades crezcan bien, es creando suficiente vivienda formal para satisfacer la demanda y así eliminar la necesidad de la expansión informal.

¿Por qué en el Perú no se produce más vivienda formal, especialmente VIS? La respuesta tiene dos explicaciones complementarias: Primero, las prioridades de inversión del Estado peruano incentivan la producción de vivienda informal, lo que desplaza la producción de vivienda formal; segundo, existen barreras que impiden que el mercado de vivienda formal (su oferta y su demanda) se desarrolle con la fuerza suficiente como para convertirse en una alternativa viable a la vivienda informal.

# Los *incentivos* del Estado a la vivienda informal

---

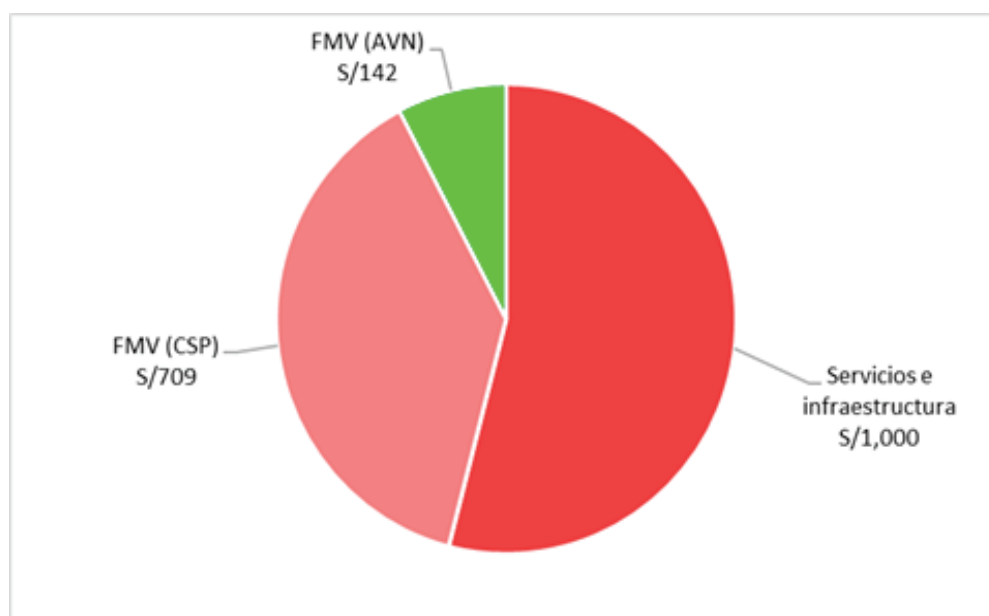
Desde hace al menos seis décadas, el Estado peruano ha adoptado una política dual respecto al desarrollo urbano. Por un lado, encontramos un cúmulo de normas que regulan los procesos de urbanización y producción de vivienda formal. Por otro, existe un régimen paralelo que no solo tolera la ocupación informal/legal de terrenos y la construcción informal de vivienda, como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres, sino que ofrece canales bien establecidos para facilitar el tránsito de dichas situaciones precarias hacia la formalidad: provisión gratuita de infraestructura de agua y saneamiento, pistas y parques, y eventualmente, título de propiedad.



De hecho, el Estado invierte más de S/. 1.000 millones anuales solo para atender las demandas de servicios básicos e infraestructura de las ocupaciones informales—lo que no impide que los hogares que ocupan dichas zonas tengan que esperar, en promedio, 14 años para obtener conexiones de agua y saneamiento. Más aun, el FMV gasta anualmente, a través de la modalidad Construcción en Sitio Propio (CSP), más de S/. 700 millones en el mejoramiento de estas viviendas precarias—lo que equivale a arreglar el 40% de las nuevas viviendas informales creadas al año. En total, entonces, más de S/. 1.700 millones al año se destinan a subsidiar, directa o indirectamente, a la producción de vivienda informal.

