



Nueva iniciativa de CAPECO por la construcción responsable:  
**Construyendo formalidad**



**CAPECO**



CONSTRUYENDO  
PARA TODA LA VIDA

**DIRECTORIO:**

**PRESIDENTE:** Enrique Espinosa Becerra

**1ER. VICEPRESIDENTE:** Luis Isasi Cayo

**2DO. VICEPRESIDENTE:** Jose Antonio Vallarino Vinatea

**TESORERO:** Adolfo Gálvez Villacorta

**PRO- TESORERO:** Eduardo Lechuga Ballón

**DIRECTORES:** Luis Isasi Cayo, José Antonio Vallarino Vinatea, Francisco Osoreo Sánchez, Humberto Martínez, Andrés Zubiato Henrissi, Mario Suito Sánchez Aizcorbe, Fernando Ibárcena Bossio, Úrsula Cristina Varea García, Kurt Uzátegui Dellepiane, Enrique Pajuelo Escobar, Ernesto Roca Dammert, Jorge Iturrizaga Santos

**DIRECTOR EJECUTIVO:** Guido Valdivia Rodríguez

**GERENTE GENERAL:** Julio Alvarado Mendoza.

Cámara Peruana de la Construcción

Vía Principal 155, Edificio Real III Of. 402, San Isidro

T.: 230-2700 / Fax: 441-7028

[www.capeco.org](http://www.capeco.org)

**Edición Gráfica:** Luis De los Ríos Joya

Construcción y Vivienda Comunicadores

Av. Horacio Urteaga 1474 Of. 303 Jesús María / T: 331 2101 / 998 884 765

**Foto Carátula:**

Obra Inkaq Samanan / Ing. Abel Escalante

Vicepresidente CAPECO-Cusco.

Nueva iniciativa de CAPECO por la construcción responsable

# Construyendo formalidad

Para CAPECO son tres los grandes desafíos que debe enfrentar el sector construcción –y nuestro país en general– para alcanzar el desarrollo sostenible. El primero es el de la modernización de las ciudades peruanas buscando hacerlas competitivas e inclusivas, potenciando su vocación productiva y su capacidad para generar cohesión social. El segundo es el de la transformación radical del actual modelo de gestión pública de infraestructuras y edificaciones, promoviendo su calidad y eficiencia; así como la integridad en los procesos de contratación y regulación estatal. El tercer reto es el de la reducción de la informalidad en el sector construcción, que se ha constituido en el principal problema para la sostenibilidad de nuestra actividad y una amenaza para la legalidad y el Estado de Derecho en nuestro país.

Desde hace varios años CAPECO ha venido impulsando sendas iniciativas para alcanzarlos. Sobre la modernización de nuestros centros urbanos, en el año 2015 propuso una estrategia integral plasmada en el libro “La fórmula para una mejor ciudad”, mientras que en 2017 se presentó públicamente la “Iniciativa In4” con



medidas concretas para reducir la corrupción y hacer eficiente la construcción estatal.

Hoy, CAPECO pone a consideración del país una tercera propuesta: “Construyendo formalidad”, dirigida a promover la construcción formal en el Perú, que parte de un diagnóstico comprensivo del problema de la informalidad y establece iniciativas concretas para reducirla. En el informe siguiente se expone resumidamente nuestro planteamiento.

## La informalidad en el Perú

La informalidad es el principal obstáculo para que nuestro país pueda alcanzar el desarrollo sostenible, que implica vincular la competitividad económica, el bienestar social, el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y la institucionalidad democrática. Existe además una delgada línea que separa a las actividades informales de las claramente ilegales y delictivas, como ocurre con la minería irregular, la explotación incontrolada de los bosques, el contrabando, el tráfico de drogas y la construcción informal.

Sobre esto último, cada vez es más evidente que la ocupación de suelo a través de procesos de invasión y la construcción informal tienen graves consecuencias económicas, sociales, ambientales e institucionales, especialmente en las áreas urbanas del país: impiden la provisión oportuna y económica de servicios básicos; dificultan la conexión vial y la articulación de la ciudad; producen escasez de espacios públicos y áreas verdes; propician la segregación espacial entre la “ciudad rica” y la “ciudad pobre”; incrementan la

contaminación ambiental y constituyen el caldo de cultivo para la violencia y la inseguridad ciudadana.

Las familias de menores ingresos son las más afectadas con la informalidad de la construcción, pues ésta reduce sensiblemente sus oportunidades de progreso personal y pone en peligro sus propiedades y hasta sus propias vidas: la informalidad es sin duda la principal causa de devastación frente a la ocurrencia de fenómenos naturales severos.

Además, la prevalencia de estas actividades en nuestro país pone en grave peligro la institucionalidad democrática e incentiva la corrupción. Quienes lucran con la informalidad han adquirido un poder significativo, infiltrando sobre todo a las entidades públicas encargadas de combatirlos (la policía, el ministerio público, el sistema judicial, las reguladoras de actividades económicas) pero también han adquirido presencia política sobre todo en los gobiernos locales y regionales.

## La realidad de la construcción Informal

Algunas cifras permiten graficar el impacto y las consecuencias de la informalidad en el sector construcción. En primer lugar, a partir de los datos de los censos nacionales y de las mediciones anuales que CAPECO realiza sobre el mercado habitacional formal, se estimó que el 68.5% de las viviendas construidas entre el año 2007 y el 2014 en Lima Metropolitana fueron edificadas informalmente. Aunque no ha sido posible efectuar un cálculo a nivel nacional, y a pesar de que en este periodo se ha producido un incremento visible de la oferta formal de vivienda, puede presumirse que en el resto del país la propor-

ción de la construcción informal es mayor que en la capital.

