

Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú

Julio Calderón Cockburn
Con la colaboración de Jesús Quispe

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

Lincoln Institute of Land Policy Working Paper

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy.

Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. help@lincolnst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14JC1SP

Resumen

El estudio aborda la política de vivienda social en el Perú y el comportamiento de los mercados de suelo urbano. Analiza el Programa Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) tomando en cuenta consideraciones teóricas económicas y políticas, la situación actual de la economía y el mercado de vivienda en Perú y el desarrollo y localización de AVN y sus estrategias de rentabilidad. El estudio, basado en entrevistas en profundidad y la aplicación de una encuesta, concluye que la política sólo ha alcanzado el 30 por ciento de sus metas y que las dificultades de rentabilidad se encuentran en el incremento del precio del suelo que expresa el crecimiento de la economía (boom de la construcción, crecimiento de la clase media, reducción de la pobreza, configuración del mercado inmobiliario y la renta del suelo).

Palabras clave: vivienda social, subsidios para vivienda, renta de la tierra, ciudades del Perú.

Sobre el autor

Julio Calderón Cockburn es sociólogo peruano, con estudios en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Maestría en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México y Doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña actualmente como profesor en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Ingeniería, en Lima, y también como consultor independiente. Contacto: calderon@chavin.rcp.net.pe

Colaborador

Jesús Quispe Romero es economista peruano con estudios en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es director del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA en Lima. Contacto: jesusquisper@yahoo.es

Agradecimientos

Martim Smolka, Francisco Sabatini y Anna Sant'Anna aportaron al documento con su lectura y observaciones. Rodolfo Santa María facilitó contactos y acceso a la información pública, aparte de conceder una entrevista. Rocío Morales, Álvaro Calderón, Teresa Arias, Olga Sihucollo y Michael Elorreaga participaron como encuestadores del estudio. Asimismo, se agradece a los dirigentes de los conjuntos habitacionales que permitieron la aplicación de la encuesta.

Índice

Introducción	1
Vivienda social y problema del suelo	2
Economía y mercado de vivienda en el Perú	5
Resultados de Techo Propio AVN	10
Desarrollo y localización de AVN	10
Estrategias de rentabilidad	12
Aspectos financieros	16
La intervención pública.....	17
Reflexión final	21
Bibliografía	23
Anexo 1. Relación de entrevistados.....	26
Anexo 2. Proyectos AVN en Lima	27
Anexo 3: Proyectos AVN en Trujillo	28
Anexo 4. Inversiones totales AVN y valor promedio de la vivienda	29
Anexo 5. Cambios en el Programa Techo Propio- AVN 2006–2009.....	30
Anexo 6. Precio promedio y por m ² de viviendas AVN en Trujillo.....	31
Anexo 7. Mapa de ubicación de proyectos Techo Propio AVN en Lima.....	32
Anexo 8. Mapa de ubicación de proyectos Techo Propio AVN en Trujillo.....	33

Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú

Introducción

Los diversos estudios sobre la producción de vivienda social en América Latina coinciden en que la elevación de los precios en el mercado del suelo representa un duro escollo para la aplicación de estas políticas. Este argumento es repetitivo y, aunque con matices, goza de aceptación entre académicos, funcionarios de entidades gubernamentales y empresarios de la construcción. Para someter a prueba esta hipótesis se tomó como estudio de caso el Perú y, particularmente, al Programa público Techo Propio *Adquisición de Vivienda Nueva* (AVN), implementado desde el 2002, que promueve un mercado de vivienda subsidiado orientado a los sectores de menores ingresos.

La política de vivienda social o vivienda de interés social, que usaremos como equivalentes a efecto de este trabajo, y que refiere en esencia a una vivienda dirigida a los sectores de menores recursos que éstos por sí solos no pueden adquirir en el mercado, expresa —en el nivel histórico y teórico— las dificultades de los mercados formales privados y públicos por proveer viviendas a una buena porción de la población urbana. Los intereses de los agentes privados (constructores, promotores, bancos, comerciantes, propietarios de la tierra, etcétera) en el negocio inmobiliario terminan por valorizar una vivienda por encima de la capacidad de pago de un buen número de población. La política de vivienda social, que se basa en los subsidios directos al consumidor, asume que el Estado debe proporcionar a los hogares de menores ingresos dinero —en efectivo y en crédito hipotecario— para completar su capacidad de pago de modo que puedan cubrir la diferencia entre lo que pueden pagar con sus reducidos ingresos y una vivienda con un valor tope establecido.

La teoría social y urbana ha mostrado que en la industria de la construcción los altos costos de producción, standards elevados, la alta inversión inicial, el alto precio del suelo y la lenta rotación de capital se encuentran tras el llamado “problema de vivienda” y tras la necesidad de subsidios para compensar los desequilibrios entre la oferta y la demanda (Cortés, 1995; Pradilla, 1982). Los subsidios contradicen la interpretación de una armoniosa auto-regulación que, a partir de diversos supuestos (la producción de bienes y servicios refleja la preferencia de los consumidores, todas las familias y firmas tienen perfecta información, las familias maximizan utilidades y la producción es flexible), provee vivienda (Basset y Short, 1980:26). En cuanto al mercado de suelo urbano, desde la Economía, se afirma que las externalidades de la ciudad no proporcionan un uso óptimo del suelo y hay falta de mercado para muchos bienes y servicios urbanos (Richardson, 1975: 15–18).

El estudio se ubica en el meollo de la actual discusión urbanística en América Latina, caracterizada por los esfuerzos por aumentar el stock de vivienda social y, a la vez, reducir la informalidad en las ciudades. Por ejemplo, en Colombia, el largo proceso de adopción de la legislación de reforma urbana —que tomó poco más de cuatro décadas— fue servir de soporte a las políticas de vivienda de interés social con la intención de minimizar las ocupaciones informales, asegurar el acceso al suelo urbanizado, a la vivienda y a la integración urbana de las

personas (Maldonado, 2012: 161). Un discurso similar se asume en el Perú y esto da cuenta de la experiencia histórica en materia de vivienda por la que ha atravesado la región latinoamericana.

La metodología del estudio básicamente se fundamenta en entrevistas a desarrolladores, constructores, funcionarios públicos y beneficiarios de la política (anexo 1). Se ha aplicado una encuesta, sobre una muestra estadísticamente representativa, a la población beneficiaria en unidades habitacionales de AVN en Lima (Martinete, Campoy, Santa Rita y Parques de El Agustino). Ha habido una revisión de investigaciones latinoamericanas y peruanas en torno al tema, así como de la información pública y de las páginas inmobiliarias de los diarios más importantes respecto a costo de suelo urbano; así como visitas de campo a algunos emprendimientos. La interpretación se propone en el nivel nacional y, con el ánimo de profundizar aspectos de análisis, se consideró dos estudios de casos, Lima Metropolitana y Trujillo, primera y tercera ciudad del Perú, con procesos de expansión y consolidación urbana parecidos y caracterizados por la enorme presencia de la ciudad informal.

El estudio consta de las siguientes partes. En primer lugar se presentan algunas consideraciones teóricas económicas y políticas sobre la vivienda social y el problema del suelo. La siguiente sección presenta la situación actual de la economía y el mercado de vivienda en Perú, clave para contextualizar el análisis de la vivienda social. La tercera parte aborda los resultados del Programa Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), considerando el desarrollo y localización de las soluciones habitacionales, las estrategias de rentabilidad de los constructores y promotores (modelo de negocio), los aspectos financieros y la intervención pública, incluyendo notas sobre algunos problemas detectados. Finalmente se entregan unas reflexiones finales, bibliografía y anexos.

Vivienda social y problema del suelo

En América Latina la vivienda de interés social, o vivienda social simplemente, experimenta un segundo aire tras su experiencia fallida entre las décadas de 1940–1960. No existe duda alguna que ha sido el impresionante éxito constructor en Chile, el cual en 1996 llegó a producir unas 150 mil viviendas (Sungrayes, 2006: 41 y 53), el que ha animado esta experiencia. Bajo el criterio institucional de intervención del Estado, se aplicó el rol de subsidiariedad, articulándose al capital constructor y al capital financiero, encargándose al sector privado el diseño de las propuestas y las soluciones habitacionales bajo un subsidio a la demanda a través de la entrega de bonos (Sungrayes, 2006: 28). El “modelo” fue luego seguido por México, Colombia, Costa Rica y el Perú, a partir del 2002.

A efectos de un mejor análisis del actual segundo aire de la vivienda social es necesario reflexionar sobre la primera experiencia en la materia. Por entonces (1940–1960), el Estado ubicaba y adquiría terrenos, diseñaba los programas y contrataba a la empresa privada para que ejecutara los conjuntos habitacionales al servicio de trabajadores que no podían acceder al mercado inmobiliario. Una de sus variantes era el sistema mutual, un “subsidio a la oferta” otorgado por el Estado en el cual la iniciativa corría a cargo de las urbanizadoras. La experiencia fue fallida, y no resultó sostenible una vez que los fondos públicos, en el marco de diversas crisis, empezaron a escasear. La experiencia se abandonó y las políticas se orientaron a apoyar la

regularización de la ciudad informal a través de programas de titulación, mejoramiento de vivienda y provisión de servicios, entre otros.

El fracaso de la primera experiencia se produjo porque las viviendas construidas se encontraban a precios fuera del alcance del sector de menores ingresos, a quienes iba dirigido. Se terminaba por favorecer, de esta manera, a la clase media, la cual no requeriría tanto del apoyo público. Los factores que explicaron precios de vivienda supuestamente social fuera del alcance del público al que iban dirigidos fueron diversos: los altos costos de construcción, la reticencia de la banca privada, la mala gestión estatal y las pérdidas económicas en la administración. Pero, sobre todo, a la elevación del precio de suelo y el aprovechamiento de las rentas por parte de los propietarios. Resulta expresivo que el incremento y alto costo del suelo fue el argumento por el cual se dio inicio a las políticas de vivienda social hacia la mitad del siglo XX, y fue este mismo argumento el que resultó explicando su fracaso.

El segundo aire de las políticas sociales de vivienda trata de resolver varios problemas a la vez. El más profundo, que atañe a la estructura urbana de la ciudad latinoamericana, es combatir la informalidad a través de la promoción de alternativas formales de vivienda y de inclusión social, las cuales deberían acompañar el crecimiento económico. La vivienda social es preventiva y, bien encaminada, constituye una alternativa a la ciudad informal y, a la larga, disminuirá la secuela de programas de regularización (titulación) y mejoramiento (costosos), en esencia curativos. Junto a esos objetivos sociales, y en consonancia con los postulados liberales que orientan el manejo del Estado, la política busca promover la inversión privada, a bajo riesgo y con subsidios, en la construcción de vivienda social. Esto es muy claro para países como el Perú en que la industria de la construcción es el motor del crecimiento económico.

