

# Estudio de Revisión del Gasto del Bono Familiar Habitacional

- Yohnny Campana Morales
- Álvaro Monge Zegarra
- Sandra Cermeño León
- Justo Calderón Alzamora

Proyecto Breve - Setiembre 2023

Con el apoyo del



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

## **Estudio de revisión del gasto del Bono Familiar Habitacional**

### **Proyecto Mediano**

La investigación fue ganadora del XXVI Concurso Anual de Investigación CIES 2022 – II, ejecutado por el CIES y contó con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### **Elaboración:**

Yohnny Campana Morales, Álvaro Monge Zegarra, Sandra Cermeño León y Justo Calderón Alzamora, economistas de Macroconsult.

### **Retroalimentación y supervisión técnica:**

Desde el MEF, la retroalimentación y supervisión técnica de la evaluación estuvo a cargo de Mauro Ttito y Eduardo Monroy de la Dirección de Calidad del Gasto Público.

### **Supervisión:**

Desde el CIES, la supervisión de la evaluación estuvo a cargo de Claudia Zarzosa, Marcelo Rodríguez y Rodrigo Castillo.

### **Derechos de propiedad y cita de fuente:**

Los derechos de propiedad y autoría sobre el estudio presentado en esta publicación pertenecen al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este volumen, elaborado en el marco del respeto a los derechos de autor y propiedad intelectual, celebra diligentemente la labor intelectual de los investigadores.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite y referencie la fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *“Estudio de revisión del gasto del Bono Familiar Habitacional”*. Informe final. Elaborado por Yohnny Campana Morales, Álvaro Monge Zegarra, Sandra Cermeño León y Justo Calderón Alzamora, Lima, Perú.

## Contenido

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 1.     | Introducción .....   | 5   |
| 2.     | Metodología .....  | 7   |
| 3.     | Elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional .....   | 12  |
| 3.1.   | Revisión de la literatura .....  | 12  |
| 3.1.1. | La brecha habitacional en el Perú.....   | 12  |
| 3.1.2. | Uso de mecanismos del mercado financiero para el cierre de la brecha habitacional .....                  | 15  |
| 3.1.3. | ¿Qué se hace actualmente en el Perú para resolver la brecha de acceso a vivienda adecuada?.....          | 19  |
| 3.1.4. | El Fondo Mivivienda .....  | 25  |
| 3.2.   | El Bono Familiar Habitacional.....   | 27  |
| 3.2.3. | Modalidades de aplicación.....   | 33  |
| 3.2.4. | El Bono Familiar Habitacional en el contexto de otras intervenciones en la región .....                  | 36  |
| 3.2.5. | ¿Qué puede aprender el Bono Familiar Habitacional de intervenciones en América Latina y el Caribe? ..... | 44  |
| 3.2.6. | Barreras que enfrenta el BFH: el proceso de habilitación de suelos en el Perú .....                      | 44  |
| 3.3.   | Análisis de los elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional .....                                 | 52  |
| 3.3.1. | Análisis de la matriz de marco lógico del BFH .....  | 52  |
| 3.3.2. | Análisis de la pertinencia, relevancia y suficiencia del Bono Familiar Habitacional.....                 | 68  |
| 4.     | Análisis de focalización.....  | 70  |
| 4.1.   | ¿Cómo programa el Bono Familiar Habitacional la atención de beneficiarios? .....                         | 70  |
| 4.2.   | Análisis de la cobertura del Bono Familiar Habitacional .....  | 85  |
| 4.3.   | Exploración de la infiltración en el Bono Familiar Habitacional .....                                    | 102 |
| 4.4.   | Relevancia del Bono Familiar Habitacional.....   | 107 |
| 5.     | Análisis de la ejecución presupuestal .....  | 112 |
| 5.1.   | Análisis de la economía del gasto .....  | 112 |
| 5.1.1. | Programación, asignación y ejecución presupuestal del BFH.....   | 112 |
| 5.1.2. | Exploración de la trazabilidad del gasto.....  | 115 |
| 5.1.3. | Análisis de la suficiencia del BFH .....   | 117 |
| 5.1.4. | ¿El ajuste del BFH ha seguido la evolución de los precios de mercado?.....                               | 123 |
| 5.2.   | Análisis de la eficacia .....  | 126 |
| 5.3.   | Análisis de la eficiencia .....  | 136 |

|  |     |
|--|-----|
| 6. Conclusiones .....  | 140 |
| Referencias bibliográficas.....  | 147 |
| Anexos .....   | 158 |
| Anexo 1. Descripción detallada de los programas similares al BFH en América Latina y el Caribe ..... | 158 |
| Anexo 2. Egresos presupuestales de la SBN según Genérica de Gasto (en millones de soles) .....       | 171 |
| Anexo 3. Gráficos del análisis bivariado desagregado por períodos.....                               | 172 |

# 1. Introducción

El déficit habitacional en el Perú es uno de los problemas críticos por resolver vinculados a la promoción de adecuados niveles de vida para los ciudadanos. En tanto en las últimas décadas ha predominado la expansión urbana informal,<sup>1</sup> las soluciones para brindar a los hogares viviendas que cumplan con estándares mínimos de calidad se han vuelto más complejas. Esto ocurre, además, en un contexto donde predominan limitaciones de los hogares para acceder a soluciones de financiamiento de viviendas, tanto por problemas de oferta habitacional para segmentos pobres y vulnerables como por problemas de demanda vinculados a la escasa capacidad de pago o falta de costumbre de ahorro, entre otros.

Con ello en consideración, el Bono Familiar Habitacional (BFH) es una propuesta de solución a este problema que opera como un subsidio otorgado por parte del Estado peruano a familias con déficit de vivienda. Este subsidio es directo y sin cargo de restitución por parte de sus beneficiarios, siempre y cuando sea destinado a la adquisición, construcción o mejora de una vivienda de interés social (VIS). Otorgado por el Fondo Mivivienda, el BFH es financiado a través de aportes efectuados por parte del Estado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), los ingresos financieros provenientes de dicho aporte, así como otros recursos que se le asignen. La selección, asignación y supervisión del BFH está contemplada bajo el Programa Presupuestal 0146, que ha registrado entre 2018 y 2022 un presupuesto institucional modificado (PIM) asociado a las actividades 5006085 “Selección asignación y supervisión del Bono Familiar Habitacional” y 5006373 “Promoción, implementación y ejecución de actividades para la reactivación económica”, a cierre de año por un total de aproximadamente 6300 millones de soles, con un monto no ejecutado de 137 millones (la información fue extraída de la página de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]). Ello llevaría a contemplar la posibilidad de que existan necesidades de implementar mejoras que impulsen la eficacia y eficiencia del gasto, así como la gestión general del programa.