En segundo término, un estudio del Ministerio de Vivienda del año 2012, reveló que, en las 79 ciudades más pobladas del país, existían 8,900 barrios urbano marginales asentados cuyo origen fue la invasión de terrenos, donde residía el 40% de la población urbana (7 millones 600 mil habitantes) y en las que las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de las familias que habitan en estos barrios son mínimas. El 84% de estos barrios presentaba pistas de tierra o

## Construyendo formalidad

afirmadas, el 70% no contaba con áreas verdes, el 41% no tenía alcantarillado, el 37% carecía de agua potable y el 74% estaba en condición de vulnerabilidad frente a desastres naturales.

Precisamente, el riesgo de afectación en caso de un desastre natural es mucho mayor entre quienes habitan viviendas construidas informalmente. Un estudio efectuado en el año 2009 por Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) con el patrocinio de la cooperación suiza, estimó que un sismo en Lima Metropolitana con una intensidad similar a la que se produjo en Pisco en el año 2007, provocaría 51 mil muertos, 686 mil heridos y 549 mil viviendas inhabilitables o colapsadas.

Otro dato relevante es que la construcción informal de viviendas encarece de manera significativa la provisión de servicios públicos. Un estudio desarrollado por GRADE en el año 2012 reflejaba que las familias limeñas que acceden al agua potable a través de camiones cisterna pagaban cinco veces más por este servicio que aquellas que tienen conexión a la red pública. Una evaluación efectuada por CAPECO, comparando un asentamiento informal (Pachacútec en Ventanilla donde viven 47,700 familias) un proyecto habitacional de interés social situado en un lugar cercano (Collique en Comas para 10,600 viviendas), demostró que la inversión requerida para dotar de servicios de agua potable y alcantarillado a un barrio no formal llega a ser nueve veces mayor que la que se necesita para proveérselos a quienes habitarían en un proyecto inmobiliario legal.

De otro lado, un reporte técnico publicado en el Informe Económico de la Construcción de CAPECO en julio 2018 estimó que aproximadamente el 25% de la inversión inmobiliaria en vivienda y que el 38% de las compras de materiales de construcción corresponde al segmento informal. Un estudio del mercado informal de vivienda desarrollado por Arellano Marketing para CAPECO en 2013 estimó que solo en Lima Metro-



*Un sismo en Lima similar al de Pisco, provocaría 51 mil muertos y la destrucción de 549 mil viviendas por la informalidad de las construcciones.*

politana ese año se invirtió poco más de US\$ 1,500 millones en la construcción informal de viviendas. Coincidentemente, de acuerdo con el Estudio del Mercado de Edificaciones de CAPECO, ese año se vendió la cifra récord no superada de 22,220 viviendas nuevas en la capital, implicando un volumen de ventas de algo más de US\$ 3,300 millones.

La producción informal o la falsificación de materiales de construcción también han alcanzado niveles muy significativos. Por ejemplo, un reporte del Informe Económico de la Construcción de CAPECO de julio de 2016 detectó que las empresas formales solo eran responsables del 41% de la producción de ladrillos de arcilla en Lima Metropolitana, mientras que el 59% restante correspondía a ladrilleras informales o semi-formales. Estas últimas adoptaban ciertos atributos de la formalidad (tenían RUC, declaraban utilidades, pagaban impuestos y/o brindaban información sobre su producción al Ministerio de Producción) y, paralelamente, desarrollaban prácticas notoriamente informales como vender parte de su producción sin

## Construyendo formalidad



*Pachacútec vs. Collique: dotar de agua potable y alcantarillado a un barrio no formal puede costar 9 veces más que proveer al servicio a un proyecto formal de vivienda de interés social.*

factura, trabajar en condiciones laborales precarias y principalmente ofrecer productos de baja calidad poniendo en peligro el patrimonio y hasta la vida de las personas.

Una treintena de empresas en Lima Metropolitana se encontraban en esta situación de semiformalidad, alcanzando una producción de 6,000 toneladas diarias de ladrillos de arcilla, lo que reflejaba una importante capacidad instalada: 13 de ellas superan las 80 toneladas por día. En las ladrilleras informales, además de estos problemas se detectaron altos niveles de contaminación ambiental e incluso trabajo infantil. Este patrón se repite en otros rubros de la construcción, en los que también existe una altísima falsificación de productos (pinturas, material eléctrico, tuberías de PVC y hasta acero de construcción).

Por otro lado, de acuerdo con cifras del INEI, en el año 2017, existían casi 760 mil trabajadores informales en la actividad constructora: siete de cada diez empleos en el sector no son formales, 20% de los cuales laboran en unidades productivas formales.

Finalmente, una buena parte de la investigación social en el mundo señala que “la falta de vivienda contribuye a las tensiones en el hogar y en las relaciones comunales y a la larga a la inseguridad”, como se señala en el reporte “Investigando el dilema urbano: Urbanización, Pobreza y Violencia” publicado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo en el 2012. Y aunque, según este informe, las investigaciones “ofrecen evaluaciones contradictorias de la correlación entre violencia urbana y barrios marginales densamente poblados” también se ha detectado que “ciertas formas de intervenciones de pacificación y mejoramiento de los barrios marginales en particular han arrojado resultados positivos” en la reducción de la violencia urbana y son más efectivas que las acciones centradas en la acción policial. Se reconoce que algunas experiencias recientes de urbanismo social como el de algunas ciudades colombianas “han logrado reducir significativamente la violencia urbana”.