A pesar del entusiasmo con que se llevan a cabo las políticas de vivienda social, así como sus indiscutibles logros, las actuales experiencias en América Latina también muestran limitaciones. La explicación central es, al igual que antes, el incremento del precio del suelo urbano. Se ha sostenido, como en el caso de Santiago de Chile, que los subsidios a la vivienda social incrementan los precios de la tierra (Brain y Sabatini, 2006), a diferencia de la creencia convencional entre los políticos que apoyan estas medidas que piensan que los van a reducir (Landaure, 2010: 10). Los mayores precios del suelo presionan a los constructores para disminuir superficies, calidades y llevan a localizar los proyectos en las áreas más periféricas. Lo cual explicaría las críticas a la vivienda social chilena en términos de calidad y localización lejana (en tanto las áreas más próximas al centro se destinan a otras clases sociales), problemas de integración a la trama urbana, falta de criterios de vivienda progresiva y mecanismos de integración social; todo lo cual termina por generar nuevos conflictos, segregación social y guetos (Stockins, 2004: 93; Rodríguez y Sungrayes, 2009; Segovia, 2006; Hidalgo, 2007).

Existen algunas consideraciones teóricas de base para entender la cuestión del suelo urbano. Diversidad de estudios empíricos han mostrado la especificidad del mercado del suelo en el cual el aumento de la oferta no implica necesariamente una baja de los precios, y la disminución de la demanda tampoco hace descender los precios (Topalov, 1984: 6-8). El suelo es irreproducible, escapa de los supuestos de la competencia perfecta de la economía neoclásica, es objeto de una demanda especulativa que distorsiona el mercado, enfrenta externalidades positivas y negativas que generan divergencia entre costos / beneficios sociales y privados (Trivelli, 1994), entre otros.

El “problema del suelo” no puede reducirse a sus aspectos económicos. La gestión urbana, que regula las conexiones entre las políticas de vivienda, suelo, propiedad y tributación, es un asunto capital (Calderón, 2006). Una de sus manifestaciones más visibles es el clásico debate entre planificación y mercado libre de suelo, o entre regularización o flexibilidad frente a los propietarios de tierras. En Chile, los economistas neoclásicos, con influencia en la esfera del poder, sostenían que el incremento de los precios obedecía a la escasez de suelo y que con el aumento de la oferta, obtenible a través de la eliminación de límites de la ciudad (ampliación de los linderos) se reducirían los precios. Sin embargo, aplicadas las medidas, los precios del suelo no bajaron sino que se elevaron continuamente (Trivelli, 2009: 223–226; 2012).¹ Hacia la década de 1990 el valor del suelo aumentó al punto de no soportar los valores nominales adjudicados a la vivienda social, siendo que las empresas desertaron de las licitaciones que exigían aporte del terreno y se aumentó el valor de la oferta de vivienda social, al riesgo de des-focalizarse de la población a atender (Sungrayes, 2006: 53–54; Rodríguez y Sungrayes, 2009: 62).

Este fenómeno muestra una desconexión entre los propósitos de una política pública (vivienda social) y el comportamiento del mercado de suelo. Esta desconexión, recurrente en la región, ha tratado de ser resuelta a través de la intervención pública, sujeta al péndulo entre políticas inclinadas a la defensa irrestricta de la propiedad privada y otras más bien dispuestas a aplicar cargas y beneficios a la propiedad y a aplicar mecanismos de captura de plusvalía urbana. Entre las diversas alternativas sugeridas se han desplegado instrumentos como los “bancos de tierras”, ajustes de tierras, la promoción de programas “mixtos” de vivienda para clase media y sectores de menores ingresos. Según las particularidades de cada país estos instrumentos han sido aceptados (aunque aplicados con dificultad) o rechazados. Mientras que Colombia es un ejemplo de lo primero Chile y Perú lo son de lo segundo.

La profundización del nexo entre vivienda social y mercado de suelo requiere considerar las particularidades históricas de cada formación social y la configuración estructural de los agentes como un paso a una teorización más acotada. En el caso de Santiago de Chile, la gran edificación de la vivienda social se produjo previa adquisición por los constructores de grandes paños tierra en la periferia durante la crisis de la década de 1980 (Sungrayes, 2006). Luego, sobre esos terrenos los constructores hicieron vivienda social y, posteriormente, dejaron de hacerla cuando la renta de la tierra se acomodaba mejor a vivienda para otros sectores sociales. Este fenómeno fue acompañado del predominio del “sistema de promoción inmobiliario” (SPI), en el cual se integró al promotor inmobiliario con el capital financiero (Sabatini, 1990: 64). La integración de las diversas actividades (diseño, adquisición de suelo, urbanización, construcción, financiamiento, etcétera) tuvo como motivación el intento por controlar las rentas, y disputarlas a los propietarios de la tierra, convirtiendo a los precios del suelo no en un componente de costo del precio de la vivienda, como usualmente se piensa, sino como parte de las ganancias generadas por los proyectos inmobiliarios: una *renta capitalizada*.

Detengámonos en los elementos claves de esta reflexión para aplicarlas al análisis del caso peruano. La integración de las diversas actividades de la edificación de la vivienda en manos corporativas inmobiliarias y financieras, de ser correcta la apreciación de Sabatini (1990), se habría producido en Chile superando etapas históricas en que prevaleció la acción de loteadores,

¹ Respecto al debate entre posiciones liberales y progresistas sobre esta política ver Smolka y Sabatini, 2007.

sector público y empresas constructoras. Pero es evidente que este proceso requiere un nivel de desarrollo de fuerzas productivas, articulación y manejo empresarial que no necesariamente están presentes en todo lugar. En Perú este proceso no se ha producido, aunque podría encontrarse “en ciernes”, y los diversos agentes disputan ganancias y rentas en la producción de la vivienda. Tampoco en Perú se han adquirido grandes paños de tierra en épocas de crisis. La estructura de la tenencia de la propiedad del área de expansión urbana, producto de la reforma agraria (1968–1975), arrojaba hacia 1994 en Lima, un promedio de 1,7 hectáreas por agricultor (Calderón, 2006). Entre los propietarios agrícolas de las áreas de expansión de las ciudades peruanas no hay propietarios capitalistas de suelo, sino pequeños parceleros que observan un comportamiento patrimonial y especulativo y actúan por su cuenta. No tienen apremio para vender y pueden mantener sus tierras en cultivo o en reserva.

En su dimensión institucional y legal, el comportamiento patrimonial de los propietarios de tierra es reforzado por un marco jurídico que, a semejanza del chileno, es de defensa irrestricta de la propiedad privada. En el Perú, la Constitución de 1993 eliminó el derecho a la vivienda y el marco jurídico subsecuente (Ley General de Expropiaciones decreto legislativo 313 y modificación del código civil) plantea dificultades para el establecimiento de medidas como cargas y beneficios a la propiedad, disposiciones anti-especulativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana. A diferencia del caso colombiano en que desde principios de 1990 se han adoptado instrumentos de gestión del suelo, tales como porcentajes destinados a la vivienda social, el banco de tierras y gestión asociada vinculada a la distribución equitativa de cargas y beneficios (Maldonado, 2012).

Por lo que el análisis de la problemática de la vivienda social y el mercado de suelo urbano en el Perú debe considerar que hay agentes económicos claramente distinguibles entre constructores y propietarios de tierras, un marco jurídico de defensa irrestricta del derecho de propiedad y, en general, una desconexión entre las políticas de desarrollo urbano, de vivienda y de suelo. Esta situación, como se espera demostrar en este estudio, explica no sólo las trabas al desarrollo de la vivienda social sino la propia manera en que los agentes económicos conciben la solución a estos problemas.

Economía y mercado de vivienda en el Perú

En el Perú de los últimos 10 años se asiste a una mejora de la economía que ha ido acompañada de un proceso de diferenciación social y reducción de la pobreza. El índice del Producto Bruto Interno (PBI) creció en la década de 1990 a un acumulado de 47.6 por ciento (tasa anual del 4 por ciento) y, en la primera década del siglo XXI a 73.6 por ciento (tasa anual de 5.7 por ciento) (Egúsquiza Economistas, desarrollo peruano.blogspot.com). Aunque en el 2009, por la crisis financiera internacional, el crecimiento se redujo al 1 por ciento, al 2010 recobró rápidamente las tasas de crecimiento, alcanzando un 8.8 por ciento y superando todas las expectativas (MEF, 2011).

La demanda interna creció en el 2010 a 12.8 por ciento, el registro más alto en 16 años. El ingreso per cápita por habitante llegó a US \$ 5 225, superando en 64 por ciento al de hacía cinco años, duplicando el nivel de hace 10 años, y ubicando al Perú como un país de ingresos medios.

La inversión privada creció 22.1 por ciento durante 2010, pasando el ratio de inversión privada respecto al PBI de 17.7 por ciento en 2009 a 19,2 por ciento en 2010 (CAPECO, 2011). La pobreza, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), pasó del 58.5 por ciento en el 2006 a un 30.8 por ciento en el 2010. Unos 5.7 millones de peruanos dejaron la pobreza (<http://Peru21.pe>). Aunque difícil de medir, la economía informal forma parte del crecimiento experimentado y contribuye al proceso de diferenciación social, crecimiento de la clase media y menos pobreza. Se estima su contribución al PBI en un 37.5 por ciento (IPE, 2013).

El crecimiento económico se ha articulado, desde el 2002, con una política de vivienda que ha aplicado subsidios generando menores tasas de interés (aunque también por la mayor competencia en el mercado) y programas de fomento implementados por el Estado como Mivivienda y Techo Propio (CAPECO, 2011: 8). A partir del 2006 se asiste al llamado boom inmobiliario, siendo que al 2010 la construcción ha retornado a las tasas de crecimiento que venía mostrando en los años pre crisis financiera (2008–2009): un 17,4 por ciento, nivel que no observaba desde 1995.² Ha aumentado la oferta inmobiliaria. Por ejemplo, en Lima al 2012 se han vendido 22,225 unidades, siendo que hacia 1998 sólo se ofertaban 5,000 viviendas. Los precios del suelo se han multiplicado por 4 entre el 2006 y el 2011 (Abecasis, 2011, sobre datos de la CAPECO) y, en cuanto a las viviendas, entre el 2002 y el 2012 el precio de venta del metro cuadrado de edificación de casas en Lima se multiplicó por 3.2 y el de departamentos por 2.3.³ La construcción de viviendas ha aumentado.

No obstante, se tiene un déficit de 1`860, 692 viviendas según el censo del 2007, de las cuales un 79 por ciento correspondían al déficit cualitativo (1.5 millón de unidades) expresión del crecimiento de la ciudad ilegal. Los diversos agentes económicos reconocen un descalce entre una oferta que se dirige a la clase media (niveles B y C) y una amplia demanda en los sectores de bajos ingresos (D y E). Como lo indica CAPECO, en Lima al 2011 había una oferta de 19 mil viviendas pero la mayoría de precios superaba los US \$ 50 mil, lo cual atendía sólo al 12.8 por ciento de la demanda. Mientras tanto, la mitad de la restante demanda desea viviendas de menos de US \$20 mil, pero en el 2011 sólo existía al respecto una oferta 190 unidades (0.6 por ciento) (CAPECO, 2011: vii).

La problemática de la vivienda social requiere ser comprendida dentro de los diversos sub-mercados inmobiliarios que operan, tanto formales /informales como privados / públicos, que constituyen la demanda del mercado de suelo.