El presente estudio plantea como objetivo general realizar una revisión del gasto público del BFH que analice y brinde recomendaciones para mejorar la eficiencia en la asignación presupuestaria y gestión del programa. Con el fin de cumplir este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- i) Identificar si la intervención apunta a incorporar a la población que no accede o no cuenta con una vivienda adecuada.
- ii) Examinar si el uso de recursos y la gestión del programa son adecuados.
- iii) Obtener recomendaciones para elevar la calidad del gasto público.

Para ello, se busca responder a las siguientes preguntas de investigación, que son de interés del Estado: ¿La asignación presupuestaria se ajusta a la población objetivo y a los precios de las viviendas actuales del mercado? ¿La intervención está direccionada a incorporar a la población que no accede al programa o no cuenta con una vivienda adecuada? ¿Cómo ha evolucionado el presupuesto programado y ejecutado del BFH a través del tiempo? ¿Qué tan eficiente es el gasto del BFH, tomando en consideración sus indicadores de resultados o métricas relevantes? ¿Qué recomendaciones se pueden dar a nivel de mejoras en el diseño, focalización, gestión del programa o lecciones aprendidas sobre el BFH con base al desarrollo del servicio? ¿Cómo lograr un mejor seguimiento presupuestal o del desempeño del programa? ¿Cómo se puede

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Espinoza y Fort (2020b), 93% del suelo urbano creado desde el año 2001 es de urbanizaciones informales, caracterizadas por la falta de servicios e infraestructura y con límites en materia de derechos de propiedad, entre otros.

lograr la articulación entre el seguimiento presupuestal y los indicadores de resultados del programa? ¿Qué información adicional disponible podría emplearse para la construcción de indicadores del programa?

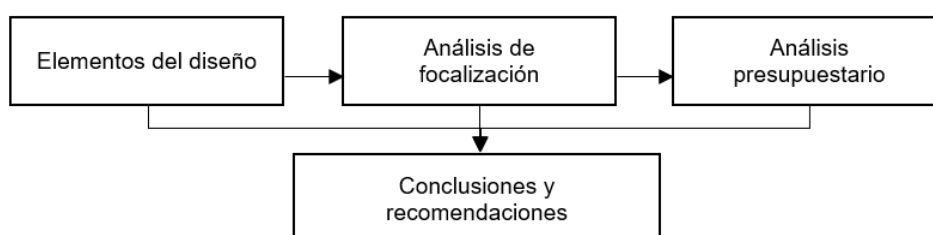
Para responder estas preguntas, se ha seguido una metodología de revisión del gasto que analice la asignación y el manejo del gasto público utilizando información correspondiente al presupuesto e indicadores de desempeño del programa. Para ello, la primera etapa de la investigación correspondió a la revisión del diseño del programa con la finalidad de analizar la cadena de resultados del BFH. La segunda etapa de la investigación comprendió un análisis de focalización, que evalúa la gestión de la intervención en términos de la población objetivo que esperaba alcanzar. A ello se suma la tercera etapa, el análisis presupuestario, que adopta una perspectiva dinámica, cubre el mayor número de años posible y se organiza en términos de tres dimensiones: (i) análisis de la economía del gasto, (ii) análisis de la eficacia y (iii) análisis de la eficiencia. En función de los aspectos analíticos abordados en este documento, se podrá concluir si el uso de recursos y la gestión del programa son adecuados, así como obtener recomendaciones para elevar la calidad del gasto público.

El presente documento constituye el informe final del estudio. Este ha sido elaborado con información secundaria, así como con información interna del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y del Fondo Mivivienda (FMV), que fue puesta a disposición del equipo investigador. De todos modos, hubo información solicitada a la que el equipo investigador no llegó a tener acceso o solo accedió a ella parcialmente. Esto queda como una limitación en el desarrollo del estudio. Específicamente, en la sección de programación de atención de beneficiarios (sección 4.1), se realiza un análisis de los fondos colocados por el BFH en relación con entidades técnicas y promotores inmobiliarios a cargo de los proyectos habitacionales. Este análisis se realizó únicamente con información de entidades y promotores con algún proyecto aprobado bajo el BFH y no con el total de agentes registrados en el FMV. Esta es una limitación porque no se cuenta con una métrica completa de la presencia de agentes oferentes. Similarmente, para el análisis de la cobertura (sección 4.2), el equipo investigador trató de replicar el cálculo de la población con déficit habitacional realizado por el MVCS, pero no llegó a arribar a las mismas cifras, en particular en la distribución cuantitativa/cualitativa. Los *scripts* de los cálculos realizados por el MVCS no están disponibles para escrutinio público, lo que resta replicabilidad a las cifras que esta institución utiliza. Asimismo, en la sección de análisis de la economía del gasto (sección 5.1), se pidió al MVCS el cálculo del presupuesto total que le solicita al MEF para el cumplimiento de sus metas. Esta información no fue provista, por lo que el equipo consultor la aproximó en función de lo indicado por dicha institución. Asimismo, en el caso del análisis de la eficacia (sección 5.2), el análisis de cumplimiento de metas no fue posible para el año 2019 a nivel de resultados, pues esta información no se encuentra disponible al público. Esta fue solicitada también al MVCS, pero no llegó a ser entregada. En la misma sección, se hace una pequeña discusión sobre los problemas de calidad que enfrentarían algunos proyectos sobre la base de información de la Contraloría General de la República (2023) y ante la ausencia de información sistematizada de reclamos por parte del FMV que estuviera a disposición del equipo investigador. Por último, el análisis de eficiencia (sección 5.3) se realizó únicamente con información de gastos de gestión del MVCS y una aproximación de los gastos administrativos que el FMV realiza para gestionar el programa Techo Propio, que se extrajo de estudios pasados. Esta información fue solicitada al FMV pero esta institución no la llegó a entregar.

## 2. Metodología

Para responder las preguntas de investigación, se utiliza la metodología de revisión de gasto que tiene el Estado como parte de las directivas que regulan la evaluación en el marco de la fase de evaluación presupuestaria.<sup>2</sup> Una revisión de gasto analiza la asignación y el manejo del gasto público utilizando datos del presupuesto y de indicadores de desempeño para establecer si existen mejores estrategias de uso. Su principal objetivo es proveer información que permita incrementar la economía, eficiencia y eficacia del gasto de la intervención. Para el desarrollo del estudio, se contemplan cuatro actividades críticas, reflejadas en el Gráfico 1. Cada una de estas actividades comprende un conjunto de elementos por ser analizados y resueltos. La relación de estos con sus respectivas fuentes de información se puede encontrar en el Anexo 1, que presenta la matriz de indagación de la presente investigación.