En comparación, los subsidios del FMV destinados a promover la producción de vivienda formal para sectores de bajos recursos (modalidad Adquisición de Vivienda Nueva—AVN) es de apenas de 140 millones al año, es decir, el 8% de los fondos públicos que se invierten en vivienda informal. De hecho, si los S/. 1700 millones anuales destinados a subsanar los problemas de la vivienda informal se dedicaran a la producción de vivienda formal, se podrían financiar bonos para 55.000 nuevas casas adecuadas al año, doce veces más de las 4.500 que el FMV subsidia hoy en día a través de la modalidad AVN, y más que toda la producción actual de vivienda formal en las ciudades del país.

**Gráfico 4. Subsidios directos e indirectos a vivienda formal e informal, anual (Millones de S/.)**



Elaboración: GRADE





No cabe duda de que el Estado debe invertir en mejorar las condiciones de vivienda de la población, y cerrar las brechas de servicios e infraestructura que afectan la calidad de vida de millones de peruanos. Pero lo que logran las políticas actuales, en realidad, es profundizar el problema: al subsidiar tan fuertemente la vivienda informal se crean incentivos que promueven las ocupaciones y construcciones informales, situación que es aprovechada principalmente por traficantes de tierras de todo tipo, que aprovechan la promesa, casi garantizada, de la futura intervención del estado, para elevar el precio de los lotes precarios que venden, y así extraer jugosas ganancias precisamente de aquellos hogares que menos recursos tienen. Esto explica por qué el 93% del crecimiento de las ciudades durante el presente siglo se ha dado a través de la urbanización informal de terrenos (Espinoza y Fort, 2020), y que, como veremos más adelante, en muchas ciudades haya escasez de suelo disponible para producir vivienda formal.

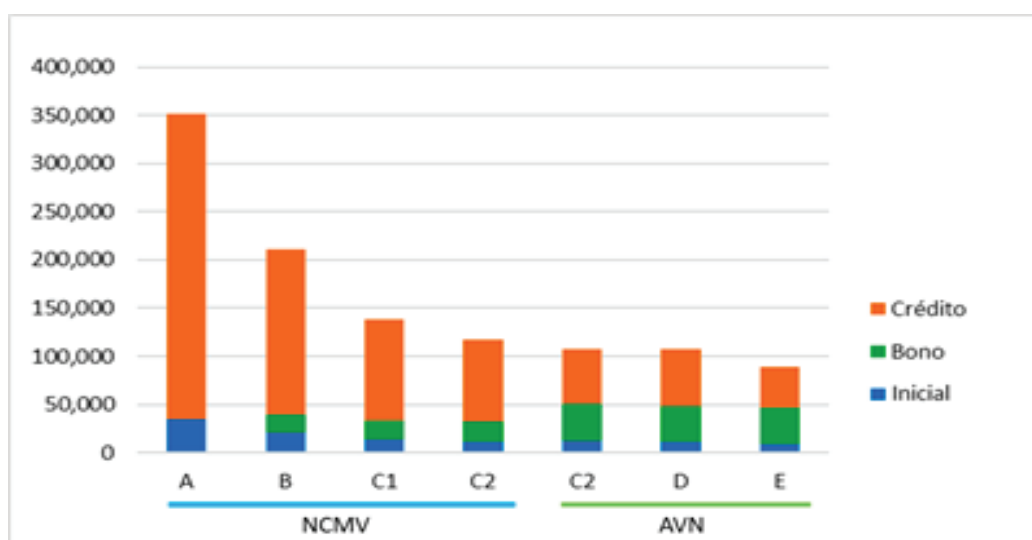
Sin duda, esta enorme cantidad de recursos sería mejor invertida en la provisión de vivienda digna, con servicios, infraestructura y titulación listos desde el primer día. Pero actualmente existen una serie de barreras que dificultan el funcionamiento del mercado de vivienda formal, y por tanto impiden masificar la producción de soluciones habitacionales adecuadas de bajo costo, para que estas se vuelvan una alternativa real a la vivienda precaria que predomina en nuestras ciudades.