## La batalla perdida contra la informalidad

Los altos niveles de informalidad que afectan a la construcción demuestran las limitaciones de las dos estrategias emprendidas desde el Estado para combatirla: la regularización y la represión. La necesidad de la regulación, partió de una modificación de la percepción negativa que se tenía de las barriadas, expresada en la Ley de remodelación, saneamiento y legalización de barrios marginales (Ley N° 13157) de 1961 y alcanzó su máxima expresión en la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (Decreto Legislativo N° 803) de 1996, que a través de COFOPRI impulsó la titulación de más de 2.5 millones de títulos de propiedad individual sobre terrenos invadidos en áreas urbanas y rurales.

Otras disposiciones, como la Ley General de Habilitaciones Urbanas (Ley N° 26878) de 1997, la Ley de Regularización de Edificaciones, del procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del régimen de



*La producción y comercialización informal de materiales de construcción tiene graves consecuencias sociales, económicas y ambientales que trascienden al ámbito sectorial.*

unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y propiedad común (Ley N° 27157) y la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N° 29090) establecieron disposiciones muy flexibles para permitir la regularización de urbanizaciones y edificaciones informales.

La gran mayoría de estas normas también establecieron normas muy estrictas que prohibían las invasiones y sancionaban las construcciones informales que se produjeran a partir de la vigencia de aquellas y más recientemente incluso en el 2015 se modificó el artículo 920° del Código Civil que extendió de uno a quince días el plazo para que el propietario de un predio pueda “repeler la fuerza que se emplee contra él o el bien (ocupado ilegalmente) y recobrarlo”.

Todas estas disposiciones no solo fueron incapaces de reducir las invasiones o las construcciones informales



*El modelo regularización-represión fue incapaz de reducir las invasiones y la construcción informal, y ha convertido estas actividades en un negocio rentable para asociaciones delictivas muy poderosas.*

## Construyendo formalidad

sino que fueron en la práctica dejadas sin efecto, por otras disposiciones legales que periódicamente prorrogan el plazo para la regularización de edificaciones y urbanizaciones.

Como consecuencia de ello, las invasiones y las construcciones informales se han convertido en un rentable negocio para asociaciones delictivas muy poderosas que no solo practican la extorsión y la

violencia para sus fines, sino que han infiltrado a la administración pública y diversificado su campo de acción, constituyendo redes ilegales de lavado de activos y legalización de ocupaciones informales, mediante transferencias sucesivas de la propiedad. En varias localidades del país, Lima incluida, estas organizaciones criminales han logrado incluso, hacerse del poder local e incluso presencia parlamentaria, convirtiéndolas en “zonas liberadas” en las que impera su propia “legalidad”.

## Necesidad y viabilidad de un nuevo enfoque

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

La necesidad y la viabilidad de tal estrategia se sustentan también en cambios que se han venido dando en las condiciones demográficas, sociales y económicas de nuestro país, que podrían favorecer

este cambio de modelo. En primer lugar, durante los últimos años, la población peruana ha experimentado un inédito proceso de movilidad social positiva como consecuencia de la reducción de los niveles de pobreza (de 49% en 2004 a cerca de 20% en el 2017) y de la desigualdad en la distribución de ingresos (de 0.50 en 2007 a 0.43 en 2017), el ensanchamiento de la clase media emergente (de 28.7% en 2007 a 41.0% en el 2017, en Lima Metropolitana) y la persistencia del bono demográfico hasta el año 2038. Todo ello genera una expectativa por acceder a mejores condiciones de vida y, contrariamente, quita legitimidad social a



*Centro Comercial Costa Mar Plaza en Tumbes e Innova School de Tarapoto. El sector privado provee servicios de calidad en zonas donde predomina la población de ingresos medios y bajos.*



## Construyendo formalidad

los procesos informales de invasión de terrenos y de edificación.

En segundo lugar, el sector privado ha ido desarrollando productos y estrategias específicas para atender al segmento de mercado emergente. Son prueba de ello: (a) La extensión del retail moderno (tiendas por departamentos, de mejoramiento del hogar y autoservicios) hacia zonas donde predomina la población de ingresos medios y bajos de los principales centros urbanos del país; (b) la provisión de servicios privados de educación y salud que reemplazan a los ineficientes operadores públicos; (c) la difusión del crédito, sea por el fortalecimiento de las instituciones de microfinanciamiento o por la adopción de estrategias específicas para el segmento emergente por parte de las entidades bancarias; (d) la consolidación de clusters productivos con activa presencia de pequeñas

y microempresas en zonas emergentes como Gamarra, Villa El Salvador, San Juan de Lurigancho; (e) el desarrollo de una oferta potencial para la provisión de vivienda en estos segmentos, tanto en el ámbito inmobiliario, constructivo como de provisión de materiales.

Finalmente, también el Estado ha comenzado a modificar su enfoque de políticas sociales, destacando la implementación y fortalecimiento de programas habitacionales y urbanos basados en el subsidio a la demanda -que han multiplicado sus presupuestos por ocho desde el 2002- y la puesta en operación de servicios públicos modernos como el Metropolitano, el Metro de Lima y el Tren de Cercanías Huacho-Lima-Ica, que no solo reducen la segregación socio-espacial (la división “ciudad rica” y “ciudad pobre”) sino que promueven buenos hábitos entre sus usuarios y difunden los beneficios de la formalidad y del orden.