**Gráfico 1.** Esquema de la metodología a implementar



Elaboración: Macroconsult S.A.

### a) Elementos de diseño

Esta sección apunta a analizar la cadena de resultados del BFH en términos de si los productos tienen relación con los resultados que busca generar (pertinencia), si apuntan a los aspectos críticos del problema (relevancia) y si son suficientes para alcanzar los objetivos planeados (suficiencia). El análisis se basa en la matriz de marco lógico (MML) del BHF y sobre los elementos de la lógica vertical y horizontal.

Para el análisis vertical, se hace una revisión de la literatura que sustenta la efectividad de intervenciones similares al BFH para atender la brecha habitacional. Además, la revisión también permite identificar algunos elementos conducentes a resolver el problema de vivienda en el Perú incluidos y excluidos del programa, lo que a su vez permite extraer recomendaciones a nivel de diseño. La revisión de la literatura cubre lo siguiente:

- Identificar el uso de bonos como estrategia para cubrir brechas habitacionales.
- Detectar riesgos asociados que pueden devenir por el uso clientelar de estas intervenciones.
- Revisar experiencias de otros programas en Perú que apuntan a contribuir con el cierre de brechas habitacionales, en particular de segmentos pobres.
- Revisar estudios de caso en otros países, principalmente de la región, para atender la brecha habitacional a través de bonos o subsidios.<sup>3</sup>
- Identificar procesos asociados a la habilitación de suelos y su impacto sobre la oferta habitacional en el Perú.

<sup>2</sup> Directiva N.º 007-2019-EF/50.01.

<sup>3</sup> La discusión introducida incorpora una discusión sobre intervenciones para el ámbito rural. Esta, sin embargo, es solo referencial, pues escapa a los alcances del BFH, que básicamente se concentra en el ámbito urbano.

- Asimismo, en tanto las dos modalidades que predominan en la aplicación del programa son adquisición de vivienda nueva (AVN) y construcción en sitio propio (CSP), se diferencia entre mecanismos tomando en cuenta estas modalidades.

La revisión plantea algunos lineamientos referenciales que podría adoptar un programa como Techo Propio, que brinda el BFH, para mejorar su diseño y cobertura. Aquí se hace una reflexión sobre la focalización del BFH.

Para el análisis horizontal, se analizan los indicadores de desempeño de la MML a partir de los principios SMART (es decir, si es que estos son específicos, medibles, alcanzables y atribuibles, relevantes y acotados en el tiempo).<sup>4</sup> Además, se verifica la pertinencia y suficiencia de los medios de verificación para la construcción de los indicadores y se exploran medios de verificación alternativos o complementarios.

### **b) Análisis de focalización**

Implica el análisis de la gestión de la intervención en términos de la población objetivo que esperaba alcanzar. En este punto, se indaga en detalle lo siguiente:

- Identificar criterios utilizados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para programar la cantidad total de beneficiarios para atender durante el año a través del BFH, así como presupuesto asignado para tal fin.
- Identificar criterios de asignación del Fondo Mivivienda (FMV) para distribuir los fondos destinados al BHF por región y por modalidad.
- En ambos casos, además de los criterios teóricamente definidos por las instituciones, se realiza un análisis correlacional de la distribución de fondos a nivel regional con características socioeconómicas, físicas y políticas.

Para ello, se solicitaron al MVCS de manera explícita los criterios que definen a la población objetivo que espera atender a través de los recursos que asigna al FMV, así como la programación de población intervenida por modalidad y región, incluyendo poblaciones especiales (como la del VRAEM y población de frontera). Por otro lado, se solicitaron al FMV los criterios utilizados para identificar a la población objetivo y los criterios utilizados para distribuir los fondos entre regiones y por modalidad. Además, se solicitó el padrón individualizado e innominado de beneficiarios del programa Techo Propio, donde se recojan algunas características de los miembros de la unidad familiar.

Con la información recolectada, se construyen dos indicadores críticos, que en este análisis son los de cobertura y subcobertura (población objetivo que no llega a ser atendida por la intervención). No se pudieron construir indicadores de filtración, por lo que se aproxima a partir de la comparación de algunas características que definen vulnerabilidad entre la base de beneficiarios del BFH y la de hogares que exhiben déficit habitacional en la ENAPRES y, donde es necesario, la ENAHO.

Con los indicadores construidos, se realizan los siguientes análisis:

- Magnitud de la ineficiencia en la asignación del programa en términos de población (población con subcobertura total) y monto (valor total del bono que se requeriría asignar a población con subcobertura para cubrir el déficit habitacional)
- Efecto del retiro del bono sobre la brecha de acceso a vivienda en el ámbito urbano

---

<sup>4</sup> En inglés: *Specific, Measureable, Attributable, Relevant y Timeable.*



### c) Análisis de la ejecución presupuestal

Este análisis adopta una perspectiva dinámica, cubre el mayor número de años posible y se organiza en términos de las tres dimensiones siguientes (las definiciones se basan en la metodología propuesta por el MEF, pero se ajustan de manera *ad hoc* para responder las preguntas de interés):

- Análisis de la economía del gasto

En el marco del estudio, se entiende como el análisis de los criterios de programación presupuestal a la exploración de la medida en que los patrones de gasto coinciden con lo planificado y si la estructura de costos es “adecuada”. Los aspectos considerados son los siguientes:

- Criterios del MVCS en la programación del presupuesto asignado al FMV y, más específicamente, al programa Techo Propio y al BFH. Esta información es recogida a partir de la información (documentaria o entrevistas) a ser compartida por MVCS y FMV.
- Limitaciones en el uso del canon por los gobiernos regionales para el financiamiento de bonos familiares habitacionales destinados a proyectos de vivienda del programa Techo Propio, en línea con lo señalado en la Ley 30848.<sup>5</sup> Esta información se recoge a partir de la información (documentaria o entrevistas) a ser compartida por MVCS y FMV.
- Relación de los montos planificados y asignados por el MVCS y ejecutados por el FMV. Se toma especial atención a la existencia de saldos restantes a favor del FMV como resultado de las diferencias entre lo que este desembolsa y lo que recibe por parte del MVCS. Este cálculo es posible a partir de la información estadística a ser compartida por MVCS y FMV.
- Exploración de la trazabilidad del gasto: relación entre los fondos de recursos asignados por el MVCS al FMV y los fondos colocados por este a través del programa Techo Propio y el BFH a entidades financieras y entidades técnicas o promotores inmobiliarios.
- Análisis de la suficiencia del BFH. Se busca observar el grado en que el monto asignado a los hogares, a través del BFH, da lugar a un crédito remanente que es compatible con la capacidad de ahorro de los hogares de la población objetivo del BFH. Para ello, se calcula la cuota mensual de los créditos necesarios para deuda bajo condiciones que los beneficiarios del BFH enfrentan (tasas de interés, periodos de pago, etc.). Este ejercicio permite derivar tres análisis subsecuentes. Primero, permite estimar la demanda potencial sincerada, dada la capacidad de repago de los préstamos por parte de los hogares. Segundo, permite observar cuánta población más se incorporaría a la demanda potencial (medida en el número de hogares) si se ajustaran los límites del BFH y los límites de los precios de las viviendas que financia. Tercero, permite medir el segmento socioeconómico al cual atiende de manera efectiva el BFH (observado a partir de la distribución de ingreso).
- Análisis del monto del BFH asignado a las unidades familiares en relación a los precios de mercado de viviendas.
- Estimación del presupuesto necesario que se requeriría para atender a toda la población objetivo. De la información de brecha sincerada, se realizan los cálculos usando diferentes escenarios de subsidio.