# El mercado de vivienda formal: barreras a la demanda

Como se mencionó, el FMV ofrece una alternativa para que los hogares de bajos recursos puedan comprar una vivienda nueva y formal. Para ello, se requieren tres componentes de financiamiento: ahorro, bono y crédito. El ahorro es la inicial que debe pagar el hogar, típicamente el 10% del valor total de la vivienda; el bono es el subsidio directo del Estado, un monto predeterminado que cubre parte del costo total de la vivienda; el crédito son los créditos hipotecarios que respalda el FMV y que son colocados por entidades financieras para cada hogar, los cuales se pagan en cuotas mensuales en un plazo típico de 15 años.

Tomando como referencia el ingreso familiar promedio de cada sector socioeconómico (ver Recuadro 2), asumiendo que las familias pueden pagar en promedio el 30% de su ingreso mensual en cuotas (siguiendo estándares internacionales), y tomando las tasas de interés promedio del mercado, es posible estimar la **capacidad de endeudamiento** de los hogares. Si a esto le sumamos el bono correspondiente, se puede calcular la **inicial**, y así tener el valor máximo que cada nivel socioeconómico puede pagar por una vivienda nueva a través del FMV—es decir, su **capacidad de compra**.

Gráfico 5. Lima: Capacidad de compra de vivienda nueva de los hogares, por nivel socioeconómico (S/.)



\* La capacidad de compra en provincias es, en promedio, 4% menor que en Lima

\*\* El nivel socioeconómico C2 puede acceder tanto al NCMV como a AVN

Elaboración: GRADE

Como muestra el Gráfico 5, incluso el nivel socioeconómico más bajo (E) tiene una capacidad de compra considerable pues, en teoría, un hogar promedio de este sector tiene recursos para adquirir una vivienda de S/. 89.000 bajo las condiciones del FMV—un valor suficiente para producir vivienda de interés social. Pero como vimos en el Gráfico 3, esto no ocurre, ni remotamente.

¿Cuál es la explicación? Según Espinoza y Fort (2020), los hogares de los sectores C2, D y E que adquieren lotes en urbanizaciones informales (sin servicios básicos, infraestructura o título) pagan por ellos más de lo que les costaría una inicial para comprar una vivienda formal terminada completamente habilitada—con excepción del sector E en provincias. Por tanto, salvo en este último caso, la inicial no debería ser un problema. Respecto al bono, este se asigna automáticamente si el hogar decide comprar una casa bajo las condiciones estipuladas, así que este tampoco es un limitante. El problema, sin duda, ocurre en el acceso al crédito: la gran mayoría de hogares de los niveles socioeconómicos inferiores percibe sus ingresos en la economía informal y, por tanto, tienen enormes dificultades para demostrar sus flujos financieros y convertirse en sujetos de crédito. Por supuesto, sin el componente de crédito, los hogares pierden cualquier posibilidad de adquirir una vivienda formal—es decir, **la demanda por vivienda formal no se activa.**