## La propuesta de CAPECO: Construyendo Formalidad

La iniciativa Construyendo formalidad que propone CAPECO busca enfrentar de una manera integral y coordinada todos los obstáculos que impiden o dificultan el acceso de la población, especialmente la más carenciada, a la construcción formal. Los objetivos estratégicos a alcanzar con esta propuesta son:

- 1) Promover la generación de suelo urbano mediante nuevos mecanismos de planificación y gestión territorial, para impulsar la oferta formal de vivienda, equipamientos y servicios y desalentar la invasión de tierras.
- 2) Impulsar la provisión de materiales y servicios de construcción de calidad e incentivar la participación de proveedores solventes en el segmento de vivienda social para reducir la participación de la oferta informal e ilegal.



*Proyecto Techo Propio en Comunidad Campesina de Yanamayo, Cusco. Rompiendo prejuicios, el sector privado regional provee viviendas sociales en áreas rurales.*

## Construyendo formalidad

- 3) Fortalecer a los operadores que actúan en el diseño y construcción de viviendas en el segmento social, especialmente a través del perfeccionamiento y diversificación de las políticas públicas dirigidas a este segmento.
- 4) Incentivar la formalización laboral y la productividad de los trabajadores, de los profesionales y de las empresas en el sector construcción.
- 5) Difundir una cultura de la formalidad y de la legalidad, que estimule cambios en la conducta de los ciudadanos así como de los actores sociales y económicos, públicos y privados, y promover la integridad y la transparencia.

A continuación, se describen una serie de iniciativas específicas para cumplir cada uno de estos objetivos estratégicos.

### 1. Generación de suelo

El proceso de descentralización puesto en marcha en 2002 encargó la planificación y gestión territorial a las municipalidades, pero existen muchas debilidades



*Ciudadela El Recreo, Bogotá: empresa pública de suelo promoviendo la generación de suelo para proyectos habitacionales en alianza con promotores privados. Un modelo a replicar.*

en la organización territorial que se expresa en que el 80% de distritos y el 92% de provincias no están totalmente delimitados y en que apenas el 20% de los distritos en el país mantiene vigentes sus Planes Urbanos mientras que una proporción insignificante cuenta con catastros actualizados. La falta de estos instrumentos impide el desarrollo de una oferta formal de suelo y reduce la capacidad de control de las invasiones.

Adicionalmente, es necesario estimular la incorporación al mercado del suelo estatal y del de las comunidades campesinas, que son los dos más importantes propietarios de terrenos del país. El nuevo modelo de planificación y gestión territorial debe basarse en:

- a) La adopción de un sistema de planificación territorial en el país, basado en seis macrorregiones, una de las cuales corresponderá a la capital de la República. Estas instancias macrorregionales de planificación, organizadas a partir de una estrategia de fortalecimiento y descentralización del CEPLAN, se encargarán de formular y actualizar los planes de desarrollo macrorregionales, de desarrollar los macroproyectos de inversión con un enfoque territorial y de gestionar las cuencas y las zonas estratégicas ubicadas en su circunscripción. El manejo de estas entidades de planificación corresponderá a los gobiernos regionales involucrados y al gobierno nacional, sus disposiciones serán de obligatorio cumplimiento por las instancias subnacionales, las que mantendrán la autonomía en el ejercicio de sus competencias, pero con arreglo a las políticas nacionales y macrorregionales. En el caso de la capital de la República, su delimitación territorial comprende las provincias de Lima y Callao, así como los distritos de las provincias de Cañete, Huarochirí, Canta y Huaral que ya se encuentran conurbados con Lima-Callao. La entidad de planificación será gestionada por representantes de las seis provincias y del gobierno central y se

## Construyendo formalidad



*Proyecto Municipal Ucayali en Pucallpa. Modelo de coinversión pública-pública para proveer de servicios de agua y desagüe a proyectos inmobiliarios de vivienda social.*

constituirá sobre la base del Instituto Metropolitano de Planificación.

- b) La creación de una Empresa Pública de Suelo, dependiente del Ministerio de Vivienda, que se encargue de la incorporación de tierras estatales al mercado de suelo, con la finalidad de impulsar una oferta de vivienda, especialmente de interés social. Esta empresa deberá urbanizar los terrenos y transferirlos a promotores privados para que se encarguen de la producción y comercialización de las viviendas, de acuerdo con las disposiciones de los planes de desarrollo territorial.

Esta empresa también debería articular la incorporación del suelo de propiedad de las comunidades campesinas ubicado en áreas de expansión de las ciudades, buscando una adecuada distribución de los beneficios y cargas de este proceso.

- c) La actualización de los planes de desarrollo urbano y de catastros en las 40 ciudades más importantes del país, con el financiamiento y coordinación del gobierno central a través del Ministerio de Vivienda. Esto deberá garantizar la conformación de un

sistema urbano territorial nacional coordinado con los planes macrorregionales.

Los planes deberán incorporar nuevos instrumentos de gestión de suelo y de financiamiento de inversiones urbanas, que estén alineados con las necesidades y oportunidades de la ciudad. También deben plantear acciones en todos los ámbitos de las ciudades, intervenciones a escala apropiada, que permitan alcanzar eficiencia y promover la integración socio-espacial.

- d) La modificación del modelo de inversión pública en infraestructura de servicios públicos, especialmente de agua y saneamiento, de forma tal que se facilita la incorporación de suelo urbano formal al mercado y la ejecución de programas habitacionales formales.