---

<sup>5</sup> Esta ley modifica el artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon, a fin de promover el financiamiento de programas de vivienda social.

- Análisis de la eficacia

En el marco del estudio, este análisis involucra el análisis del grado en que se alcanzan los resultados esperados. Los aspectos considerados son los siguientes:

- Evolución de los indicadores de desempeño a nivel de resultados, productos y actividades contemplados en la matriz de marco lógico. Para ello, se trabaja con la información sobre indicadores de monitoreo a compartir por el FMV con el equipo consultor.
- Análisis de la cobertura territorial del programa y su vínculo con la brecha habitacional.
- Contribución al cierre de la brecha habitacional de la población objetivo y de la población total, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. La información anterior se cruza con las estimaciones de brecha sincerada para llegar a conclusiones sobre el aporte del FMV en el cierre de la brecha según segmentos de interés.

- Análisis de la eficiencia

En el marco del estudio, corresponde al análisis de la relación entre productos y gastos considerando una mirada comparativa regional:

- Comparación entre la ratio de gastos y fondos colocados a través del BFH versus otros programas similares en la región. La gestión del BFH será más eficiente si la ratio es menor que la de los demás programas.<sup>6</sup>

#### **d) Elaboración de conclusiones y recomendaciones**

A partir del análisis de estas tres dimensiones, se puede concluir si el uso de recursos y la gestión del programa son adecuados. Para ello, se define como adecuado si cumple con lo siguiente:

- Tiene criterios de programación presupuestal que se basan en el cierre de brechas habitacionales a nivel regional.
- El monto ejecutado por el programa Techo Propio es cercano al monto programado por el MVCS.
- El monto asignado por el BFH a las unidades familiares cubre una proporción importante del precio de las viviendas, dados los precios de mercado.
- Exhibe reducidos errores de focalización, dada la población objetivo y programada que espera atender.
- Exhibe reducidos niveles de ineficiencia, dada la comparación con otros programas similares en otros países de la región.

Por otro lado, el estudio, con la organización propuesta, permite obtener recomendaciones para elevar la calidad del gasto público en las siguientes direcciones:

- Plantear mejoras a nivel de diseño, tomando en consideración los contrastes realizados entre el BFH y la literatura.
- Plantear mejoras a nivel de focalización, en términos de subcobertura e infiltración de beneficiarios.

---

<sup>6</sup> En la propuesta metodológica se ofreció explorar la eficiencia a partir de un análisis envolvente de datos (DEA por sus siglas en inglés) a nivel regional, siempre que los datos estuvieran disponibles. Sin embargo, debido a que el equipo investigador no tuvo acceso a estos datos, no pudo implementarse.

- Mejoras a nivel de gestión presupuestaria. Ello involucra también recomendaciones asociadas a mejoras en el seguimiento presupuestal realizadas sobre la base de la revisión del flujo del presupuesto, desde el MVCS hasta el BFH, que es parte del análisis de trazabilidad.
- Plantear mejoras a nivel del desempeño del programa, en términos de su capacidad de atender el cierre de la brecha habitacional.

Las recomendaciones elaboradas se presentan en una matriz, que relaciona la evidencia encontrada en el análisis con conclusiones y, consecuentemente, con recomendaciones.

### **3. Elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional**

Esta sección apunta a analizar la cadena de resultados del BFH en términos de si los productos tienen relación con los resultados que busca generar, si apuntan a los aspectos críticos del problema y si son suficientes para alcanzar los objetivos planeados. El análisis descansa fuertemente en la revisión de la literatura y documentos internos del programa.

#### **3.1. Revisión de la literatura**

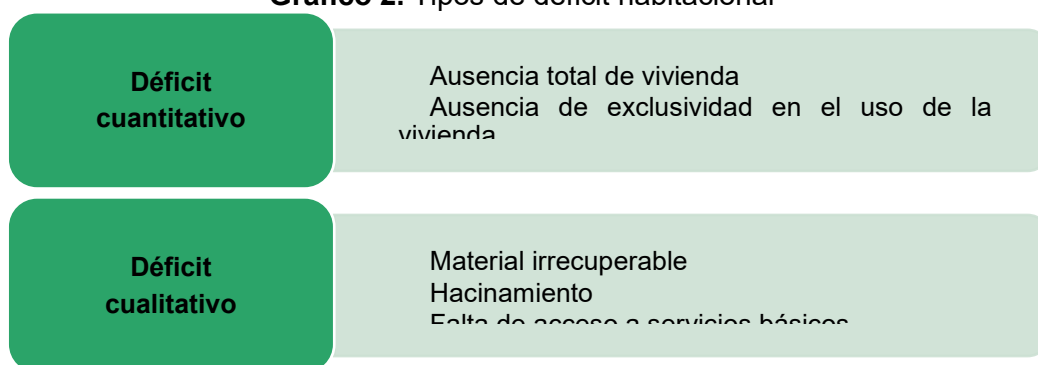
##### **3.1.1. La brecha habitacional en el Perú**