# El mercado de vivienda formal: barreras a la oferta

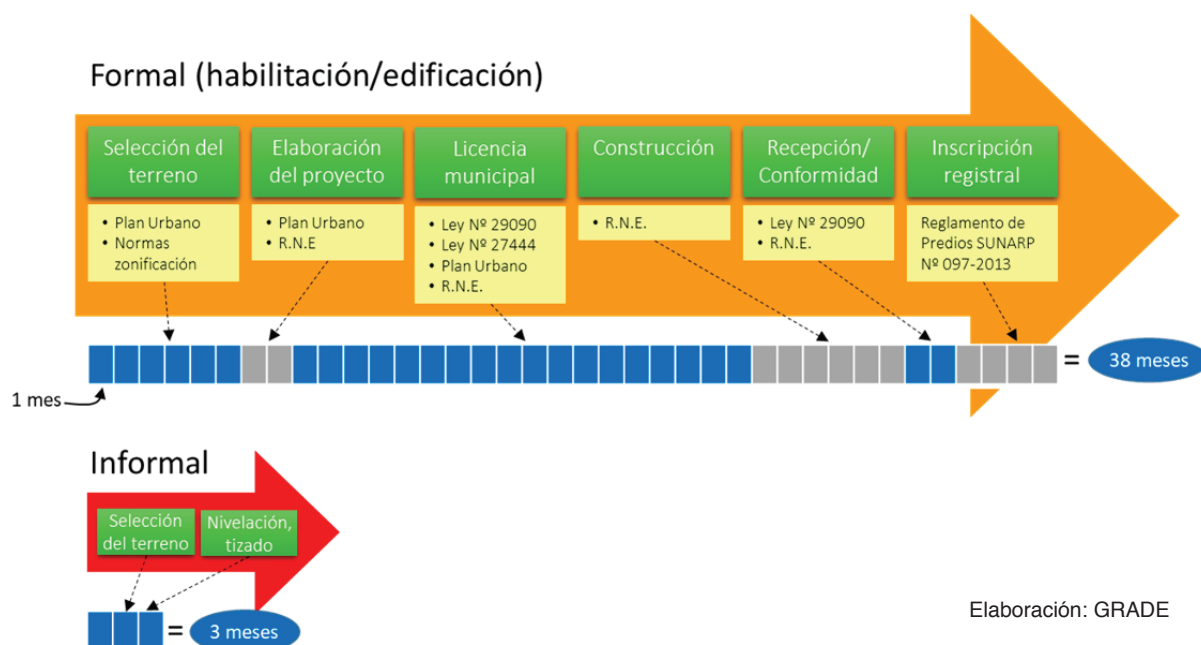
---

Pero el problema de la producción de vivienda adecuada y asequible en el país no es solo consecuencia de la escasez de 'demanda formal' debido a las restricciones de crédito: también existe una escasez de 'oferta formal' de vivienda social, como muestra el Gráfico 3.

¿Por qué no se produce más vivienda social? La principal restricción para expandir la oferta de vivienda formal es la disponibilidad de **suelo** urbanizable. Por un lado, la actividad inmobiliaria informal que domina la expansión urbana genera una importante presión en el precio del suelo, lo que hace imposible producir vivienda formal de bajo costo, como sucede en el caso de Lima. Por otro lado, en provincias, donde suele haber suelo a precios asequibles, el problema es que la mayoría de terrenos disponibles no tienen una zonificación que permita el desarrollo de vivienda social, lo que retrasa sistemáticamente el crecimiento de este tipo de oferta habitacional.

Adicionalmente, existen una serie de problemas que encarecen la producción de vivienda, y al encarecerse el producto final, éste se hace menos asequible. En particular, la ausencia de redes de **agua y saneamiento** en las zonas de expansión de las ciudades, o la limitada capacidad operativa de estas en áreas de densificación, obliga a los desarrolladores a hacer inversiones significativas para la provisión de servicios básicos, costos que en última instancia se trasladan al precio de venta de las viviendas. Lo mismo ocurre con las demoras ocasionadas en el proceso constructivo por un sistema arbitrario y poco predecible de otorgamiento de **licencias, autorizaciones** y recepción de obra a nivel municipal, como muestra el siguiente gráfico.