Para ello se deberá priorizar en el presupuesto público el financiamiento y la ejecución de obras de agua y saneamiento que sirvan a proyectos de vivienda nueva de interés social en áreas de expansión. Debería emplearse el mecanismo de Obras por Impuestos para acelerar la ejecución. También podría optarse por promover APPs en infraestructura de saneamiento en zonas de expansión urbana bajo el modelo de inversión, operación, mantenimiento y administración de servicios. Estos presupuestos deberán fijarse en función de los objetivos de producción de los programas estatales de vivienda y asignarse mediante concursos públicos en función de criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia.

Paralelamente, se deberán impulsar APPs para la ejecución de obras de renovación de redes de agua y desagüe en distritos céntricos en los que no se otorgan factibilidades de servicios porque estas obras no están priorizadas, afectando gravemente la oferta inmobiliaria.

- e) El establecimiento, en el Ministerio de Vivienda, de mecanismos de facilitación de proyectos privados que contemplen componentes de vivienda social, para lograr en plazos reducidos cambios de

## Construyendo formalidad

zonificación, factibilidades de servicios públicos, resoluciones registrales y pronunciamientos del Ministerio de Cultura.

Asimismo, se deberá organizar un área especializada dentro del Ministerio, con procedimientos transparentes y personal calificado, para la emisión de opinión vinculante sobre la interpretación de normas técnicas y administrativas cuando existe discrepancia entre una municipalidad y un administrado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 29090.

- f) La ejecución de proyectos integrales de mejoramiento de barrios marginales y de destugurización en áreas urbanas y del hábitat rural, que incluyan componentes de dotación de infraestructura, servicios públicos, equipamientos urbanos, mejoramiento de viviendas, fortalecimiento de la organización comunal y municipal así como la implementación de programas para el desarrollo del empleo local y de seguridad ciudadana.

Los proyectos deben ser seleccionados por concurso público, en función de la mayor necesidad y gestionados por entidades técnicas independientes, públicas o privadas.

En el caso de barrios urbanos localizados en áreas de riesgo mitigable, deben contemplarse la posibilidad de desarrollar componentes de densificación habitacional sin necesidad de trasladar a la población involucrada a otras ubicaciones.

En áreas rurales se requiere efectuar proyectos que contemplen componentes de vivienda, provisión de sistemas autónomos de servicios de agua, desagüe y energía y mejora de capacidades productivas para asegurar la sostenibilidad del asentamiento rural.

### 2. La provisión de materiales de calidad

El empleo de materiales falsificados, que se fabrican informalmente y que incumplen normas técnicas se encuentra extendido en las familias de bajos ingresos e inclusive en los programas estatales de vivienda y



*Villa Suramericana, Medellín. Intervención integral en zonas de laderas que incluye vivienda social multifamiliar, mejoramiento de barrios del entorno y transporte público a través de teleféricos.*

mejoramiento urbano. No existe una adecuada supervisión de los organismos competentes para reducir la prevalencia de la oferta informal de materiales de construcción. Tampoco las empresas formales han desarrollado suficientes líneas de productos dirigidas al segmento informal. Modificar esta situación exigiría:

- a) El impulso a una mayor participación de proveedores formales en los programas estatales de vivienda y mejoramiento urbano, promoviendo una mejor articulación con los operadores de la oferta habitacional (empresas promotoras, entidades técnicas, constructoras). Las disposiciones reglamentarias deberían fijar mecanismos de facilitación para empresas solventes que decidan incorporarse a este mercado.
- b) La extensión del beneficio de menores tasas de interés como el que otorga el Bono Verde del Crédito Mivivienda al programa Techo Propio y a proyectos que empleen materiales certificados (no solo aquellos que utilizan tecnologías eco-amigables). En

## Construyendo formalidad

este segmento el empleo de materiales subestándar tiene un impacto ambiental altísimo que no debe seguir siendo ignorado.

- c) El desarrollo de programas de investigación en materiales, combinando recursos del Sencico y de empresas proveedoras privadas, con la finalidad de favorecer el desarrollo de líneas de productos dirigidas al segmento de vivienda social.
- d) La realización de programas de capacitación de maestros de obra dirigidos a difundir el buen uso de los materiales y a diferenciar los productos formales de los que no lo son. Estos programas deberían ser coordinados entre los actores públicos y privados.
- e) La persecución y sanción a la falsificación de productos, así como a la producción informal mediante la acción coordinada de la Sunat, las municipalidades, los organismos de supervisión ambiental y laboral, la fiscalía de prevención del delito y el Indecopi.

### 3. El diseño y la construcción

Entre la población de bajos ingresos, existe la convicción de que el maestro de obra es un diseñador y constructor competente, incluso superior al arquitecto o al ingeniero, tanto porque cobra menos como porque conoce mejor sus necesidades. Es evidente que romper esta percepción tan extendida es una tarea de largo plazo, pero la existencia de programas de subsidio habitacional que cubre una parte sustantiva del costo de construcción, es un arma muy potente para acelerar este cambio de paradigma. En esta línea, resulta indispensable:

- a) El fortalecimiento de los programas sociales, en particular el de Techo Propio, a los cuales se les deberá otorgar mayores recursos presupuestales. Puede estimarse en 75 mil unidades (25 mil de vivienda nueva, 50 mil de construcción en sitio propio) las que deberían producirse anualmente a través



*La persecución y sanción a falsificación o producción informal de materiales debe ser complementaria a la promoción del uso de materiales certificados en proyectos de vivienda social.*

de este programa para calzar con las necesidades de la demanda de vivienda. En ese sentido, debe aprovecharse la aprobación de la Ley N° 30848 que autoriza a los gobiernos regionales y locales a utilizar recursos del canon en el financiamiento de programas de vivienda social.