El acceso a una vivienda adecuada influye directamente sobre la calidad de vida de las personas. Uno de los retos pendientes más importantes por resolver en el Perú es reducir el déficit habitacional, definido como la carencia de un conjunto de requerimientos vitales que tiene la población para contar con una vivienda digna (INEI, 2022a). Específicamente, bajo los estándares que el Estado peruano define para identificar a quienes enfrentan un problema habitacional, estos requerimientos están referidos tanto al espacio y estructura de una vivienda, como a la calidad de esta en términos de disponibilidad de servicios, espacio habitable y materialidad. Esta definición es más acotada que la concepción de “vivienda adecuada” que se tiene a nivel internacional por la Organización de las Naciones Unidas, reconocida como derecho humano bajo la normativa internacional de derechos humanos. Bajo esta aproximación, son siete las condiciones que se deben cumplir para considerar una vivienda como adecuada (ONU-Habitat, 2019): (i) seguridad de la tenencia —condiciones que protejan la propiedad de cualquier tipo de amenaza—; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura —provisión de agua potable, saneamiento, energía, calefacción y alumbrado, así como condiciones para la conservación de alimentos y eliminación de residuos—; (iii) asequibilidad —se refiere a que todas las personas puedan acceder al costo de la vivienda que, bajo estándares de la ONU, se da cuando un hogar destina menos del 30% de su ingreso—; (iv) habitabilidad —condiciones que garantizan la seguridad física de los habitantes de una vivienda, así como el espacio suficiente y protección contra factores climáticos adversos y otros riesgos para la salud y peligros estructurales—; (v) accesibilidad —consideraciones respecto al diseño y materialidad específicas a grupos desfavorecidos o marginados, especialmente de personas con discapacidad—; (vi) ubicación —debe permitir a sus habitantes acceder a oportunidades de empleo, servicios de salud, educación, entre otros, así como ubicarse fuera de zonas de riesgo o contaminación—; (vii) adecuación cultural —se refiere a que se respeta y se toma en consideración la expresión de identidad cultural—.

Para fines de la presente investigación, especialmente en términos del análisis cuantitativo presentado más adelante, se toma la definición de brecha habitacional oficial. No obstante, no se dejan de lado las implicancias que tendría ampliar el enfoque a una perspectiva internacional, sobre todo a manera de reflexión.

En tal sentido, bajo la definición del INEI y que utilizan los diferentes organismos del Estado, se distinguen dos tipos de déficit habitacional: uno cuantitativo y uno cualitativo (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Tipos de déficit habitacional



Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

De acuerdo con la definición del INEI, los hogares con déficit cuantitativo son aquellos con ausencia total de vivienda, aquellos con ausencia de exclusividad en el uso de la vivienda —es decir, los que habitan en viviendas no adecuadas (viviendas improvisadas, locales no destinados para habitación humana u otro tipo)—, así como aquellos con ausencia de propiedad o que habitan alguna vivienda improvisada cuya condición de ocupación es alquilada, cedida por otro hogar, cedida por el centro de trabajo, cedida por otra institución u otro tipo ocupación.

El déficit cualitativo es definido por el INEI como aquel que está compuesto por: (i) material irrecuperable, (ii) vivienda hacinada o (iii) servicios básicos deficitarios. Las viviendas con material irrecuperable son aquellas que tienen las paredes de tipo irrecuperable, sin tomar en cuenta el estado del piso. En el área urbana, las paredes de este tipo son de estera, piedra con barro u otro material precario; en el área rural, son paredes de estera u otro material precario, incluyendo viviendas de tipo choza o cabaña. Por otro lado, se considera que la vivienda es hacinada si en ella habitan más de tres personas por habitación. Finalmente, las viviendas con servicios básicos deficitarios son aquellas que no tienen agua, luz ni desagüe. Respecto al agua, en el área urbana, se considera que la vivienda no tiene acceso si no tiene red pública dentro de la vivienda, mientras que, en el área rural, si se abastece de agua de camión-cisterna u otro similar, río, acequia o manantial u otro tipo. Respecto al acceso a luz, la vivienda no cuenta con este si no accede a energía eléctrica mediante red pública. Respecto al servicio de desagüe, la vivienda se considera sin baño o servicio higiénico si, en el área urbana, no tiene red pública dentro de la vivienda ni letrina o, en el área rural, no tiene red pública dentro ni fuera de la vivienda, ni letrina.

En ese sentido, los hogares con déficit habitacional son aquellos que presentan una o más características de las previamente descritas, sean estas de carácter cuantitativo o cualitativo. En 2021, de acuerdo con cálculos del INEI, el déficit habitacional alcanzó a 11.2% de los hogares a nivel nacional, siendo 10% en el área urbana y 15.6% en el área rural. Si bien esta proporción ha ido disminuyendo durante los últimos años en el caso del área rural (17.6% en 2018), esta ha visto un incremento en el área urbana (8.3% en 2018). Desagregando este déficit, se estima que el 2.3% de los hogares a nivel nacional presentan déficit cuantitativo y la mayoría se observa en el área urbana (2.8% de los hogares urbanos y 0.3% de los hogares rurales). Por otro lado, respecto al déficit cualitativo, se estima que el 8.9% de los hogares a nivel nacional lo presentan, alcanzando hasta 15.3% en el área rural y 7.2% en el área urbana.

La brecha anterior, sin embargo, no es estática, sino más bien se mueve en el tiempo. De acuerdo con Espinoza y Fort (2020a), cada año se crean 142,000 hogares en el Perú, mientras que tan solo se producen 128,000 viviendas, de las que apenas 43,000

corresponderían a producción formal. Con ello, cada año se generaría una demanda no satisfecha de casi 100,000 viviendas formales. Estos autores argumentan que la oferta que se crea anualmente no brinda una solución final a la brecha habitacional pues, de las 128,000 viviendas creadas anualmente, la mayoría son inadecuadas (hacinadas, con deficiencias estructurales o sin servicios básicos). Esto configura un escenario en el cual el problema se torna más complejo, dado que las soluciones gestionadas por las familias, que son en gran parte, viviendas autoconstruidas en un entorno de informalidad, pueden estar reforzando hasta cierto punto la brecha habitacional.

La oferta informal se desarrolla en un contexto de acelerada expansión urbana desorganizada, que ha llevado a la generación de espacios de suelo urbano informal (Banco Mundial, 2022). De acuerdo con Espinoza y Fort (2020a), el 93% del nuevo suelo urbano, referido al área de expansión urbana, creado entre 2001 y 2018, corresponde a urbanizaciones informales, distribuidas entre ocupaciones ilegales y lotizaciones informales. Estas están caracterizadas por no contar con servicios ni infraestructura, derechos de propiedad parciales o nulos y con calles estrechas.

Sobre esto, en el Perú, se registra que alrededor del 75% ha realizado procesos de edificación, remodelación, mejoramiento o ampliación sin la asistencia o supervisión de un ingeniero o arquitecto (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2015). Las familias peruanas suelen construir sus viviendas bajo un sistema de construcción progresiva, denominado así por Hábitat para la Humanidad, en el cual la finalización de la vivienda puede llegar a tardar hasta 30 años. Este proceso resulta perjudicial para las familias, debido a la asimetría de información entre los actores, la cual podría generar a las familias un costo hasta 40% mayor al inicial, por ejemplo, por la compra de materiales que no cumplen con los estándares de calidad requeridos para la construcción o la compra excesiva de algún producto (Hábitat para la Humanidad, 2019). Por otro lado, la construcción en zonas de difícil acceso acarrea costos monetarios adicionales. A manera de ilustración, los costos adicionales que se asumen por el traslado de materiales de construcción y agua hacia las viviendas pueden superar el 100% del costo inicial de los materiales e insumos (*idem*). El desarrollo de viviendas a través de esta modalidad de construcción progresiva altamente informal, por tanto, no estaría respondiendo a las necesidades básicas de vivienda de la población ni estaría siguiendo los elementos de vivienda adecuada establecidos por ONU-Habitat.