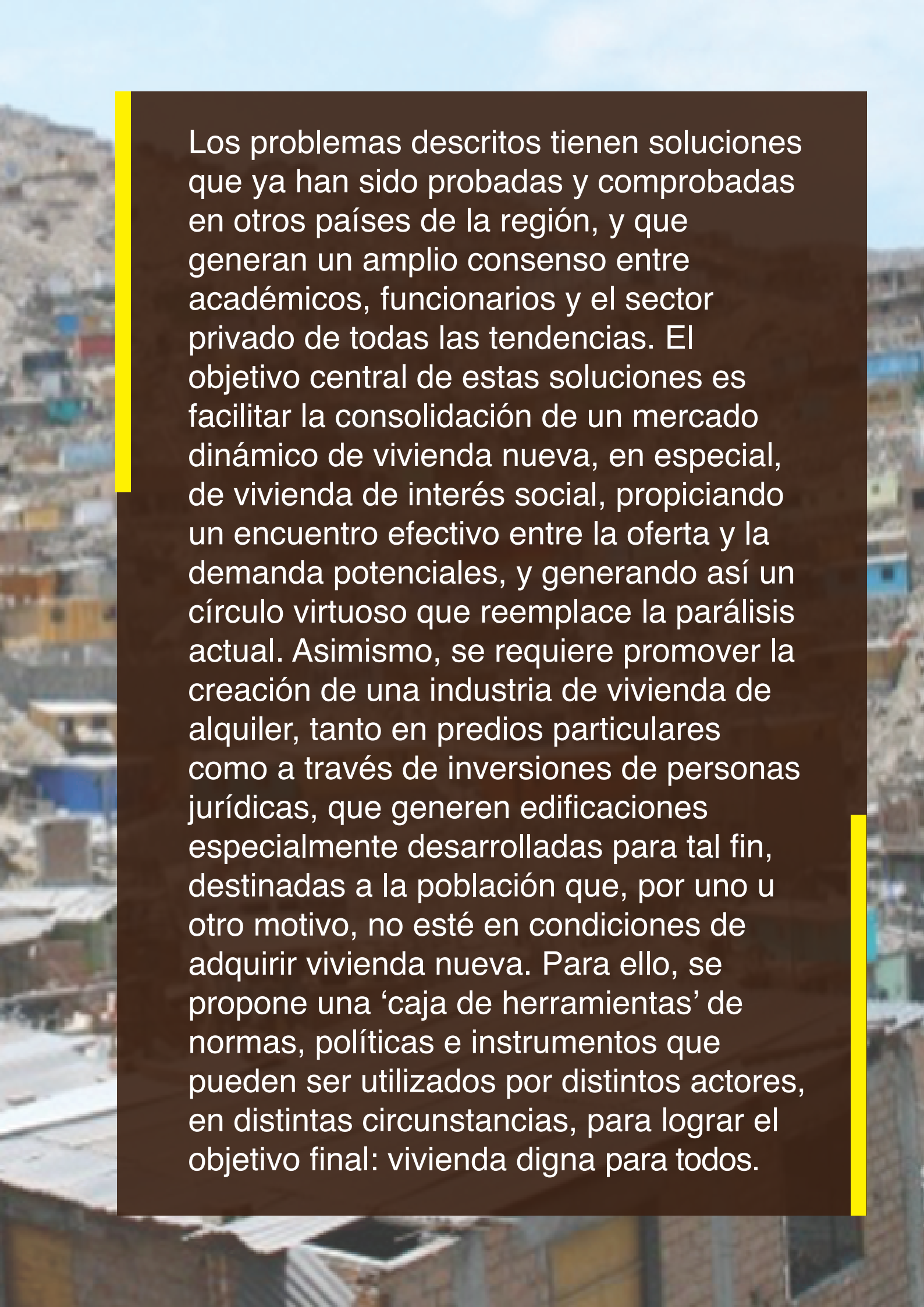
**Gráfico 6. Proceso de producción de vivienda informal vs. vivienda (lote) informal**



En general, estos problemas y sobrecostos para la actividad formal constituyen un desincentivo a la producción de vivienda de interés social, un negocio que, por su misma naturaleza, tiene márgenes de ganancia estrechos y riesgos relativamente altos. Es por ello que muchos desarrolladores optan por producir vivienda para sectores socioeconómicos más altos, donde los márgenes son mayores y el riesgo es más reducido.