En los mercados inmobiliarios formales privados, entre 2002–2012, se han producido verdaderas transformaciones. Gracias al impulso público del Fondo Mivivienda (FMV), las empresas edifican departamentos en las áreas centrales de las principales ciudades (Lima, Arequipa, Trujillo, entre otros), por encima de la oferta de terrenos urbanizados (loteos) en la periferia que habían predominado en la década de 1990. Entre los diversos tipos de productos inmobiliarios se

² El PBI en construcción comprende un 35% de participación de proyectos mineros, un 35% de proyectos energéticos y un 15% de proyectos habitacionales. *El Peruano* del 24 de mayo de 2012. www.elperuano.pe

³ CAPECO, XVII estudio “el mercado de edificaciones urbanas en Lima y Callao”, citado en *Gestión* del 07.12.12, página 13 y en *El Comercio* del 07.12.12 página B12.

tiene las viviendas construidas en urbanizaciones, en condominios o en “urbanizaciones cerradas” en la periferia. El mercado de alquileres está a cargo de personas naturales (no hay grupos corporativos en este negocio) al servicio de las clases media alta y media en las áreas centrales, y existen prácticas de “comprar para alquilar”.

Junto a los loteadores que predominaban en la década de 1990 (Corredores Asociados, Flowisa y L.J. Ortiz de Zevallos) han surgido grupos económicos que fusionan el capital constructor y el financiero, tal como lo representa el grupo Los Portales vinculado al principal banco del país. Emergen esbozos de lo que podría constituir un “sistema de promoción inmobiliario”. Los emprendimientos se dan en las principales ciudades del país, y no sólo en Lima como ocurría antes, y se dirigen a una demanda regional. Por ejemplo, una vivienda construida en Lima se dirige a la demanda regional, al igual que ocurre en ciudades importantes y de crecimiento económico como Piura o Ica.

Existen alternativas que no consideran el pago de una cuota inicial (por ejemplo Inversiones Centenario en Santa María de Carabayllo, Urbanización Esmeralda en Lima y Las Palmeras en Piura), la demanda puede alternativamente recurrir al crédito privado o público (Nuevo Crédito Mi Vivienda, NCMV) y se han flexibilizado los requisitos para atender a la demanda informal que antes no calificaba ante un banco por no tener documentación que acreditara sus ingresos (por ejemplo, el “sistema 4 ahorros programados”). Los precios de los loteos urbanizados se han multiplicado por 3, siendo que en el distrito de Carabayllo el precio promedio es US \$ 339.16/m² y en 1998 era de US \$ 106.4/ m² (Calderón, 2006). En distritos de la periferia de Lima se ofertan hoy en día unidades habitacionales en edificios de departamentos, algo que hace 10 años era impensado, en dimensiones que van desde los 54.8 m² hasta los 68 m² a precios que oscilan entre US \$ 738/m² y US \$ 821.5/ m².

Aunque en estado embrionario, en algunas ciudades de provincias se vienen adquiriendo grandes paños de tierra agrícola en la periferia con miras al negocio urbanizador. Según los empresarios, el alza de los precios de los terrenos agrícolas se produce por la poca oferta y exceso de demanda (“muchos quieren comprar pero pocos vender”). Por ejemplo, en la ciudad de Ica, las tierras agrícolas con perspectivas urbanísticas pasaron en un año de US \$ 25,000 por la hectárea a US \$ 60,000 al 2012. La expectativa en estas tierras, a 9 kilómetros de la ciudad, es que el valor se incrementará en su venta por metro cuadrado como terreno urbano. Algo similar ocurre en la ciudad de Trujillo en que las futuras áreas de expansión urbana, como las del distrito de Laredo, cuestan US \$ 40,000 la hectárea (*Gestión* del 10.09.12 página 12).

Los mercados inmobiliarios *informales* privados continúan las tendencia anotadas años atrás (Calderón, 2006), desarrollándose “programas de viviendas” al servicio de una clase media emergente (nivel C) y sectores de menores ingresos pero con cierta capacidad de pago (nivel D), ubicados en distritos periféricos en que los promotores informales adquieren tierras a parceleros beneficiados de la reforma agraria. Los precios son menores y no existen cuotas iniciales. Existe, por último, un mercado ilegal e informal de alquileres en los anillos barriales intermedios consolidados, a cargo de personas naturales y que adopta la figura de los “cuartos” de alquiler (Calderón, 2012).

La contribución del Estado a la activación del mercado de vivienda, como queda dicho, ha sido sustancial bajo el principio facilitador que delega el diseño y la ejecución al sector privado. En general la gestión ha corrido en manos del gobierno central siendo que las municipalidades han tenido un mínimo papel (restringido a trámites de cambio de uso del suelo). El Fondo Mivivienda (FMV), creado en 1998, logró activar desde el 2003 mediante subsidios un mercado inmobiliario para la clase media A partir del 2002 el gobierno peruano creó subsidios también para los sectores de menores ingresos (Programa Techo Propio). En enero del 2006 el FMV fue remplazado por el Fondo MIVIVIENDA S.A, empresa estatal de derecho privado, la cual administra el programa Nuevo Crédito Mivivienda (NCMV) y el programa Techo Propio con el objetivo de promover y financiar la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente las de interés social.

El programa público más exitoso ha sido el dirigido a la clase media que, desde su constitución, ha otorgado unos 68 mil créditos hipotecarios. Este programa apoya la compra de vivienda de primera mano cuyo valor oscile entre los US \$ 19, 950 (14 Unidades Impositivas Tributarias-UIT) y los US \$ 100,000 (70 UIT). El crédito otorga un Bono de Buen Pagador al adquirente de unos US \$ 4,716. Los desarrollos se ubican sobre todo en Lima que absorbe el 75.7 por ciento de los créditos hipotecarios otorgados entre agosto 2006 a noviembre 2012, seguido de lejos por La Libertad y Piura con 5 por ciento, respectivamente. Se observa una ligera tendencia a la descentralización de los créditos hacia las provincias (información página web del Ministerio de Vivienda). Entre sus efectos, se ha re-poblado las áreas centrales de las ciudades, aumentado la oferta, reducido el precio de los inmuebles hasta el 2006 en que empieza el boom de la construcción y haciendo crecer el mercado de crédito hipotecario (Calderón, 2009).

El Programa Techo Propio, creado en septiembre del 2002 (Gobierno del Perú, Resolución Ministerial N° 054-2002- VIVIENDA), promueve la vivienda de interés social para los sectores menores ingresos o “sectores populares”.⁴ El programa desarrolla tres modalidades: Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV) para quienes ya tienen terreno titulado y servido y desean remodelar, rehabilitar, culminar o ampliar su vivienda (Calderón, 2012b); y Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) un subsidio dirigido a quienes no cuentan con terreno ni vivienda y que desean adquirir vivienda de primera venta y que es el objeto de este estudio.

AVN promueve que los constructores y promotores oferten una vivienda con características mínimas (núcleo básico con ambiente multiuso, área para cocina y baño completo) cuyo valor no exceda las 12 o 14 Unidades Impositivas Tributarias (una UIT aproximadamente 3,650 Soles o US \$ 1,425). A los compradores se les exige estar registrados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que el ingreso familiar mensual no supere las 0.45 UIT (US\$ 641), que no tengan propiedad o vivienda en el territorio nacional y un ahorro familiar mínimo del 3 por ciento del valor de la vivienda. Las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIS) otorgan el Bono Familiar Habitacional (BFH), que es 3 UIT si el valor de la vivienda es mayor a 12 UIT hasta 14 UIT y 5 UIT si la vivienda vale entre 5.5 hasta 12 UIT. Esto quiere decir que el BFH

⁴ La ley indica que Techo Propio debe “promover la participación efectiva del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social y a la vez facilitar mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna”.

representa el 42 por ciento del valor de la vivienda de hasta 12 UIT y puede representar el 21 por ciento cuando el valor de la vivienda es de hasta 14 UIT.

La tabla 1 resume la atención a la demanda de vivienda según niveles socio-económicos (NSE) por los sub-mercados privados y públicos que, a su vez, constituyen la demanda de suelo urbano. Se consideran procesos formales e informales de compra—venta (CV) y alquiler (A), y se incluye a los programas Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV), Techo Propio en sus modalidades AVN, Techo Propio en sus modalidades de CSP y MV, la auto-construcción y la invasión de tierras. La tabla muestra las opciones que se abren a la demanda en las ciudades peruanas y el papel del sector público en la configuración de la oferta del mercado inmobiliario.

Tabla 1 Atención de la demanda de vivienda en Perú

NSE	Ingresos Mensual Promedio US \$ (1)	% de familias (1)	Mercado Formal A – CV	NCMV	TP AVN	TP CSP y MV	Mercado Informal A -CV	Invasión	AC
A	3,180	5.4							
B	925	17.4							
C	450	35.8							
D	297	28.7							
E	220	12.7							

Elaboración: Julio Calderón. (1)Ramos, 2011: 14.

El nivel A, por decisión de política pública, ha sido dejado al libre mercado inmobiliario e hipotecario (Ramos, 2011). El nivel B, entendido como la clase media tradicional, es atendido por el libre mercado y recibe el subsidio en crédito hipotecario del NCMV. El nivel C, mayoritario y en crecimiento, y que constituye la clase media emergente, es atendido por el subsidio público, por los mercados formales e informales y por Techo Propio AVN. El nivel D, población en pobreza, tiene apoyo de Techo Propio en el mejoramiento de vivienda, si es que las familias han accedido a la titulación de la propiedad, y por los mercados informales de compra-venta y alquileres (los “cuartos”). Finalmente, el nivel E, de pobreza extrema, por decisión pública (falta de capacidad de ahorro) es dejado de lado y cuenta con las alternativas de las invasiones y los “cuartos” de alquileres.

La auto-construcción de las viviendas, en cuanto modalidad de auto-suministro, es una alternativa para los niveles C, D y E a la que la demanda opta por cálculos mercantiles (Jaramillo, 2012b: 73). Aunque es difícil medirla, algunos autores estiman que la inversión realizada alcanza unos 8 000 millones de dólares (Barragán, 2005: 5) y, desde 1980, contó, en parte, con el apoyo del Banco de Materiales, liquidado en el 2012. Un estudio reciente sostiene que la auto-construcción representa el 55 por ciento de las ventas del gasto en materiales y acabados de la construcción, además del 3.6 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) (fuente www.arellanomarketing.com visita realizada el 26.12.12). Techo Propio, en su modalidad CSP y MV es un subsidio que compete, desde 2006, con la auto-construcción tratando de introducir en los asentamientos barriales la presencia de pequeñas empresas constructoras.