- b) El perfeccionamiento de la modalidad de construcción en sitio propio, dada su relevancia en la atención de la demanda de vivienda social. En esta línea, resulta indispensable crear un producto de crédito hipotecario, similar al que existe en la modalidad de vivienda nueva, que asegure que las ampliaciones de viviendas se efectúen formalmente y que empleen materiales de construcción apropiados (actualmente tales ampliaciones se efectúan informalmente).  
En segundo lugar, es necesario garantizar que todas las obras que se ejecuten dentro de este programa sean supervisadas, para lo cual debe utilizarse la disposición de la Ley N° 29090 que faculta a los

## Construyendo formalidad

colegios profesionales a asumir dicha tarea en caso de que las municipalidades no tengan la capacidad o el interés de llevarla a cabo.

En tercer término, se debe cumplir la exigencia de que las licencias de edificación sean otorgadas automáticamente como manda la Ley y que se facilite la declaratoria de fábrica, lo que permitiría acelerar los procesos de construcción y de formalización de las viviendas.

Por último, es necesario agilizar y transparentar los procedimientos de asignación de subsidios de manera tal que se genere confianza entre la población acerca de que el programa efectivamente los puede beneficiar. Esto es particularmente importante mientras no se cuente con los recursos suficientes para calzar la oferta con la demanda.

- c) El desarrollo de investigaciones que permitan la innovación en sistemas constructivos, diseño arquitectónico y de ingeniería y gestión de la construcción, con la finalidad de incrementar la calidad de la vivienda social y la productividad de los procesos constructivos. Será muy importante vincular los esfuerzos y los recursos que destinan a la investigación y la innovación las entidades públicas como el Sencico, las universidades (especialmente las que cuentan con dineros del canon para tal propósito) y las empresas ligadas a la construcción.
- d) La implementación de programas de asistencia técnica dirigidos a reducir el riesgo de mala ejecución en los procesos de construcción progresiva a cargo de maestros de obra. Los proveedores de materiales, las universidades, las entidades de microfinanciamiento y los colegios profesionales podrían ser los ejecutores estos programas, que podrían estar a cargo de gobiernos provinciales o regionales y serían regulados y monitoreados por el Ministerio de Vivienda.

### 4. La formalización laboral y la productividad

En teoría, la actividad constructora tiene una completa regulación que garantiza el cumplimiento de las



*Familia guareciéndose encima de casa Techo Propio – Sitio Propio que resistió inundación durante el Niño Costero en Huarmey. Pero el programa debe fortalecerse*

obligaciones laborales y que promueve la competitividad de todos los actores que participan en ella. Desde hace quince años, la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP) y CAPECO establecen los salarios y demás beneficios laborales que deben percibir los trabajadores de la construcción a nivel nacional. Además, el sector cuenta con el Sencico como la entidad encargada de la formación de los cuadros técnicos y operativos y de la investigación, lo que debería asegurar las competencias laborales de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Sin embargo, ambos procesos no se cumplen cabalmente a lo que debe sumarse la acción de bandas delincuenciales que, con la apariencia de pseudo sindicatos, no solo extorsionan a trabajadores y empresas, sino que precarizan las condiciones de trabajo en las obras. Frente a ello, se debe procurar:

- a) La adecuación de las normas de contratación pública a fin de exigir a las instituciones estatales ejecutoras de obras, que incorporen en sus presupuestos referenciales los costos de mano de obra

## Construyendo formalidad

- reales, a fin de garantizar el pago de las obligaciones laborales. Asimismo, será necesario que las oficinas de control institucional de dichas entidades prioricen en sus planes de supervisión, la verificación del cumplimiento de estas obligaciones.
- b) La cooperación entre las instituciones sindicales, gremiales y reguladoras con la finalidad de efectuar una adecuada supervisión del cumplimiento de obligaciones laborales y de seguridad tanto por entidades contratantes, empresarios de la construcción como por trabajadores y comprometer la aplicación de sanciones gremiales a quienes las incumplan.
  - c) La incorporación en los programas de investigación del Sencico y de proyectos dirigidos a la mejora de las competencias laborales, a la optimización de los mecanismos de seguridad y salud en el trabajo y de los procesos de gestión de la construcción. Los objetivos de investigación deben definirse a partir de la interacción entre las empresas, las organizaciones sindicales, las instituciones académicas y el Estado y deberán concordarse con las políticas nacionales de investigación establecidas por el Concytec.
  - d) La actualización permanente de los planes de capacitación que ofrecen las entidades de formación técnica dirigidas a trabajadores y profesionales de la construcción, con el propósito de adiestrarlos en el correcto manejo de los nuevos materiales de construcción, de los sistemas y procesos constructivos alternativos y de las tecnologías innovadoras de gestión de la construcción.
  - e) La implementación de una estrategia integral contra la violencia en las obras de construcción, que incluya medidas efectivas de prevención, investigación, represión y sanción de las acciones delictivas efectuadas por las bandas organizadas; así como iniciativas de promoción de buenas prácticas de seguridad por parte de trabajadores, profesionales y empresas.