En suma, tenemos una oferta que no puede ofrecer viviendas, y una demanda que no puede demandarlas. No sorprende entonces el resultado ilustrado en el Gráfico 3: la enorme mayoría de los sectores socioeconómicos C2 y D (que representan el 38% de la población limeña, y el 45% de la población urbana de provincias) y la totalidad del sector E (7% y 20% de la población, respectivamente) tienen como única alternativa de solución habitacional a la vivienda informal de mala calidad.

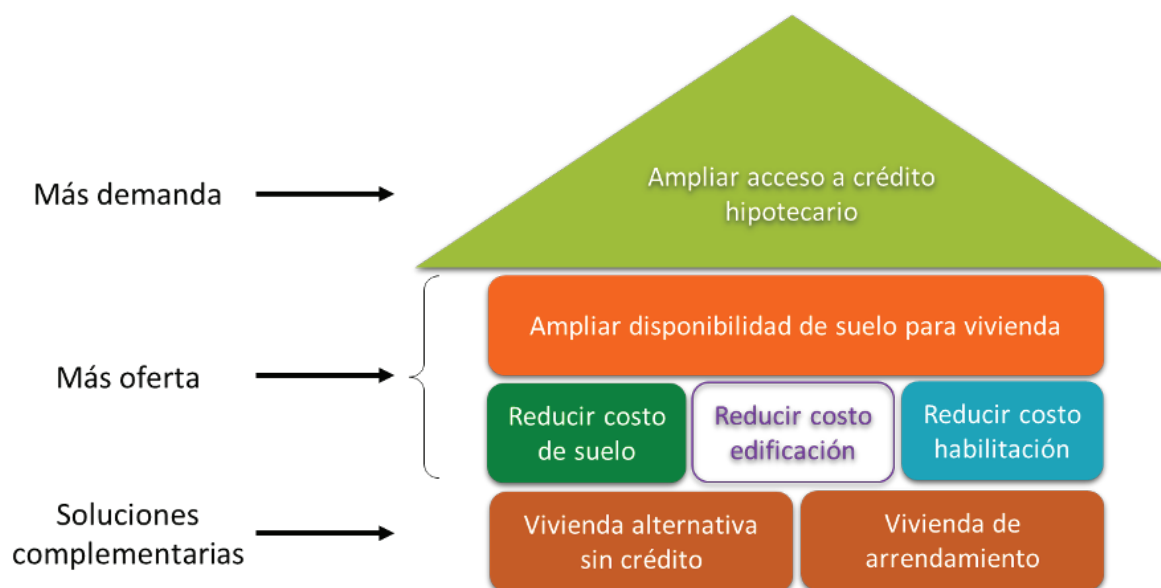




Los problemas descritos tienen soluciones que ya han sido probadas y comprobadas en otros países de la región, y que generan un amplio consenso entre académicos, funcionarios y el sector privado de todas las tendencias. El objetivo central de estas soluciones es facilitar la consolidación de un mercado dinámico de vivienda nueva, en especial, de vivienda de interés social, propiciando un encuentro efectivo entre la oferta y la demanda potenciales, y generando así un círculo virtuoso que reemplace la parálisis actual. Asimismo, se requiere promover la creación de una industria de vivienda de alquiler, tanto en predios particulares como a través de inversiones de personas jurídicas, que generen edificaciones especialmente desarrolladas para tal fin, destinadas a la población que, por uno u otro motivo, no esté en condiciones de adquirir vivienda nueva. Para ello, se propone una 'caja de herramientas' de normas, políticas e instrumentos que pueden ser utilizados por distintos actores, en distintas circunstancias, para lograr el objetivo final: vivienda digna para todos.