Además, la migración de hogares rurales a zonas urbanas en busca de mejores condiciones habitacionales pudo contribuir a incrementar la cantidad de hogares urbanos informales y sin acceso a servicios (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2023). De acuerdo con el estudio elaborado por CEPLAN, entre el censo de 2007 y de 2017, la población rural ha disminuido en 2.1%, mientras que la urbana registra una tasa de crecimiento de 1.6% promedio anual, estimada en una adición de 3.4 millones de habitantes. Más aún, en años recientes, la migración extranjera también ha sido vinculada con presiones sobre la demanda habitacional. No obstante, sobre ello se resalta el hecho de que las decisiones habitacionales de esta población se relacionarían en gran medida con su condición laboral y estarían limitadas a espacios segregados, principalmente asociados con el mercado de alquiler de vivienda y, alternativamente, a soluciones informales (Pereyra *et al.*, 2023).

En el Perú, según el diagnóstico de la Ley N.º 31313,<sup>7</sup> dos factores explicarían gran parte de la expansión descontrolada que ha ocurrido en las últimas décadas en el país: la informalidad urbana generada por el déficit habitacional y la especulación en el valor

---

<sup>7</sup> Ver:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B0%2031313.pdf?v=1634579665>

del suelo. El Estado no ha sido capaz de afrontar ninguna de ellas, sino más bien ha dirigido sus esfuerzos las últimas décadas a la regularización de las ocupaciones urbanas informales y a la liberalización del suelo y la vivienda, provocando que la expansión se haya acelerado (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento [MVCS], 2021).

Respecto al primer factor, la expansión desordenada de las ciudades se encontraría estrechamente ligada al déficit habitacional, ya que, al incrementarse la demanda insatisfecha de vivienda debido a la escasez de una oferta viable y políticas de vivienda, los sectores menos favorecidos se ven impulsados a buscar alternativas en la ocupación informal. Esto, ante la ausencia de una política urbana que se vincule con el sistema de producción de viviendas y la expansión de programas destinados a formalizar la vivienda autoproducida que termina reforzando los incentivos a la informalidad y el tráfico de terrenos (*idem*).

Por otro lado, la ausencia de mecanismos reguladores en la política urbana ha generado incentivos perversos como la especulación del valor del suelo, segundo gran factor que explica la expansión urbana descontrolada. Esta fue acompañada de mecanismos desarticulados de manejo del suelo que reforzaron los incentivos a la especulación urbana, por ejemplo, a través de la posibilidad de modificar la zonificación y, con ello, los parámetros de edificabilidad (*idem*).

Por el lado de la demanda, se identifica que el mercado de vivienda formal no se masifica debido a que las limitaciones que enfrentan los hogares con escasos recursos para acceder a soluciones financieras que les permitan comprar, construir o mejorar una vivienda son amplias. Es decir, hace falta un mayor acceso al crédito hipotecario por parte de estos sectores con recursos limitados (BID, 2015). Asimismo, en tanto los costos asociados a viviendas formales se han incrementado, la preferencia de los hogares por viviendas más accesibles ha aumentado (Calderon, 2015).

En síntesis, se tiene entonces que en el Perú predomina una oferta que no puede ofrecer viviendas, así como una demanda que no puede demandarlas, por lo que despliega estrategias informales para autoproverse de espacios habitacionales.

### **3.1.2. Uso de mecanismos del mercado financiero para el cierre de la brecha habitacional**

El acceso a la vivienda usualmente demanda el financiamiento a través de créditos hipotecarios que se extienden por periodos largos. Por esta razón, parte de las estrategias de atención que se despliegan para atender el acceso a este tipo de activos en segmentos de ingresos bajos requieren resolver la brecha de acceso al mercado financiero. Para ello, en el Perú, se emplean dos mecanismos que involucran al sistema financiero en forma de créditos y subsidios a la vivienda (Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda, 2022). Por un lado, el Gobierno facilita a los hogares el acceso a créditos más baratos que los disponibles en el mercado tradicional. Por otro lado, se emplean subsidios a una parte del valor de una vivienda. En general, estas soluciones buscan aliviar las restricciones de liquidez que podría enfrentar un hogar para acceder a una vivienda de su propiedad.

#### **a) La racionalidad económica de los subsidios habitacionales para acceder a vivienda**

El uso de mecanismos del mercado financiero para el cierre de la brecha habitacional ha sido ampliamente debatido a nivel mundial. Este se ha planteado como una alternativa más aceptada frente a otro tipo de soluciones para el cierre de esta brecha,

como lo es la entrega directa de viviendas a hogares (Fernández-Maldonado y Bredenoord, 2010; Bouillon, 2012; Stein y Vance, 2008). De manera más específica, un mecanismo del mercado financiero utilizado con esta finalidad es la entrega de bonos y/o subsidios para aliviar las cargas de las deudas hipotecarias en hogares pobres.

El uso de subsidios como instrumento de política pública para el acceso a crédito de hogares en situación de pobreza responde a las barreras que estos enfrentan para acceder a los mercados de crédito tradicionales, sea por sus bajos ingresos, falta de ahorro, falta de historial crediticio, entre otros aspectos (Hábitat para la Humanidad, 2021; Doling *et al.*, 2013). Más generalmente, ello se debe a la perspectiva de las microfinanzas como herramienta para aliviar la pobreza (Hulme y Mosley, 1996).

Respecto de su rol como facilitadoras del acceso a una vivienda (ampliamente conocido como *housing microfinance* en inglés), la experiencia a nivel internacional es abundante y se caracteriza por su aproximación, en especial, a las necesidades habitacionales de los hogares más pobres (Daphnis y Ferguson, 2004; Merrill y Mesarina, 2006).