*Proyecto Los Parques del Agustino. Acompañamiento social para promover convivencia y solidaridad, cuidado de espacios públicos, difusión de valores y fortalecimiento de juntas de propietarios.*

13

### 5. La cultura de la formalidad

En nuestro país existe una cultura de tolerancia y complacencia con la informalidad. Para generar una conciencia colectiva en pro de la formalidad se deberá impulsar:

- a) La realización de campañas de promoción y difusión de la formalidad en la construcción, dirigidas prioritariamente a las familias (especialmente las más pobres), a los maestros de obra y obreros de

## Construyendo formalidad

---

- construcción, a los comerciantes (en particular los pequeños negocios como ferreterías o depósitos de materiales) y a las municipalidades en donde proliferan las construcciones informales.
- b) El reconocimiento y la difusión de prácticas que promuevan la construcción formal, desarrolladas por organizaciones sociales, empresariales, laborales y públicas. Para ello será indispensable contar con el apoyo de medios de comunicación, de líderes de opinión; así como de instituciones que evalúan y reconocen las buenas prácticas sociales y empresariales.
  - c) La adopción de mecanismos que faciliten el acceso a la información técnica sobre materiales de construcción, en el marco de las normas legales de rotulado y etiquetado que obligan a identificar el país de origen, el fabricante, las especificaciones técnicas básicas, el cumplimiento de normas técnicas y las prescripciones fundamentales para el correcto uso de los materiales.
  - d) El fortalecimiento de las asociaciones de propietarios, de las juntas de vecinos y de las organizaciones comunales, para implementar actividades y mecanismos que favorezcan la convivencia y la solidaridad; el respeto a los derechos de los demás; el cumplimiento de obligaciones tributarias y legales; y el correcto mantenimiento de las viviendas y de los espacios públicos en barrios, urbanizaciones y edificaciones. Esto es especialmente relevante en programas de vivienda social y de mejoramiento de barrios.
  - e) La incorporación en el currículo escolar de componentes pedagógicos que difundan los valores de la formalidad, incentive el cumplimiento de las leyes y de las obligaciones hacia los demás, promuevan el ejercicio de los derechos ciudadanos; así como los beneficios de la construcción formal. En este esfuerzo es importante utilizar las redes sociales y los medios audiovisuales, para homogenizar los mensajes y facilitar su comprensión y adhesión por parte de alumnos y profesores.
  - f) La realización de una campaña masiva y permanente de difusión de los programas estatales de vivienda y mejoramiento urbano, de ahorro previo, del uso, costo y mantenimiento de las infraestructuras, y de los mecanismos pro formalidad y seguridad. Para ello será necesario coordinar mensajes entre las instancias correspondientes del Gobierno Nacional y los agentes privados involucrados en la ejecución de estos programas.



## El compromiso de CAPECO

La Cámara Peruana de la Construcción ha consolidado a través de Construyendo Formalidad una serie de iniciativas que ha venido promoviendo desde hace varios años en el marco de su compromiso con la construcción responsable.

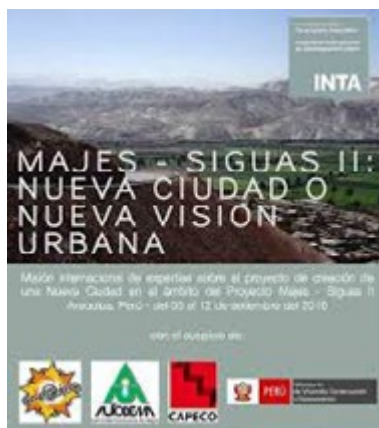
CAPECO ha participado en los procesos de discusión y aprobación de las políticas nacionales de planificación urbana y gestión de suelos, habiendo presentado a diversas instancias -como la Comisión Consultiva del Ministerio de Vivienda- varias iniciativas legislativas y normativas que se describen en esta propuesta.

Además, en los últimos cuatro años estableció vínculos de colaboración con gobiernos regionales y locales. Uno de los espacios de coordinación y apoyo técnico más relevantes fue el que se propició con el Gobierno Regional de Arequipa, que permitió: (a) La formulación y aprobación del Plan Regional de Vivienda y Suelo (PREVIS), el primero de su género en todo el país. (b) La propuesta para el desarrollo de un megaproyecto habitacional en un terreno de 400 hectáreas en la localidad de Yura, con participación privada. (c) La organización de una Misión

Técnica con expertos internacionales convocados por la Asociación Internacional de Desarrollo Urbano (INTA) que elaboró un Informe con recomendaciones para el diseño y gestión de la Nueva Ciudad Sigwas que albergaría a 300 mil pobladores como consecuencia de la ejecución de la segunda etapa del proyecto de irrigación Majes-Sigwas.

En cuanto a la provisión de materiales y servicios de construcción de calidad, CAPECO participa en las instancias técnicas encargadas de la adopción de normas técnicas de materiales y servicios en Inacal.

Pero, además, se ha comprometido a promover el uso de estos materiales en los programas de construcción del Estado. Para ello, ha suscrito una alianza con la Asociación Peruana de Entidades Técnicas (APET) que agrupa a más de 600 pequeñas empresas constructoras que trabajan en la modalidad de Construcción en Sitio Propio del programa Techo Propio, para que éstas suscriban acuerdos comerciales con proveedores responsables que les permitan acceder a productos originales y homologados con la norma técnica peruana y/o con normas internacionales.



Misión internacional INTA. Reflexiones sobre nueva visión urbano-regional en Arequipa a propósito de proyecto Majes Sigwas II, en virtud de Convenio de Cooperación Gobierno Regional-CAPECO.