# Vivienda digna para todos: una 'caja de herramientas'

Gráfico 6. Medidas para producir vivienda digna para todos



Elaboración: GRADE

## Mayor acceso a crédito hipotecario

- Se requiere contar con una mayor cantidad de empresas/instituciones financieras (bancarias y no bancarias) que coloquen créditos hipotecarios orientados a financiar a los segmentos más bajos de la población. ◆
- El Fondo Mi Vivienda debe priorizar otorgar garantías a los créditos hipotecarios, ampliando la cobertura para colocaciones en los sectores socioeconómicos que actualmente no acceden a crédito formal, es decir, las garantías deben enfocarse en el cliente final, no en las instituciones financieras - IFIS. ◆
- Ampliar las líneas de crédito y la capacidad de colocación de las instituciones financieras—IFIs (financieras, cajas, fondos de inversión), mediante la venta de cartera hipotecaria en un mercado secundario. ◆
- Ampliación de subsidios del FMV hacia la producción de vivienda nueva para los sectores socioeconómicos más bajos. ◆

## Aumentar oferta de suelo para vivienda

- Promover la producción de Planes de Desarrollo Urbano (PDU) en las principales ciudades del país, con el financiamiento y la supervisión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. ◆
- Crear la cartera de Planes Específicos Urbanos, que preceden a los Planes de Desarrollo Urbano allí donde estos no existan o estén en elaboración. Los Planes Específicos son instrumentos que definan rápidamente cuáles son las áreas de desarrollo prioritarias de expansión urbana (horizontal y vertical), y facilitan la zonificación correspondiente, para proveer un ordenamiento mínimo incluso cuando no existe un PDU vigente. ◆
- Establecer parámetros urbanos específicos para Vivienda de Interés Social (VIS), sujeta a incentivos edificatorios. ◆
- Crear un operador urbano público (SBN+COFOPRI+PMIB+PGSU) capaz de incorporar al mercado el suelo público disponible saneado y con factibilidades de servicios no condicionadas, flexibilizar mercado de suelos públicos/privados, y generar APPs para el desarrollo de VIS. ◆

## Reducir costos de suelo

- Permitir la cesión de suelo público para proyectos de desarrollo de VIS, o su transferencia a valores arancelarios, como mecanismo para viabilizar la producción de vivienda formal asequible. ◆

## Reducir costos de edificación

- Revisar los parámetros urbanísticos existentes, que permita alcanzar tres objetivos simultáneos de manera eficiente: promover la densificación de la ciudad, armonizar dicha densificación con la capacidad de soporte del entorno, y operativizar la transferencia de derechos de edificación en el marco de los incentivos para la producción de VIS. ◆
- Generar mecanismos de compensación edificatoria para la producción de VIS, como la zonificación mixta, que permite, por ejemplo, incluir usos comerciales que hagan económicamente viable la producción de VIS. ◆
- Para reducir el precio de las VIS y que lleguen a más familias se debe analizar el impacto del IGV de las compras durante el proceso constructivo y el impacto del Impuesto a la Renta en el precio final de la vivienda. ◆



- Ordenar la normativa vigente de licencias y autorizaciones, de manera que el proceso constructivo pueda apoyarse en un sistema regulatorio predecible y eficiente, y habilitar el silencio administrativo positivo para dichos procedimientos. ◆