Resultados de Techo Propio AVN

Desarrollo y localización de AVN

La modalidad AVN no ha tenido el desarrollo esperado por las autoridades. De una hipotética entrega de 100,000 bonos en sus 10 años de existencia, como indica la tabla 2, a noviembre 2012 se ha entregado 30,591 bonos (30.5 por ciento). A diferencia, Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV) para la clase media ha otorgado 67,617 créditos y el de Construcción en Sitio Propio (CSP) unos 62,456 bonos. En cuanto al monto de la inversión pública, según información entregada por las autoridades a solicitud del estudio, entre enero 2006 y junio de 2012 se ha invertido aproximadamente US \$ 1,060'559,876 para la clase media (NCMV), a un monto per cápita de US \$ 30,187, considerando unos 35,133 créditos otorgados en ese periodo; y US \$ 133'998,968 para AVN a un monto per cápita de US \$ 5,732 considerando 23,736 créditos para ese periodo. La vivienda nueva para la clase media ha recibido del Estado un monto unas 8 veces más en términos absolutos.

Tabla 2. Otorgamiento de créditos y BFH 1999–2012

Años	NCMV	AVN	CSP	MV	Total
1999	143				143
2000	405				405
2001	1442				1442
2002	3611				3611
2003	6166	3709			9875
2004	7960	1992	27		9979
2005	9205	702	32		9939
2006	5540	625	15	9	6189
2007	3123	2262	762	163	6310
2008	2994	2077	10029	922	16022
2009	3527	4085	22807	1753	32172
2010	6436	5144	12807	543	24930
2011	8888	6014	6062	388	21352
2012	8177	3981	9911	403	22472
Total	67617	30591	62456	4181	164845

MVCS, página web.

En el desarrollo de la modalidad AVN han existido dos etapas. En la primera, entre el 2002 y el 2006 (gobierno de Alejandro Toledo), se otorgaron sólo 7,028 bonos y hubo reticencia de las grandes empresas constructoras a participar. Sólo al primer año (2003) se esperaba construir unas 15,000 viviendas de un valor de US\$ 4,000 (Eyzaguirre y Calderón, 2003: 41). Ante la falta de entusiasmo de la empresa privada tuvo que ser el propio gobierno el que habilitó las viviendas

recurriendo a la tierra pública y a la gestión financiera del Banco de Materiales.⁵ Sólo pocos empresarios se animaron a participar, por lo general pequeñas inmobiliarias (ingenieros con propiedad de terrenos habilitados), algunos quebraron y otros tuvieron poca rentabilidad. En algunas ciudades, como Chiclayo, hubo incumplimiento por parte de los constructores y quejas por parte de la demanda (Salinas, 2011).

Hubo dos explicaciones al fracaso. La explicación oficial atribuyó el hecho al desconocimiento y desconfianza por parte de promotores y desarrolladores, a la incapacidad de la demanda por acceder a la cuota inicial y cubrir con los requisitos de los ahorros, a la debilidad financiera de las empresas promotoras, a la reticencia y desconfianza de instituciones financieras grandes, a la demora en trámites municipales de habilitaciones urbanas y licencias y a la cultura de informalidad (desconfianza) de la población (MVCS, 2006). Por otro lado, Stipe Viator, una consultora que evaluaba el Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) por esos años,⁶ añadió el argumento que el Ministerio de Vivienda tuviera pocos años de formación (creado en el 2002) y a que el Programa Techo Propio estuviera a cargo de su “*natural*” competidor: el Fondo Mi Vivienda. La crítica, que es compartida por los constructores entrevistados en este estudio, cuestiona el esquema por el cual una misma entidad aborda programas para clase media y de bajos ingresos. Según Stipe Viator, el FMV lograba una mayor rentabilidad de operaciones a través de Mi Vivienda y no así con Techo Propio (Stipe Viator, 2007: 70).

La segunda etapa, enmarcada en el boom de la construcción, se inició cuando una gran empresa (IVC) desarrolló el proyecto “Las Casuarinas” en Ica, con una oferta de 1,500 viviendas (Santa María, 2011). Entre 2006–2012 se otorgaron 24,188 BFH debido a una serie de arreglos institucionales que movieron la oferta “hacia arriba” (ver anexo 5), al elevar el monto del valor de la vivienda de interés social de 4–8 mil dólares a aproximadamente 6,700–14,700 dólares americanos, eliminaron el requisito del crédito a las familias (permitiéndoles recurrir a ahorros propios o préstamos de otra índole) y bajaron los requisitos de ahorro mínimo exigido (el cual pasó de US\$ 950 en 2006 al 10 por ciento del valor de la vivienda en el 2008 y, en abril del 2009, al 3 por ciento del valor de la vivienda) (SASE, 2010: 66).

A diferencia de lo que ocurría con NCMV concentrado en Lima, AVN se fue localizando en provincias (tabla 3). El departamento de Ica, ente agosto de 2006 y noviembre de 2012, captó casi el 30 por ciento de los bonos y el de La Libertad el 22 por ciento, cubriendo entre ambos más de la mitad de los bonos. Lima Metropolitana, con 9 millones de habitantes y una demanda efectiva de 175 mil hogares (FMV, 2006), sólo recibió 3,969 bonos AVN.

⁵ Entre los proyectos promovidos Martinete (343 viviendas) y El Mirador de Pachacútec (1,512 viviendas) en Lima; Cuatro Suyos (164 viviendas) y Cuatro Suyos Deuda Cero (87 viviendas) en la ciudad de Trujillo, Jorge Basadre (376 viviendas) en Tacna, Nicolas Garatea (130 viviendas) en Chimbote y Mártires de la Democracia (138 viviendas) en Iquitos.

⁶ El PASH fue un proyecto del gobierno peruano parcialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar las reformas institucionales en el sector vivienda.

Tabla 3. Localización de BFH del Programa Techo Propio (agosto 2006–noviembre 2012)

Región	AVN	%	CSP	MV	Total	%
Ica	7,619	29.8	24,765	437	32,821	37.3
La Libertad	5,644	22.1	8,736	68	14,448	16.4
Lima Metropolitana	3,969	15.5	9,237	2,990	16,196	18.4
Arequipa	1,719	6.7	371	2	2,092	2.3
Piura	1,438	5.6	3,966	39	5,443	6.1
Lambayeque	1,051	4.1	1,790	36	2,877	3.2
San Martín	880	3.4	4,856	344	6,080	6.9
Otros (1)	3,169	12.4	3,354	95	6782	7.7
Total	25,489	100	58,299	4,005	87,793	

Fuente: Ministerio de Vivienda, página web.

Nota: Incluye las regiones de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Ucayali, Pasco y Puno.

Los resultados muestran que no es la existencia de mayor demanda efectiva lo que explica una mayor oferta AVN. A pesar de tener 16,189 hogares como demanda efectiva, Trujillo- La Libertad tuvo entre 2010 y 2011 unos 9 proyectos AVN inscritos, a diferencia de Lima que con su gran demanda efectiva sólo tuvo 3 (ver anexos 2 y 3). Mientras que en Trujillo las soluciones fueron aportadas en los últimos años por las empresas privadas, en Lima tuvieron activa participación los fondos administrados por instituciones militares en alianza con las constructoras y financieras.⁷ Si bien en ambas ciudades los proyectos AVN se ubicaron en la periferia (ver anexos 7 y 8), las distancias respecto al centro de la ciudad difirieron siendo que en Lima son 3 o 4 veces más que en Trujillo por la escala (unas 2 horas frente a 30 minutos en transporte público). En ambas ciudades se desarrolla con éxito el NCMV para la clase media. En Lima, se ofrecen alrededor de 29 mil viviendas con precios entre 51,100 soles y 182,500 soles, en más de 15 distritos de la capital (*Expreso*, 14.07.12, página 10).

Estrategias de rentabilidad

La localización de AVN en provincias, y su escaso desarrollo en Lima, siendo parecidas las características de las viviendas, los costos de construcción y las condiciones de las familias; es explicado por los constructores y promotores en función de los precios del suelo urbano.

Para una comprensión del modelo de negocios en que operan los promotores y constructores una manera simple de estudiar los precios de demanda es partir del cálculo económico. El “cálculo hacia atrás” empieza cuando los promotores conciben un programa de vivienda determinando la cantidad de terreno que necesitan, el tipo de producto inmobiliario a construir, el número de viviendas, las reservas de equipamientos, etcétera. Luego observan en el mercado los precios que van a poder cobrar, A continuación, el promotor deduce los costos de construcción de los

⁷ Es el caso, por ejemplo, de Campoy, Santa Rita y La Estancia de Lurín vinculados al Fondo de la Vivienda Policial (FOVIPOL), a La Ribera del Chillón vinculada al Fondo de Vivienda de La Marina y Las Praderas de Lurín, vinculadas al personal de la Fuerza Aérea.

edificios sobre un terreno ya acondicionado y, una vez producido esto, define la ganancia media de su intervención. Lo que queda es lo que pueden repartirse entre el promotor y el propietario del suelo: la sobreganancia localizada, la renta del suelo. Por tanto, *no es la renta del suelo lo que determina el precio de la vivienda, sino el precio de ésta lo que determina la renta* (Topalov, 1979: 166–170), capitalizando las externalidades relacionadas al suelo (localización, servicios). El pago del constructor al propietario de tierras estará sujeto a la expectativa de la obtención de la ganancia de la operación inmobiliaria, aunque esto no exime que entre ambos agentes se produzca una negociación.

Debido a que el pago por la tierra (renta) está ligado al precio de la vivienda, conviene ubicar las expectativas de ganancia del constructor o promotor al interior de los diversos sub-mercados de vivienda que demandan suelo. De manera simplificada estos podrían reducirse a tres: i) el emprendimiento privado que en principio no tiene un tope de precio; ii) la opción por la vivienda subsidiada para clase media (NCMV) con un tope entre 14 UIT y 70 UIT (al cambio actual, de US \$ 19,950 y US \$ 99,750 y iii) la opción por la vivienda subsidiada para sectores de menores ingresos (AVN) con un tope hasta 14 UIT (US \$ 19,949).

Se entiende que, en principio, el escenario sobre el cual el constructor o promotor decide los emprendimientos es el conjunto de los terrenos de la ciudad en el que, para simplificar, operan todos los sub-mercados. Aunque todos ellos hipotéticamente optaran por el emprendimiento privado, resulta claro que la limitación sería la reducida demanda efectiva de clase media—alta y alta. Es aquí donde cabe ubicar la intervención subsidiaria del Estado que dirige créditos hipotecarios a la clase media (nivel B, NCMV) y los bonos de AVN a la clase media emergente (nivel C). Con un añadido, en tanto mayor el tope de la vivienda a edificar, y mayor el monto del crédito hipotecario o bono, habrá más posibilidades de rentabilidad al constructor y al promotor y mayor posibilidad que el propietario de tierras obtenga una mayor tajada en la negociación.

Un primer resultado es que los números muestran que los promotores y constructores han encontrado mayor rentabilidad en el producto NCMV para la clase media y, de hecho, para el Fondo MI VIVIENDA este es su producto más rentable (Stipe Viator, 2007). Al hecho que NCMV tenga mayores topes de precios, que acaban hace 3 meses de subir de 50 UIT a 70 UIT (a unos US \$ 100 mil dólares), se añade que exista una clase media en ascenso que ha generado una mayor demanda interna por vivienda, entre otros bienes (por ejemplo, el incremento de la venta de automóviles en el 2012). La posibilidad de ofertar viviendas a mayor precio, y con el crédito hipotecario subsidiado, hace que los constructores se inclinen hacia esta demanda de clase media. Ello además condiciona que los terrenos de mayor valor ubicados en Lima y áreas centrales de ciudades de provincias y, por tanto mejor localizados, se destinen a la clase media.