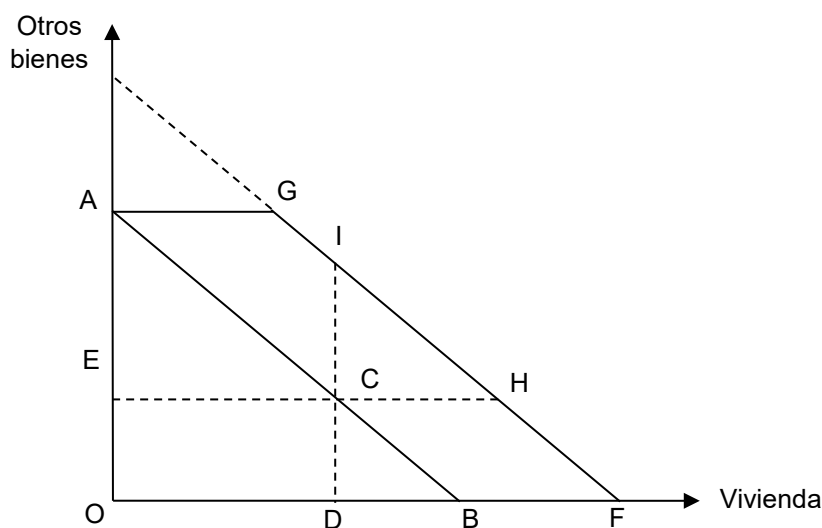
La forma que adoptan estos subsidios es la de un complemento sobre la capacidad adquisitiva de las familias de menores ingresos “para permitir que estas puedan atender su problema de vivienda a través del mercado, accediendo a una solución habitacional que satisfaga sus aspiraciones y que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas” (Gonzales, 2002).

De acuerdo con Gonzales (2002), estos subsidios habitacionales impactan sobre las posibilidades adquisitivas de los beneficiarios al ampliar su conjunto factible de consumo, determinado tanto por consumo de una solución habitacional como de otros bienes (ver Gráfico 3). Luego, dado un conjunto factible de consumo inicial AOB y una canasta de consumo C, un subsidio habitacional permitiría la ampliación de este conjunto factible hasta AOFG, en tanto se podría ampliar el consumo de vivienda. Con ello en consideración, se produce un incremento del ingreso real de los beneficiarios del subsidio, desplazando la línea de presupuesto desde BA hasta FG, que se trunca en el punto G debido a que este mayor presupuesto solo se puede utilizar en vivienda. Con ello, la nueva canasta de consumo se podría ubicar sobre el tramo HI, en tanto el subsidio puede ser agregado al presupuesto de vivienda y obtener una mejor solución habitacional de mayor valor (punto H) o para liberar parte de este presupuesto para dedicarlo a consumir otros bienes (punto I) o algún punto intermedio.

El análisis simple propuesto en el Gráfico 3 invita a observar los impactos potenciales de los subsidios habitacionales. Por un lado, pueden permitir el acceso a una mejor solución habitacional. Por otro, al liberar recursos, pueden impactar en el aumento de consumo de otros bienes y servicios de interés. Este argumento se utiliza posteriormente cuando se explora la evidencia empírica de la lógica vertical del BFH.



**Gráfico 3.** Impacto de un subsidio habitacional directo sobre el ingreso real



Fuente: Gonzales (2002). Elaboración: Macroconsult.

Las ventajas de los subsidios habitacionales directos son diversas. Renaud (1997) alega que estos esquemas de subsidio a la demanda son más eficientes que los subsidios a la oferta, a través de viviendas provistas por el Estado, debido a que posibilita menores pérdidas en el bienestar y soberanía del consumidor y menores costos en la facilitación de una vivienda. Además, los beneficios se desbordan sobre el sistema financiero y fortalecen el mercado de créditos (Gonzales, 2002). Esto porque, por un lado, los subsidios a la demanda aumentan el mercado potencial de los préstamos hipotecarios al incrementar el segmento de población elegible del sistema financiero. Esto amplía el mercado potencial de prestatarios hipotecarios y fomenta una cartera de créditos de mejor calidad. Por otro lado, los subsidios pueden incentivar la formación de ahorros financieros previos a través del sistema financiero formal. Estos subsidios pueden premiar el ahorro regular, la antigüedad y la consistencia, lo que ayuda a expandir la base de posibles prestatarios al incluir a personas que tradicionalmente son rechazadas debido a la falta de ingresos permanentes. Finalmente, a diferencia de los subsidios a las tasas de interés, los subsidios no distorsionan el funcionamiento del mercado financiero de vivienda, sino que lo fortalecen, pues complementan los créditos hipotecarios en condiciones de mercado, en lugar de reemplazarlos. Esto significa que aquellos que reciben un subsidio deben obtener un crédito hipotecario en condiciones normales, lo que estimula la operación del mercado y fomenta el flujo de recursos financieros hacia el sector de vivienda, beneficiando tanto a los prestatarios como a los intermediarios financieros.

Bajo la forma no reembolsable que de modo particular tiene el Bono Familiar Habitacional en Perú, el subsidio otorgado por el Estado permite que los hogares beneficiarios enfrenten condiciones más ventajosas de financiamiento complementario, ya que les exige menores montos adicionales de ahorro para cubrir los valores de la vivienda, montos de créditos menores, cuotas de repago reducidas, tasas de interés más ventajosas, entre otros.

#### **b) Amenazas al diseño de programas que implementan bonos**

La aplicación de este tipo de intervenciones también enfrenta amenazas que pueden restringir el alcance de sus impactos. Por un lado, existe un riesgo asociado al diseño que tiene que ver con los límites que enfrentan sus procesos de focalización. Se ha

observado en la región que las soluciones ofrecidas no necesariamente llegan a la población más pobre y vulnerable. Estos problemas emergen, en gran medida, del uso de mecanismos de selección de clientes llevados a cabo por entidades financieras involucradas en el otorgamiento de una solución habitacional. Por un lado, se pueden enfrentar limitaciones para identificar a familias que realizan labores informales, lo que es más probable en segmentos de bajos ingresos (Held, 2000) y, por otro, se puede carecer de incentivos para atender a familias pobres debido a los mayores riesgos involucrados, que no son mitigados por el programa habitacional. En el agregado, esto puede generar problemas en la focalización del programa.

Por otro lado, es pertinente tomar en consideración que el programa puede abrir un canal por el cual se crean incentivos que promueven en alguna medida la expansión informal, toda vez que, después de que los derechos de propiedad son otorgados a los hogares, el programa podrá llegar hasta ellos para mejorar la habitabilidad de las viviendas inicialmente precarias. Por ejemplo, Espinoza y Fort (2020b) postulan que el Estado peruano habría desempeñado un rol importante en esta línea, pues invierte cerca de mil millones de soles al año en subsidiar el acceso a servicios básicos e infraestructura en urbanizaciones informales, mientras que los hogares con viviendas en urbanizaciones formales asumen estos costos por completo. Según los autores, este subsidio habría permitido que la probabilidad de que un lote informal reciba dichos servicios de manera gratuita sea elevada, generando mayores incentivos para los promotores inmobiliarios informales de continuar y expandir sus operaciones.