## Reducir costos de habilitación (agua y saneamiento, infraestructura)

- Predictibilidad de la expansión de servicios de agua, saneamiento y electrificación, mediante el alineamiento obligatorio de los planes de inversión públicos y privados y la planificación de la expansión (horizontal y vertical) de la ciudad. ◆
- Ampliar el presupuesto que el Estado invierte en servicios básicos e infraestructura, para desarrollar suelo con habilitados para vivienda formal. ◆
- Establecer una ventanilla única para desarrolladores en las entidades proveedoras de servicios de agua, saneamiento y electrificación, bajo supervisión del MVCS. ◆
- Provisión directa de infraestructura de agua y saneamiento con fondos públicos en zonas de producción de VIS, de acuerdo a lo establecido en los instrumentos de planificación correspondientes; o compensar esta inversión si es realizada con fondos privados. ◆
- Fortalecer los mecanismos de retribución a la inversión privada que desarrolla infraestructura básica pública, para evitar que dichos costos se trasladen al precio de la vivienda. Una alternativa es hacer más operativos los mecanismos de Obras por Impuestos, que actualmente son de muy difícil aplicación. ◆
- Habilitar la figura de operadores especializados, que permite al desarrollador urbano operar temporalmente los servicios de agua y saneamiento allí donde la entidad encargada de proveerlos no tiene capacidad de hacerlo. ◆

## Vivienda de alquiler o arrendamiento

- Subsidiar vivienda de alquiler, tanto en predios particulares como en edificaciones especialmente desarrolladas para tal fin, especialmente para la población joven que aún no está en condiciones de optar por la adquisición de una vivienda. La herramienta más adecuada para aplicar estos subsidios es a través de un Bono de Arrendamiento. ◆

- Crear líneas de financiamiento especiales, a través de FMV, dirigidas exclusivamente a desarrollar proyectos de vivienda de alquiler. ◆
- Generar normativa específica para vivienda de alquiler, que promueva el desarrollo de vivienda de alta densidad destinada exclusivamente al alquiler. ◆

## Vivienda sin crédito

- Crear mecanismos para permitir la adquisición de vivienda sin crédito (Bono 100% valor de la vivienda), financiada totalmente con fondos públicos, destinada a los sectores de la población que no tienen la posibilidad de acceder al crédito por su situación socioeconómica (e.g. el sector E de provincias). ◆

- ◆ Decisión ejecutiva focalizada
- ◆ Decisión ejecutiva multiactor
- ◆ Marco legal sectorial
- ◆ Marco legal sectorial + reforma institucional
- ◆ Marco legal general

La mayoría de estas medidas requieren modificaciones normativas, que pueden ser incluidas en leyes de desarrollo y gestión urbana, suelo, vivienda de interés social, y habilitación. Pero una vez formulada la legislación, lo que se requiere es la voluntad política y la capacidad de gestión para lograr que estas medidas tengan un efecto real y significativo en la provisión de vivienda para todos los peruanos.

Para más información sobre el contenido de esta cartilla, visitar:  
<http://adiperu.pe/que-hacemos/>

## 7 medidas de impacto para el corto plazo

A partir de la 'caja de herramientas' presentada en este documento, se propone concentrar los esfuerzos del Estado Peruano en siete medidas puntuales que tienen el potencial de reorientar, en el corto plazo, toda la política urbana nacional hacia la provisión de vivienda formal digna y asequible para todos:

1. Redireccionar las coberturas crediticias que asigna el FMV hacia el cliente final, y no a la entidad financiera.
2. Ampliar los canales de distribución de los productos del FMV, así como los beneficios de sus distintos programas.
3. Crear la cartera de Planes Específicos Urbanos, que preceden a los Planes de Desarrollo Urbano allí donde estos no existan o estén en elaboración, con el fin de definir rápidamente cuáles son las áreas de desarrollo prioritarias de expansión urbana (horizontal y vertical).
4. Reconvertir el suelo industrial en los ejes de las avenidas Argentina, Colonial y Venezuela, en Lima.
5. Revisar los Decretos Supremos 0010, 0012 y 02, los cuales deben elevarse a un proyecto de ley con supremacía ante la normativa municipal.
6. Fortalecer los mecanismos de retribución a la inversión privada que desarrolla infraestructura básica pública, por ejemplo, mediante una mejor operatividad de los esquemas de Obras por Impuestos.
7. Promover la vivienda de alquiler mediante subsidio, financiamiento y una normativa específica.

# Vivienda digna para todos

Una agenda de  
políticas 2021-2026