Un segundo resultado es que AVN tiene poca oferta en Lima, a pesar de la alta demanda, a diferencia de lo que ocurre en provincias. De alrededor de 68,000 bonos familiares (BFH), el 85 por ciento de ellos se han otorgado en las provincias. En AVN el constructor o promotor se está dirigiendo a un precio final de la vivienda alrededor de 12 UIT (unos US \$ 17,100), dado el peso que representan los bonos (BFH) para la demanda, que en esta situación cubren un 42 por ciento del valor (tabla 4). El Estado paga casi la mitad del costo del inmueble y, a través de los bancos, otorga un crédito de US \$ 8,208 contra la hipoteca de la vivienda (48 por ciento). Los constructores y promotores no se dirigen al más bajo valor de la vivienda social (5.5 UIT) porque

no les es rentable y, la experiencia ha demostrado, que esto sólo se ha conseguido al costo financiero y de suelo urbano del sector público. Tampoco los constructores se dirigen al rango entre 12–14 UIT.

Tabla 4. Esquema de financiamiento para Adquisición de Vivienda Nueva

Concepto	Valor de vivienda 12 UIT		Valor de vivienda 14 UIT	
	US \$	%	US \$	%
10% cuota inicial	1,710	10%	1,995	10%
BFH	7,125	42%	4,275	21%
Préstamo hipotecario	7,552.5	48%	13,680	69%
Valor de la vivienda	17,100	100%	19,950	100%

Elaboración: Julio Calderón.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Nota. Para viviendas de 12 UIT el BFH es de 5 UIT y para viviendas de 14 UIT el BFH es de 3 UIT.

De acuerdo a las entrevistas aplicadas, las condiciones que opera AVN permiten al promotor un pago por el suelo urbano de hasta US \$ 50/m², y no es posible obtener rentabilidad con un pago mayor, en cuyo caso puede pensarse en las opciones de NCMV. En la revisión de los diarios de Lima y Trujillo efectuada, en Lima no se pudo encontrar en la periferia ofertas de terrenos que cumplieran ese requisito. En Lurín habían precios de US 350/ m², US \$ 150/m² o US \$ 100/m²; en Huachipa a US \$ 170/m² y en Carapongo a US \$ 100/m². Los precios más bajos se encontraban en Carabayllo a US \$ 55/m² o US \$ 65/ m². Landaure (2010: ii) sobre el análisis de 8 proyectos AVN en Lima concluye que 3 de ellos no fueron rentables y 2 no, a causa del precio de la tierra. En cambio, en Trujillo, aunque podían encontrarse terrenos en Huanchaco a US \$ 84/ m² o US \$ 80/m², y en Moche a US \$ 60/ m²; habían terrenos en El Milagro a US \$ 35/ m² o en Moche a US \$ 22/ m², los cuales si calificarían para emprendimientos AVN. Funcionarios de vivienda de Trujillo declararon que en el cono norte de dicha ciudad habían terrenos de US \$ 50/ m² y en el cono sur (Moche, Delicias) de US \$ 30/m².

En una perspectiva diacrónica, el boom de la construcción desde el 2006 ha incrementado el costo del suelo en Lima y ha afectado a los proyectos AVN. Del estudio de Landaure (2010), se extrae que en un proyecto registrado el 2002, Campoy, el costo del suelo servido representó el 6 por ciento del costo total, otro del 2004, que fue Santa Rita, tuvo un costo de 8.1 por ciento y, finalmente, uno del 2008, Los Parques de El Agustino, tuvo un costo del 19.2 por ciento. Actualmente, los constructores entrevistados estiman que el peso del costo de suelo asciende entre un 25 por ciento a un 30 por ciento. Como habría ocurrido en Chile (Brain y Sabatini, 2006), el incremento del precio del suelo carcome el subsidio a la vivienda social.

La casi nula oferta de AVN en Lima contrasta con el hecho que la edificación de viviendas va en ascenso. Si bien entre 2006–2011 el precio del suelo se ha multiplicado por 4, revelando una mayor participación del propietario de tierras en el negocio, la venta de viviendas no se ha frenado y, por el contrario, entre agosto 2010 y julio 2011 se ha disparado en un 47 por ciento

(CAPECO 2011; Abecasis, 2011). En el 2012 se ha llegado a una oferta formal de 22 mil viviendas, lo cual se considera un hito, aunque claro a precios por encima de los US \$ 50 mil. En distritos de la periferia, en los cuales supuestamente podría funcionar AVN, hay departamentos en venta con precios entre 45 mil y 54 mil dólares que tienen demanda, y ante los cuales AVN (con un precio dirigido a los 17 mil dólares) no puede competir por el suelo.

Para concluir este aspecto, el incremento del precio del suelo urbano, y su secuela de escasez de terrenos para la vivienda social y la falta de rentabilidad de AVN en Lima, no expresa sólo la mayor participación de los propietarios de la tierra a través de la renta. Expresa fenómenos mayores como el crecimiento económico, el boom de la construcción, el crecimiento de la clase media y su demanda por vivienda, los mayores subsidios públicos a la clase media y las estrategias de rentabilidad de constructores y promotores. Es el precio de la vivienda lo que explica la renta del suelo y no a la inversa. Los agentes económicos (constructores y propietarios de tierras) optarán por NCMV porque el mayor subsidio y demanda efectiva permite mayores ganancias y rentas. Por eso el 76 por ciento de la inversión de NCMV se desarrolla en Lima en donde, a la vez, no existen terrenos para la vivienda social.

Aunque AVN tiene mayor desarrollo en provincias conviene no ser tan optimistas frente al futuro dado que, entre otras cosas, el crecimiento económico está llegando. AVN se desarrolla en provincias porque el precio del suelo es menor y hay, hasta ahora, terrenos para vivienda social, aunque se perciben dificultades para la rentabilidad de la operación. Siendo así, algunos constructores estiman que hay problemas de rentabilidad y que, en algunos casos, sólo se pueden conseguir terrenos muy alejados sobre los que no hay demanda y hacia los cuales es difícil instalar servicios definitivos (vías, electricidad, agua) lo que genera soluciones provisionales.

Las intervenciones en torno al espacio construido constituyen otro ámbito en que se ponen en práctica las estrategias de rentabilidad de los constructores y promotores. Se opta por la vivienda unifamiliar antes que por el edificio multifamiliar. De 104 proyectos AVN registrados al 2011 sólo 7 (6.7 por ciento) eran del tipo multifamiliar, y 4 de ellos se ubicaban en Lima (Orihuela, 2011: 16–25).⁸ Según funcionarios del Fondo MI VIVIENDA la construcción de un departamento desborda el valor de las 12 UIT dado que se encarece a medida que aumenta el número de niveles y, además, no existe el derecho del promotor a combinar usos. Las áreas construidas de las viviendas unifamiliares miden entre 33 m² y 52 m², y permiten la posibilidad de la ampliación progresiva de la vivienda por las familias (hasta 3 o incluso 4 pisos) y, según los constructores, atenderían al condicionamiento cultural de tener la vivienda fijada a la tierra. Por su parte, los edificios multifamiliares (Campoy y Santa Rita en Lima) tienen dimensiones de 43 m² a 51 m².

La construcción por etapas ha sido otra estrategia implementada. Dado que las normas establecen la reserva de áreas para parques (8 por ciento) y educación (2 por ciento), en la lógica del constructor se “pierde” un 10 por ciento del terreno adquirido, lo cual se enfrenta a través de la estrategia de comprar un terreno de unas 4 hectáreas y ejecutar la obra en 4 o 5 etapas. Por lo

⁸ En Lima se trata de Campoy, Santa Rita, La Muralla y Los Parques de El Agustino. Además, “García Ronceros” en Arequipa, Talara en Piura y Las Brisas I Etapa en Huánuco.

común, el parque se deja para la última etapa, en tanto que el empresario busca recuperar el capital invertido.

Por último, se ejecutan los programas de vivienda mixtos, que combinan más de un programa público, NCMV y AVN (Landaure, 2010). Entre algunos ensayos en Lima se tuvo el caso de Parques de El Agustino, que combinó 3,200 viviendas de “Mi Hogar” (clase media) con sólo 100 viviendas de AVN, el de Santa Rita que combinó FMV con AVN y, si se llegara a concretar, sería el caso del megaproyecto habitacional Ciudad del Sol de Collique (Comas), en que se construirían 16,000 departamentos, de los cuales 5,000 serían de AVN y 11,000 del NCMV. Se estima que en proyectos de esta envergadura podría haber un mayor interés de los bancos a participar.

Foto 1. Viviendas unifamiliares AVN en “El Milagro”, Foto 2 Vivienda Campoy Trujillo, La Libertad. Multifamiliar (Lima)



Fuente: Julio Calderón



Fuente: Teresa Arias.

Aspectos financieros

A las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) no les ha resultado “atractiva” la colocación de los créditos hipotecarios de AVN. Las IFI administran los fondos (bonos, ahorros y créditos), evalúan los proyectos presentados por los constructores exigiéndoles sobre todo “fianzas solidarias” (antes que Carta Fianza o fideicomiso), controlan y supervisan los desembolsos de acuerdo al avance de la obra. Las IFIs se han limitado a utilizar los recursos proporcionados por el Estado y sin involucrar los propios, a pesar del *spread*⁹ que obtienen: reciben fondos a una tasa de interés del 6.6 por ciento y los colocan al usuario a 10 por ciento o 12 por ciento.

⁹ “Spread” es la diferencia entre la tasa activa -lo que cobran por los préstamos- y la tasa pasiva -lo que pagan por los ahorros- y allí reside el origen de la ganancia financiera. Adicionalmente cobran comisiones por diverso concepto.

Para las IFI, la modalidad de préstamo AVN es un *producto secundario*. Los montos absolutos no les representan ingresos importantes, temen no obtener rentabilidad y trabajar a pérdida. Para los bancos los costos de transacción de un crédito hipotecario no se diferencian por monto de crédito otorgado. El crédito hipotecario en AVN es un monto bajo, especialmente. Siendo que el promedio de los precios de las viviendas es US \$ 17,100, el subsidio (BFH) de US \$ 7,125 y el ahorro del beneficiario de US \$ 1,710; el crédito hipotecario asciende *solamente* a US \$ 7,552.5. El Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV) para clase media sí resulta atractivo a las IFI y el promedio del valor de los créditos hipotecarios, a Abril 2012, bordeaba los US\$ 82,000 (Diario *Gestión*, 17/04/12).