## Construyendo formalidad

### Vivienda inicial (precaria)



### Vivienda Techo Propio-CSP



### Vivienda Ampliada (informal)



*Asociación Peruana de Entidades Técnicas y CAPECO promueven fortalecimiento de programa Construcción en Sitio Propio para evitar reinformalización de vivienda y promover uso de materiales normalizados*

Además, la Cámara participa en campañas de información para identificar proveedores de materiales de construcción falsificados, como la que viene desarrollando en colaboración con el INDECOPI y la Asociación Gremial de Empresas de Productos Eléctricos Internacionales del Perú (EPEI-Perú) para combatir la venta informal e ilegal de componentes eléctricos.

En relación con el fortalecimiento de los operadores del diseño y construcción de viviendas en el segmento social, viene impulsando la optimización de la regulación del programa Techo Propio en sus dos modalidades (vivienda nueva y construcción en sitio propio). Sobre este último, en el marco de la alianza con la APET y con la participación de un grupo de instituciones micro-financieras, se viene trabajando en una propuesta de producto hipotecario para las familias potencialmente beneficiarias con este tipo de subsidios estatales.

Igualmente, CAPECO viene colaborando con la empresa social Mutuo en su proyecto Ciudades (en)visible, cuyo primer emprendimiento implica el diseño y construcción de viviendas a cinco familias residentes en el Asentamiento Humano 3 de Diciembre, del distrito de Lurín. Para seleccionar el diseño arquitectónico de las viviendas, el proyecto organizó un concurso internacional en el que participaron más de un centenar de

estudios de arquitectura de veinte países. Actualmente, se encuentra en ejecución el desarrollo de los expedientes técnicos y las demás etapas del proyecto.

En esta misma línea, se viene trabajando la implementación de proyectos de vivienda rural bajo el modelo propuesto en la iniciativa Construyendo formalidad e inspirado en experiencias exitosas como la emprendida por el ingeniero Abel Escalante, Past Presidente de la Asociación Regional CAPECO Cusco, que viene ejecutando proyectos habitacionales en comunidades campesinas cusqueñas, en el marco del programa Techo Propio-vivienda nueva. Cabe reseñar que este modelo de gestión ha obtenido un reconocimiento del Banco Mundial.

En cuanto al incentivo a la formalización laboral y a la productividad sectorial, debe recordarse que como producto de los pactos colectivos suscritos entre CAPECO y la FTCCP desde hace quince años, los trabajadores de construcción civil han incrementado sus ingresos reales en poco más de 50%, beneficio que difícilmente han alcanzado gremios laborales en otros sectores productivos.

Además, estas entidades han presentado conjuntamente una Estrategia Integral contra la Violencia en

## Construyendo formalidad



*CAPECO participa en promover el proyecto Ciudades (en)Visible de empresa social Mutuo para diseñar, construir y financiar la adquisición de viviendas para cinco familias en asentamiento humano de Lurín*

Construcción Civil al Ministerio del Interior, la Comisión Consultiva del Ministerio de Vivienda y a otras instancias del gobierno central.

De otro lado, la Federación y CAPECO impulsan en SENCICO, cuyo Consejo Directivo integran, la adopción de las políticas de capacitación técnica e investigación bajo el modelo planteado en esta iniciativa, habiendo ya efectuado un plan piloto de investigación con el apoyo de CONCYTEC. Además CAPECO trabajará en conjunto con CONAFOVICER, entidad de bienestar social de trabajadores de construcción para promover la formalidad laboral en el sector construcción, siguiendo las propuestas de Construyendo formalidad, para lo cual ambas entidades han acordado suscribir un Convenio de Cooperación.

El Instituto Superior CAPECO cuenta con un programa de formación permanente para trabajadores de construcción civil, desarrollando proyectos de capacitación en uso de materiales y sistemas constructivos, en colaboración de empresas proveedoras de materiales y entidades de cooperación técnica internacional. Hace poco, la Cámara ha suscrito un Convenio de Colaboración con la organización suiza Swisscontact, para participar en la evaluación y seguimiento de su proyecto Construya Perú, dirigido a la promoción de prácticas de construcción segura, saludable y sostenible, mediante la capacitación de trabajadores independientes de construcción y la concienciación

de propietarios de viviendas sobre los riesgos de la construcción informal y la importancia de utilizar materiales de calidad.

La Cámara también ha implementado, en asociación estratégica con la Clínica Cayetano Heredia, CAPECO Salud una oferta muy profesional de servicios médicos dirigidos a los trabajadores de empresas constructoras, para contribuir al cumplimiento de las obligaciones legales sobre seguridad y salud en el trabajo.

Por último, en relación con la difusión de una cultura de la formalidad y de la legalidad, decidió consagrar la versión 2018 de la feria EXCON a la promoción de la formalidad en el sector, para que sirva como una vitrina de los esfuerzos que vienen desarrollando entidades públicas, empresas privadas, organizaciones sociales e instituciones académicas por concienciar a la sociedad peruana de la urgencia de adoptar una apuesta por la construcción formal.

Además, a través de la iniciativa [apruwebadesismos.com](http://apruwebadesismos.com) viene preparando se espera desarrollar una intensa campaña de difusión en base a vídeos producidos a partir de la información técnica preparada por el ingeniero Julio Kuroiwa que ha sido trasladada a cuidados guiones en los que se recurre a un lenguaje sencillo, a ejemplos simples y a imágenes impactantes para llegar con facilidad a la población menos informada.



Cámara Peruana de la Construcción  
Vía Principal 155, Edificio Real III Of. 402, San Isidro T.: 230-2700 / Fax: 441-7028  
[www.capeco.org](http://www.capeco.org)