Las familias que desean acceder a una vivienda Techo Propio AVN deben pasar por la calificación de la IFI para acceder al bono y gestionar el crédito hipotecario complementario.¹⁰ La mayoría de los propietarios, según la encuesta aplicada por el estudio, han accedido a financiamiento de la banca privada (41.5 por ciento), seguido por quienes han recurrido a fondos de ahorro de sus centros laborales (30 por ciento), básicamente policías, y maestros en menor medida. La banca pública, que fue importante en las primeras etapas de AVN, tiene una participación de 7.5 por ciento. Existe un 15 por ciento que no recurrió a un crédito complementario (los beneficiarios de “Los Parques de El Agustino” que, en realidad, fueron tratados como damnificados). En cuanto a los requisitos establecidos por las IFI, un 41 por ciento los considera regularmente complicados, un 32 por ciento fáciles de cubrir, un 12.5 por ciento muy complicados y el resto no opina. Un 64 por ciento considera que el pago mensual que efectúa a una IFI es adecuado porque se ajusta a sus ingresos. Los grupos focales corroboran esta apreciación en el sentido que los propietarios se sienten recompensados con el bien obtenido.

La intervención pública

El mercado de la vivienda es producto de una doble construcción a la que el Estado hace una contribución decisiva: construcción de la demanda a través de la propiedad y la asignación de los recursos a través de leyes y reglamentos; y construcción de la oferta a través de la política en materia de crédito a los constructores que definen las condiciones de acceso al mercado (Bourdieu, 2002: 32). El aporte estatal es sustancial, por definición, en el caso de la vivienda social. AVN opera a través de una banca de segundo piso, la cual provee crédito (hipotecario) a la banca privada para el financiamiento y entrega de bonos habitacionales a la demanda; expide leyes y reglamentos que definen el producto inmobiliario y las condiciones de la propiedad, lícita y habilita tierra urbana para reducir costos, entre otros.

A pesar de la amplitud de la intervención estatal, la agenda pública establecida con los agentes económicos claves se constriñe a la discusión sobre mayores bonos y subsidios y dotación de tierra pública barata. Por ejemplo, la CAPECO indica que: “el Estado continúe ofreciendo subsidios para la compra de la vivienda a las familias de menores ingresos... El Estado

¹⁰ El Art. 16 de la RM. 128 del 2009 del MVCS establece que el financiamiento complementario “Es el crédito otorgado por una Institución Financiera Intermediaria (IFI) que se destina como complemento del ahorro y del BFH y, es aplicable tanto a un bien terminado o a un bien futuro. Este financiamiento debe ser aprobado por la IFI antes de solicitar la asignación del BFH”.

presupuesta US \$ 130 millones por año para financiar estos subsidios y tendría que aumentar ese valor al triple ...” (Piazza, 2011: 18).

El modo de enfrentar el problema del suelo para la vivienda social se ha limitado al pedido de provisión de tierra pública barata. En el 2003 el Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), desarrolló el componente Producción Urbana Primaria (PUP), demostrativo y de intervención limitada. El PUP preveía el desarrollo de los predios hasta el nivel de macro-lotes para licitación en venta posterior a los inversionistas privados. A pesar de los esfuerzos normativos,¹¹ fue un fracaso. A noviembre de 2005 sólo se habían detectado 8 terrenos en la base de datos catastrales. Al 31 de diciembre del 2006 tenía una ejecución del 5 por ciento de los fondos BID y 5 por ciento del aporte local. En abril del 2007 la PUP fue desactivada. Se detectaron dificultades en torno a la regularización de las titularidades de los lotes y demora para dotarlos de infraestructura básica de servicios públicos y saneamiento (Stipe Viator, 2007). Posteriormente el Estado procedió a licitar tierra pública en Lima.¹²

En enero del 2012 se ha creado el Programa Suelo Urbano (D.S. 003-2012-VIVIENDA) que continúa la línea de atender la demanda de terrenos saneados para proyectos de vivienda social e iniciativas privadas. En abril del 2012 se anuncia la existencia de un banco de tierras de 93 mil hectáreas (*Gestión*, 13.04.12 página 2) para enfrentar la restringida oferta de suelo con servicios básicos. Los funcionarios informaron que se requería de 6,542 hectáreas de suelo urbano cada año para impactar en el precio final de las nuevas viviendas y que la intención era “poner a disposición de los inversionistas inmobiliarios suelo urbano a efecto de contrarrestar las restricciones que tenemos en este momento” (*Gestión*, 13.04.12 página 2). En abril del 2012 el propio ministro de vivienda expresó: “al haber escasos terrenos los precios suben y ponen a las vivienda fuera del alcance de los más pobres. Eso significa que el Estado debe poner a disposición del mercado estos terrenos” (*Gestión*, 11.06.12 página 15).

La restricción del problema del suelo de la vivienda social a la oferta tierra pública barata circunscribe el debate al modelo de política de vivienda puesto en práctica. Dicha opción deja fuera de agenda medidas de diverso tipo como una reglamentación del uso del suelo que fije porcentajes para la vivienda social, urbanización asociada entre el Estado y actores privados o comunitarios, medidas contra la especulación del suelo por los propietarios e instrumentos financieros como la participación en plusvalías que permita recuperar los incrementos en los precios del suelo producidos por la intervención pública (Maldonado, 2012: 182–183). Se deja manos libres al comportamiento especulativo y patrimonial de los pequeños propietarios agrícolas. Decisión con una clara connotación ideológica que asume la defensa irrestricta del derecho de propiedad.

¹¹ En febrero de 2006, la Ley 28687, amplió en la consideración para la VIS a los terrenos de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa. La ley encargó al Ministerio de Vivienda a llevar adelante el Banco de Tierras (artículo 23).

¹² En Los Parques de El Agustino los terrenos del ex cuartel “La Pólvara” fueron vendidos a los constructores a US \$ 14.97/m² siendo su precio de mercado los 50 US \$/m² (Lecca, 2011, página II). Los terrenos (640 hectáreas) del ex aeródromo de Collique en Comas (Programa Sol de Collique) se habrían vendido a 30 US \$/ M² siendo el precio de mercado unos 200 US \$/ M² Ver Paco Moreno (*La Primera* del 25/07/2010, página 9) “Negociazo en Collique” y Riofrío, 2010: 77-83

Un segundo tema que amerita su inclusión en la agenda pública tiene que ver con la focalización de los proyectos AVN y la calidad de vida en los conjuntos residenciales.

¿AVN se está realmente dirigiendo a su público objetivo? Nuestro estudio muestra que, a pesar que oficialmente AVN se dirige a los niveles C y D de la demanda efectiva, en realidad hay una *abierto predominancia del nivel C*. El ingreso familiar mensual de los propietarios beneficiarios encuestados, a enero de 2012, era de 1,540 soles (unos US \$ 570),¹³ superior al promedio del NSE C que, de acuerdo a las cifras del Ministerio de Vivienda, era de US \$ 450 al 2011. Un 41 por ciento obtenía entre US \$ 250 y US \$ 500, ubicándose en el nivel C, mientras que un 37 por ciento tenía como ingreso entre US \$ 501–750, mayor que el promedio del nivel C pero sin alcanzar al promedio del nivel B (US \$ 925). Un 6 por ciento, con ingresos mayores a US \$ 1,000, formaría parte del nivel B beneficiado por AVN y, lo que es más importante, *sólo un 5 por ciento con ingresos hasta US \$ 250 encajaría entre el nivel D y el E*.

Por otra parte, el 62 por ciento de los propietarios eran trabajadores formales (afiliados al seguro social), en una ciudad como Lima en que el empleo formal bordea el 45 por ciento. Esto mostraría que AVN se está dirigiendo a los trabajadores formales mal remunerados, funcionarios del Estado como policías y maestros que calificarían para los requisitos del Programa. Más no así para los trabajadores informales. Sólo una minoría eran trabajadores por cuenta propia (18 por ciento).

Por último, y no menos importante, en los proyectos AVN se detectan problemas en cuanto a la calidad de vida vinculados a la falta de espacios públicos y áreas recreativas, la conexión con el resto de la ciudad, la convivencia social (afectada por la presencia de inquilinos) y la seguridad ciudadana (tabla 5) que no han sido adecuadamente atendidos por el Estado.

¹³ Debe indicarse que los propietarios ocuparon las viviendas hacia 2004-2006 y pudiera ser que al momento de la encuesta (enero de 2012) sus ingresos hubieran mejorado.

Tabla 5. Problemas detectados por la demanda

Problema	Causa	Solución
Falta de espacio público y de equipamientos.	“Estafa” de constructoras que no cumplieron con los espacios recreativos y áreas libres ofrecidos.	Mayor información a la población.
Falta de vías pavimentadas de acceso al asentamiento.		Mayor control/ regulación por parte del Estado a las constructoras.
Convivencia social. Inquilinos y viviendas vacías. Dificultad en pago del mantenimiento.	Filtraciones de beneficiarios por falta de control público y corrupción de funcionarios que llevan a presencia de inquilinos. No hay “a quien quejarse”.	Mayor control público en la definición de beneficiarios evitando las filtraciones. Definición de instancias gubernamentales ante las cuales los propietarios puedan quejarse.
Mayor inseguridad ciudadana, robos, drogas	Falla de la seguridad pública.	Seguridad a cargo del Estado.
Estigma social	Baja consideración del asentamiento	

Fuente: el autor, entrevistas a propietarios beneficiarios.

Reflexión final

El meollo de la discusión urbanística en América Latina, y en el Perú, es la producción de vivienda formal para contrarrestar la informalidad urbana, lo que implica asumir que las políticas de regularización y mejoramiento de asentamientos precarios han mostrado ya todos sus límites y consecuencias negativas para la ciudad y que, aunque continuarán existiendo para atender la demanda generada (y de paso dando pie a prácticas clientelares por parte de las elites), conviene pensar en soluciones formales a las ciudades. Es esta la promesa explícita que plantea la vivienda social en América Latina.

Los resultados de este estudio muestran falencias en la política de vivienda social en el Perú. Una producción que sólo alcanzó el 30 por ciento de las metas fijadas, las dificultades de rentabilidad para configurar una oferta de vivienda social a los precios establecidos por las autoridades, un subsidio orientado a la clase media (niveles B y C) que cubre las mejores localizaciones de las ciudades, etcétera. Estas falencias, y aunque esto resulte algo difícil de entender desde el pensamiento lineal que cree que las cosas —como la vivienda— caen por el propio peso del crecimiento y de los mecanismos del mercado, tienen una explicación multicausal. Los factores vinculados al crecimiento de la economía (boom de la construcción, crecimiento de la clase media, reducción de la pobreza, configuración del mercado inmobiliario), y la disputa de sobreganancias localizadas (rentas), expresan el incremento de los precios del suelo urbano.

No obstante, un relativo consenso apela al incremento del precio del suelo urbano como única explicación históricamente recurrente para el surgimiento y fracaso del primer aire de la vivienda social, y lo viene siendo para explicar las limitaciones del segundo aire.

Para la elite, entiéndase el Estado y los promotores y constructores, el problema lo constituyen los altos precios por la tierra, y no los propietarios de la tierra como tales. Se requiere un recurso ideológico —de defensa irrestricta de la propiedad privada— para separar el precio del suelo de los agentes económicos que los generan. Bajo esta perspectiva, y en el marco del razonamiento económico predominante, la política pública se restringe, una vez más, a plantear una solución por la cual debe el Estado ofertar tierra urbana para bajar los precios. El mecanismo aprobado es que el Estado consiga un banco de tierras, lo urbanice y lo ofrezca a precio barato a los promotores y constructores. Es muy probable, y la experiencia lo demuestra, que estas medidas tengan en realidad poco efecto.¹⁴ En tanto, y aquí el asunto que nos ocupa, no se alcanzarán los objetivos de integración y de inclusión social que animan a la vivienda social. La medida de su fracaso será la proliferación de invasiones de tierras y los “cuartos” de alquiler: la ciudad informal e ilegal.

Lo que se observa es que existe una desconexión entre los propósitos de una política pública (la vivienda social para la inclusión) y el comportamiento del mercado inmobiliario y el mercado de suelo, cuya comprensión resulta oscurecida desde el propio modelo de política puesto en práctica, que entrega las soluciones a la iniciativa privada y reduce el Estado a un rol facilitador.

¹⁴ Han habido experiencias puestas en práctica hace 5 o 6 años que han mostrado que el suelo barato público sólo en parte menor se destinó a vivienda social y la nueva legislación contempla el uso de estas tierras también para “iniciativas privadas” que no necesariamente son vivienda social.

La solución, echando mano de otras experiencias en la región, es plantear un modelo alternativo para proveer vivienda social que, aprovechando los mecanismos del mercado y las iniciativas empresariales, asigne al Estado un mayor peso e iniciativa. Se suele mencionar, como una iniciativa diferente, la política de vivienda en Colombia, la cual no se encuentra exenta de críticas. A pesar de estas críticas, una experiencia de banco de tierras como Metrovivienda en Bogotá produjo en el 2008 unas 18,400 viviendas de entre 12,000 a 17,500 mil dólares americanos (Maldonado, 2012: 196), un 60 por ciento de todas las que AVN produjo en todo el Perú entre 2003 y 2012.

El estudio ha constatado que, entre constructores y funcionarios públicos, hay un conocimiento adecuado, y relativamente profundo de las propuestas alternativas al modelo vigente en el Perú. Algunos observan con buenos ojos dichas innovaciones. Es el momento para que Perú ensaye otras opciones que consideren un mayor subsidio en vivienda para los sectores de menores ingresos (hoy orientado hacia la clase media en 3 veces más), declaratorias de desarrollo prioritario en zonas de expansión que combatan la especulación de propietarios patrimonialistas, mayor participación de las municipalidades en control y programas de vivienda y acceso al suelo, propuestas de gestión o urbanización asociada que incorporen al Estado, constructores y a las comunidades campesinas sobre las que se están expandiendo las ciudades de manera ilegal, entre otros.

Bibliografía

- Abecasis, Richard (2011) “El precio de los terrenos se cuadruplicó en solo 5 años en Lima”. En <http://peru21.pe/Lima>.
- Barragán, Paulino (2005) “Magnitud de la economía informal en el Perú y en el mundo”. En *Gestión en el Tercer Milenio*, Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas, vol. 7, N° 14, Lima.
- Bassett, K. y Short, J. (1980) *Housing and residential structure. Alternative Approaches*. Routledge y Kegan Paul, London. Boston y Henley.
- Bourdieu, Pierre (2002) *Las estructuras sociales de la economía*. Edición Manantial, Buenos Aires.
- Brain I. y F. Sabatini (2006) “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social”. En *Prourbana* N° 4, Santiago.
- Calderón, Julio (2012) *Mercado de alquileres de vivienda en el Perú*. BID, Lima.
- Calderón, Julio (2012b) *Las políticas de vivienda social: entre la vivienda nueva y la construcción en sitio propio*. *Revista de Sociología*. N° 22, octubre 2012, UNMSM, Lima.
- Calderón, Julio (2009) “El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social”. En *Ecuador Debate*, N° 76, Quito.
- Calderón, Julio (2006) *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. LILP- SINCOS, Lima.
- CAPECO, Cámara Peruana de la Construcción (2011) *XVI Estudio del mercado de edificaciones Urbanas de Lima Metropolitana y Callao*. CAPECO, Lima.
- Cortés, Luis (1995) *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Fundamentos, Madrid.
- El Comercio*. Lima, Perú: December 7, 2012. <http://elcomercio.pe>
- El Peruano*. Lima, Perú: May 24, 2012.
- Egúsquiza Economistas. <http://www.blogger.com/2008>.
- Expreso*. Lima, Perú. July, 14, 2012. <http://www.expreso.com.pe>
- Eyzaguirre, Hugo y Carlos Calderón (2003) *El mercado de crédito hipotecario en el Perú*. Instituto Apoyo- BID, Lima.
- Fondo Mi Vivienda (2009) *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Trujillo*. Lima.
- Fondo Mi Vivienda (2006) *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Lima*. Lima *Gestión*. December 7, 2012. Lima, Perú. <http://gestion.pe>
- Gestión*. June 11, 2012. Lima, Perú. <http://gestion.pe>
- Gestión*. April 17, 2012. Lima, Perú. <http://gestion.pe>
- Gestión*. April 13, 2012. Lima, Perú. <http://gestion.pe>

- Gobierno del Perú, *Decreto Legislativo No. 313*. November 12, 1984. <http://spij.minjus.gob.pe>
- Gobierno del Perú, *Resolución Ministerial No. 054-2002-VIVIENDA*. <http://spij.minjus.gob.pe>
- Hidalgo, Rodrigo (2007) “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. En *EURE* Vol. XXXIII, N° 98, pp. 57–75, Santiago de Chile.
- Instituto Peruano de Economía (IPE) (2013) “La economía informal: algunas precisiones”, en *Negocios Internacionales*, Lima. Descargado el 04 de enero de 2013.
- Iriarte, Patricia (2011) *Limitaciones en el desarrollo de una oferta efectiva en el marco del Programa Techo Propio para proyectos habitacionales masivos bajo la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) 2001–2011*. Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), Seminario de Vivienda de Interés Social, Lima.
- Jaramillo, Samuel (2012) “Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales”. En Clara Salazar *I-Regular: suelo y mercado en América Latina*. Colegio de México, México.
- La Primera*. July 25, 2010. Lima, Peru: <http://www.diariolaprimeraperu.com>
- Landaure, Juancarlos (2010) *Influence of land value in the profitability of low income housing projects in periphery of Lima*. Master’s programme in urban management and development. IHS — Lincoln Institute, Rotterdam.
- Lecca, R. (2011) *Los parques de El Agustino. Una experiencia de integración social*. Curso Problema Nacional de la Vivienda. UNI, Lima.
- Lecca, R. (2011b) *El rol de los planes y programas de VIS promovidos por el Estado en la reconstrucción de viviendas*. Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), Seminario de Vivienda de Interés Social, Lima.
- Maldonado, María Mercedes (2012) “Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá”. En Clara Salazar *I-Regular: suelo y mercado en América Latina*. Colegio de México, México.
- Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2011) *Marco macroeconómico multianual 2012–2014*, Lima, mayo.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009) Resolución Ministerial 128. Lima
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2007). *Producción Urbana Primaria*. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2006). *Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos”*. Lima: MVCS
- Orihuela, Jorge (2011) *Techo Propio: AVN Adquisición de Vivienda Nueva*. Curso Problema Nacional de la Vivienda. UNI, Lima.
- Piazza, Walter (2011) “Construcción: impulsor del crecimiento económico”. En *Links Japan Peru*, N° 9, mes de julio, Lima.

- Pradilla, Emilio (1982) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM-X, México.
- Ramos, David (2011) *La política habitacional en el Perú*. MVCS, Lima.
- Riofrío, Gustavo (2010) “Alan García. Alcalde de Lima” En *Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*. DESCO, Lima.
- Richardson, Harry (1975) *Economía del urbanismo*. Alianza Universidad, Madrid.
- Rodríguez, A. y A. Sungrayes (2009) “El traje del nuevo emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”. En A. Rodríguez y P. Rodríguez *Santiago, una ciudad neoliberal*. OLACHI, Quito.
- Sabatini, Francisco (1990) “Precios del suelo y edificación de viviendas”. Revista *EURE* Vol. XVI, N° 49, pp. 63–72, Santiago
- Salinas, Nil (2011) Entrevista personal.
- Santa María, Rodolfo (2011) Entrevista personal.
- SASE, Consultores (2010) *Informe final “Evaluación de seguimiento técnico operativo al cuarto trimestre del año 2009”*. BID — PASH. Lima
- Segovia, Olga (2006) “Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?”. En Susana Aravena, Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (Eds.), *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Smolka, M. y F. Sabatini (2007) “El debate sobre la liberalización del mercado del suelo en Chile”. En M. Smolka y L. Mullahy *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. LILP. Cambridge.
- Stipe Viator (2007) *Seguimiento Técnico Operativo del PASH — Fase I — Informe N° 6*. PASH, Lima.
- Stockins, Pauline (2004) “Oferta y demanda en la periferia santiaguina: los nuevos desarrollos inmobiliarios”. En G. Cáceres y F. Sabatini *Barrios cerrados*. LILP, PUCH, Santiago.
- Sungrayes, Ana (2006) “La política habitacional en Chile, 1980–2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres”. En *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago.
- Topalov, Christian (1984) *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Siglo XXI, Madrid.
- Topalov, Christian (1979) *La urbanización capitalista*. Colegio de México, México.
- Trivelli, Pablo (2012) “Mercado de suelo urbano”. *Boletín* N° 121, tercer trimestre, Santiago.
- Trivelli, Pablo (2009) “Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008”. En A. Rodríguez y P. Rodríguez *Santiago, una ciudad neoliberal*. OLACHI, Quito.
- Trivelli, Pablo (1994) “Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades”. En *Manejo del Suelo Urbano*, PGU, GTZ- LILP, Quito.

Anexo 1. Relación de entrevistados

Rodolfo Santa María, Fondo Mivivienda Lima.

Luis Tagle, Director Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Wilmer Sánchez Ruíz, Fondo Mivivienda de Trujillo.

Ethel Martínez, Instituto Metropolitano de Planificación, Municipalidad de Lima.

Arq. Talía Rodríguez, Área de Planificación Metropolitana de Municipalidad de Trujillo.

Guido Valdivia, asesor de CAPECO.

José Luis Ayllón, Instituto de la Construcción y Desarrollo de CAPECO.

Nil Salinas, constructor.

Arq. Carlos Ravello, asesor de constructores en Trujillo.

Harold Noriega, Gerente de Trazza Estudios SAC.

Ing. Jorge Quispe, constructor en Chiclayo.

Paola Polo, Caja de Ahorros de Trujillo.

Marciano Matos, dirigente Los Parques de El Agustino.

José Luis Ruesta, dirigente de Santa Rita.

José Mauricio, dirigente Residencial Campoy.

Lucy Silva, dirigente de Martinete.

José Luis Cajas Ramírez, poblador proyecto El Milagro.

Anexo 2. Proyectos AVN en Lima

COD. DE PROY.	PROYECTO	RAZÓN SOCIAL DE LA EMPRESA	AÑO DE REGISTRO	TOTAL VIV. INSCRITAS	DISTRITO	OBSERVACIONES
0001	Martinete	Banco de Materiales SAC	2002	343	Cercado de Lima	Terminado
0002	Conj. Residencial Campoy	China International Water y Electric Corp.	2002	1200	San Juan de Lurigancho	Oferta vendida
0028	El Mirador de Pachacutec	Banco de Materiales SAC	2003	1512	Ventanilla	Terminado
0030	Conj. Hab. La Estancia de Lurín	Negociaciones Ara del Norte S.A.C.	2003	2670	Lurín	Paralizado. Redefinición del proyecto. Problemas de terreno.
0046	Rastros de San Francisco RU (La Muralla)	EMILIMA S.A.	2003	70	Cercado de Lima	Terminado
0047	Nuestra Señora de Monserrate(RU)	EMILIMA S.A.	2003	0		RETIRADO
0048	Virgen del Carmen(RU)	EMILIMA S.A.	2003	0	Cercado de Lima	RETIRADO
0050	Rosario de Fatima(RU)	EMILIMA S.A.	2003	0		RETIRADO
0052	Santa Rita	Constructora e Inmobiliaria Santa Rita S.R.L.	2004	323	San Juan de Lurigancho	Terminado. Reducción de oferta de 08 viviendas.
0115	Urb. Los Jardines de Ventanilla	Vida Armonia SAC	2007	485	Ventanilla	Estructurando Fianza Solidaria con Banco de Crédito. Reducción de 504 a 485 viviendas.
0132	Los Parques del Agustino AVN más concurso público	G y M S.A.	2008	100	El Agustino	Oferta vendida.
0134	Las Terrazas de Comas	MIRANDA CONSTRUCTORES S.R.L.	2008	207	Comas	Sin oferta disponible. Cambio de precio de venta de 12 viviendas.
0142	Urb. Ribera del Chillón	Inmobiliari S.A	2008	1034	Puente Piedra	Oferta vendida.
0179	Las Praderas de Lurín	Inmobiliaria Masias SAC	2010	356	Lurín	Proyecto
0188	Nueva Urbanización Torreblanca III Etapa	Total Inmuebles SRL	2010	981	Carabayllo	Observado. Promotor ha presentado solicitud para reducción de oferta a 416 VIS.
0205	Ciudad Sol de Collique AVN más concurso público	Consortio DH Montt y GC y M SAC	2011	2520	Comas	Proyecto
				11316		

Anexo 3: Proyectos AVN en Trujillo

COD. DE PROY.	PROYECTO	RAZÓN SOCIAL DE LA EMPRESA	AÑO DE REGISTRO	TOTAL VIV. INSCRITAS	DISTRITO	OBSERVACIONES
0034	Proyecto Cuatro Suyos	Banco de Materiales SAC	2003	164	La Esperanza	Terminado
0060	Cuatro Suyos-Techo Propio Deuda Cero	Banco de Materiales SAC	2004	87	La Esperanza	Terminado
0090	Las Terrazas de Huanchaco	Construit S.A.	2005	0	Huanchaco	cancelación de código de registro
0102	Habilitación urbana "La alameda de Trujillo" II Etapa	IKKA SAC	2006	157	Huanchaco	Aprueba cambio de precio para 2 viviendas.
0111	La Alameda "Construcción Simultánea de Viviendas Plan Techo Propio	COAM Contratistas SAC	2006	159	Huanchaco	Terminado
0113	Urb. Los Alisos del Bosque	Grinsa SRL	2007	68	Trujillo	Promotor redujo oferta a 65 viviendas (20/04/2011)
0120	Cuatro Suyos-La Libertad	Consorcio G Y D	2007	261	La Esperanza	Informe de Verificación de Obra mantiene observaciones del informe anterior.
0126	Las Palmeras de Las Delicias	FECA S.A.C.	2007	259	Las Delicias	Informe de Verificación de Obra.
0141	El Milagro Nuevo Horizonte	CNN CORPORACION CONSTRUCTORA DEL NORTE SAC	2008	112	Huanchaco	En venta.
0157	Residencial Santa Verónica	Grupo 5 Promotores Constructores SAC y Delgado Lira S.A	2009	126	La Esperanza	Informe de verificación 06/12/2010
0165	Los Sauces	L y G Contratistas SAC	2009	114	Victor Larco Herrera	Informe de Verificación
0173	Vallesol Ciudad Piloto	Santa Isabella SAC	2010	662	Laredo	Informe de Verificación de Obra
0175	Villa Florencia	COAM Contratistas SAC	2010	319	Victor Larco Herrera	Informe de Verificación.
0177	Residencial Santa Verónica II	Consorcio G y D 2	2010	91	La Esperanza	Informe de Verificación de Obra
0178	Residencial Los Angeles del Porvenir	Consorcio Roga SAC	2010	100	El Porvenir	Informe de Verificación de Obra
0183	Urb. Villa Santa María	Grinsa SRL	2010	328	Trujillo	Proyecto
0189	Urbanización San Francisco	KVC Contratistas SAC	2010	369	Huanchaco	Aprobado. Reducción de oferta de 488 a 369 viviendas.
0201	Alto Salaverry II	Construcciones e Inmuebles SAC	2011	4346	Salaverry	Nuevos apoderados en la empresa marzo 2011. Incremento de 3400 a 4346 VIS.
0207	Residencial Santa Verónica III	Grupo 5 SAC	2011	130	La Esperanza	Proyecto
0209	Valles Sol II Etapa	Santa Isabella SAC	2011	2593	Laredo	Proyecto

Fuente: FMV.

Anexo 4. Inversiones totales AVN y valor promedio de la vivienda

Proyecto	Ubicación	Empresa	Fecha de registro	Inversión Total (US \$)	Valor promedio de la vivienda (US \$)	Valor promedio m ² (US \$)
Miramar	Lima	Constructora Mariana SAC	11/06/08	1'184,464	11,964	311.8
Garrido Lecca	Arequipa	MULTISERVISUR	11/06/08	897,321	11,964	313.36
Renacer, Pisco	Ica	Promotora Renacer SAC	09/05/08	12'922,714	11,237	254.2
Las Terrazas de Comas	Lima	Miranda Constructores SRL	07/05/08	2'476,607	11,964	398.8
Parque de El Agustino	Lima	G y M S.A.	Lecca ⁴ ?	658 071	6,580.7	110.6
El Edén	Huancayo	OSDAL SAC.	21/02/08	1'098,381	11,939	300.9
Las Palmeras de Virú	La Libertad	Constructora Inmobiliaria Merino SAC	20/12/07	789,642	11,964	398.8
Las Delicias	Trujillo	FECA SAC	22/10/07	3'098,750	11,964	341.8
Los Sauces de Tarapoto	San Martín	Corporación de Construcciones e Inversiones SAC	14/08/07	4'546,642	11,964	331.3
Las Casuarinas	Ica	IVC Contratistas Generales	05/07/07	19'011,250	11,964	384.7
Teresa de Calcuta	Chiclayo	Pedro Baca sucesores y asociados SRL	03/07/07	1'062,428	9,571	306.7
La Encalada	Chiclayo	T y T Constructora e Inmobiliaria	20/04/07	3'111,226	10,440	307.0
Los Jardines de Ventanilla	Lima	Vida Armonía SAC	12/03/07	20'602,500	11,964	329.9
El Molinito	Chiclayo	Inmobiliaria El Molinito SAC	11/08/06	1'108,571	11,429	423.2
Las Leñitas	Sechura	Consorcio Procasa	15/12/05	741,048	5,835	148.47
Villa California	Piura	Proyectos del Norte SAC	01/02/05	2'774,690	6,086	206.17
Estancia de Lurín	Lima	Negociaciones Ara del Norte SAC	13/04/03	26'700,000	10,000	303.21
Campoy	Lima	China International	18/10/02	9 614 798	7999	193.82

Nota. En la tabla 5 no se ha incluido los Parques de El Agustino por sus características especiales (subsidio público en terreno y financiamiento) que distorsiona el análisis.

Anexo 5. Cambios en el Programa Techo Propio- AVN 2006–2009

Concepto	DS 029 07/10/2006*	R.M 358 19/10/2006	R.M. 125 06/05/2007	R.M 666 20/10/2008	R.M. 733 29/11/2008	R.M 128 05/04/2009
Valor de la vivienda	S/ 13,400 (US\$ 4,000) a S/ 26,800 (US\$ 8,000)	26,800 soles a 33,500 soles	Mayor a 18,425 hasta 33,500 soles	Mayor a 5 UIT hasta 12 UIT (S/ 42,600)	S/ 42,000 (12 UIT)	Mayor a 5.5 UIT hasta 12 UIT (42,600 soles)
Valor del BFH	S/ 12,060 (US\$ 3,600)		S/ 13,400	5 UIT S/ 17,750	3 UIT S/ 10,500	5 UIT S/ 17,500
Ahorro mínimo	S 1,340 a S/ 3,350			10% del valor de la vivienda	10% del valor de la vivienda	3% del valor de la vivienda
Ingreso bruto mínimo		S/ 1,360	S/ 1,360	0.45 UIT (S/ 1,597)	0.45 UIT (S/ 1,643)	0.45 UIT (S/ 1,643)

Fuente: SASE, 2010: 66.

*Esta norma no establece el crédito como requisito.

Anexo 6. Precio promedio y por m² de viviendas AVN en Trujillo

Nombre	Distrito	Total viviendas	Tipo	Precio promedio (US \$)	Area construida	Precio m ²	Financiera
Realizados							
Cuatro Suyos	Esperanza	164	Unifamiliar	8,000	45	177.7	Banmat
4 suyos deuda cero	Esperanza	87	Unifamiliar	4,000	21	190.4	Banmat
La Alameda II Etapa	Huanchaco	157	Unifamiliar	8,000	31	258.0	IKKA SAC Lima
Las Terrazas	Huanchaco	459	Unifamiliar	8,571	35	244.8	Construir S.A. Lima
Alameda	Huanchaco	159	Unifamiliar	10,767	32	336.4	COAM Contratistas SAC
Los Alisos	Trujillo	68	Unifamiliar	11,366	28	405.9	Grimsa S.R.L
Cuatro suyos	Esperanza	261	Unifamiliar	11,928	40	298.2	Consorcio G y D Arequipa
Promedio Aprobados				8,947	33.1	273.05	
Villa Florencia	Larco	319	S.I	16,301	S.I.	S.I.	Coam Contratistas SAC
Los Ángeles	Porvenir	100	S.I.	16,169	S.I.	S.I.	Consocio Roga SAC
San Francisco	Huanchaco	369	S.I.	16,301	S.I.	S.I.	KVC Contratistas SAC
Villa Marina	Salaverry	4346.	S.I.	16,396	S.I.	S.I.	Construcciones e Inmuebles SAC
Valle Sol II Etapa	Laredo	2593.	S.I.	8,301	S.I.	S.I.	Santa Isabella SAC

Fuente: FMV, documentación entregada por las oficinas de Lima y de Trujillo.

Anexo 7. Mapa de ubicación de proyectos Techo Propio AVN en Lima



Anexo 8. Mapa de ubicación de proyectos Techo Propio AVN en Trujillo