Asimismo, se suman otros factores que tienen que ver con una baja capacidad de fiscalización de gobiernos locales, responsables de la verificación técnica de las obras concluidas, lo que genera mayores incentivos para actos de corrupción, como se ha evidenciado previamente mediante contrataciones del Estado y adjudicaciones de obras (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018), al aprobarse proyectos sin una debida verificación de sus estándares. Asimismo, este hecho se puede reforzar con una ausencia de mecanismos de monitoreo físico por parte de las entidades a cargo de este tipo de subsidios. Por ejemplo, se tiene que el *Informe de auditoría de cumplimiento al Fondo Mivivienda*, elaborado por la Contraloría General de la República (2023), da cuenta de hasta 201 reclamos en Piura (102 reclamos), Lambayeque (40 reclamos) y La Libertad (59 reclamos), entre 2021 y 2022, por obras inconclusas y un monto de 5.4 millones de soles (2.7 millones en Piura, 1.1 millones en Lambayeque y 1.6 en La Libertad) bajo la modalidad de construcción en sitio propio.

Finalmente, también cabe resaltar que existe un potencial uso clientelar de este tipo de bonos,<sup>8</sup> cuyos riesgos potenciales asociados son problemas de gestión y logro de resultados. De acuerdo con Alcázar (2006), la ausencia de resultados observada de programas sociales en el Perú tiene que ver con problemas de ineficiencia, focalización, diseño y gestión, pero también con el clientelismo político. Según la autora, esto es generado por una limitada transparencia de la gestión pública, lo que puede devenir en “la creación, diseño e implementación de los programas, en la elección de los beneficiarios, así como en la manipulación de recursos”. Alcázar (2006) advierte que la concentración de poder por parte de los proveedores de los programas sociales favorece su uso clientelar. Ello se puede deber a problemas en el diseño de los programas (objetivos, justificación y población objetivo), ambigüedad en la asignación

---

<sup>8</sup> El fenómeno del clientelismo político se define como una relación social entre actores con poder político y la ciudadanía, en la que se intercambian bienes por favores; los bienes intercambiados son de carácter público y privado (Gancedo, Basuino y Paz, 2009). En general, existe consenso sobre el hecho de que las prácticas clientelares son más exitosas en contextos con altos índices de pobreza e indigencia (Gruenberg y Pereyra, 2009). De tal modo, los bienes y favores intercambiados se pueden observar en la forma de programas sociales, subsidios, bonos, entre otros.

de recursos (definición de criterios de elegibilidad de potenciales beneficiarios), así como a falta de mecanismos de reclamo.

Con relación a programas que buscan proveer de soluciones habitacionales, la amenaza del uso clientelar también puede emerger. Por ejemplo, en Colombia, los estudios de Collante (2021) y Palomino (2016) muestran evidencia de que los beneficiarios de políticas sociales responden a la provisión de bienes apoyando a los políticos que perciben como partícipes del programa, específicamente en las elecciones nacionales. Los autores, al respecto, comentan los casos del Programa de Vivienda Gratuita y el Programa 100,000 Viviendas Gratis. El análisis de Koumpias *et al.* (2021) complementa los hallazgos anteriores e incluso va más allá, advirtiendo también la amenaza de redes clientelares, pero esta vez asociadas a la corrupción. Según los autores, dada la rentabilidad de los proyectos habitacionales y un entorno de escasa transparencia se pueden generar incentivos a la corrupción entre agentes públicos y privados en la asignación de recursos.

Con ello, se puede devenir en el uso clientelar de este tipo de intervenciones y el principal riesgo asociado es un efecto negativo de gran magnitud sobre la eficiencia de asignación del gasto público (Kurer, 1993), entendida como aquellos recursos públicos que efectivamente son destinados a la consecución del bien común (Barrientos-Oradini *et al.*, 2021). En tal sentido, aquellos recursos destinados al cumplimiento del intercambio de bienes y favores, con la finalidad de obtener mayor apoyo político, serían resultado de la desviación de recursos que hubieran sido destinados a las intervenciones o programas habitacionales, limitando sus resultados y, consecuentemente, el bienestar de sus demandantes.

### **3.1.3. ¿Qué se hace actualmente en el Perú para resolver la brecha de acceso a vivienda adecuada?**

Actualmente, el Perú cuenta con una Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU), con horizonte temporal al 2030, aprobada mediante DS N.º 012-2021-VIVIENDA, que plantea cuatro objetivos prioritarios:

- OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.
- OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.
- OP3. Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
- OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.

Con ello en consideración, el problema de acceso a una vivienda adecuada corresponde al tercer objetivo prioritario, que a su vez presenta tres lineamientos:

- Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
- Mejorar la calidad de las viviendas en las ciudades y centros poblados del país, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
- Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.

De esta forma, la PNVU constituye uno de los instrumentos más importantes que posee el Perú para hacer frente a la brecha habitacional. Su planteamiento exponía la

necesidad de establecer una norma con rango de ley para el desarrollo urbano sostenible de las ciudades.<sup>9</sup> Así, se aprobó en el mismo año la Ley N.º 31313, que tiene como objeto establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible, así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad urbana y territorial, entre otros.

Entre los mecanismos que establece para lograr sus objetivos, se encuentran los planes para el acondicionamiento territorial y planes de desarrollo urbano (PDU) —que son documentos que permiten la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico-territorial para el desarrollo sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente de las ciudades y centros poblados y de sus áreas de influencia; ambos deben ser aprobados por las municipalidades provinciales—. <sup>10</sup> Además, están los planes de desarrollo urbano y metropolitano,<sup>11</sup> que describen la estrategia de los gobiernos locales para fomentar la provisión y acceso a la vivienda de interés social (VIS).<sup>12</sup> De momento, estas son herramientas poco extendidas en el país, como se observa en el siguiente gráfico, el cual fue construido con información del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) para el año 2022. De manera particular, se extrajo información de la situación actual de los planes de desarrollo urbano utilizados por las municipalidades. Se encontró que actualmente solo 195 municipalidades de las 1874 registradas en la base cuentan con un PDU. De estas, 87 son municipalidades provinciales (44% del total) y 108 distritales (6.4% del total).<sup>13</sup> Con la Ley N.º 31313, se estableció como meta la elaboración de 707 PDU entre el periodo 2022-2030 (MVCS, 2021). Por tanto, las cifras dan señales del ligero avance que se ha dado en esta área y el largo trabajo pendiente por hacer.

---

<sup>9</sup> Dicha norma hace referencia a la Ley 31313 o Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, la cual fue propuesta por el Ejecutivo materializando los servicios de la PNVU. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B0%2031313.pdf?v=1634579665>

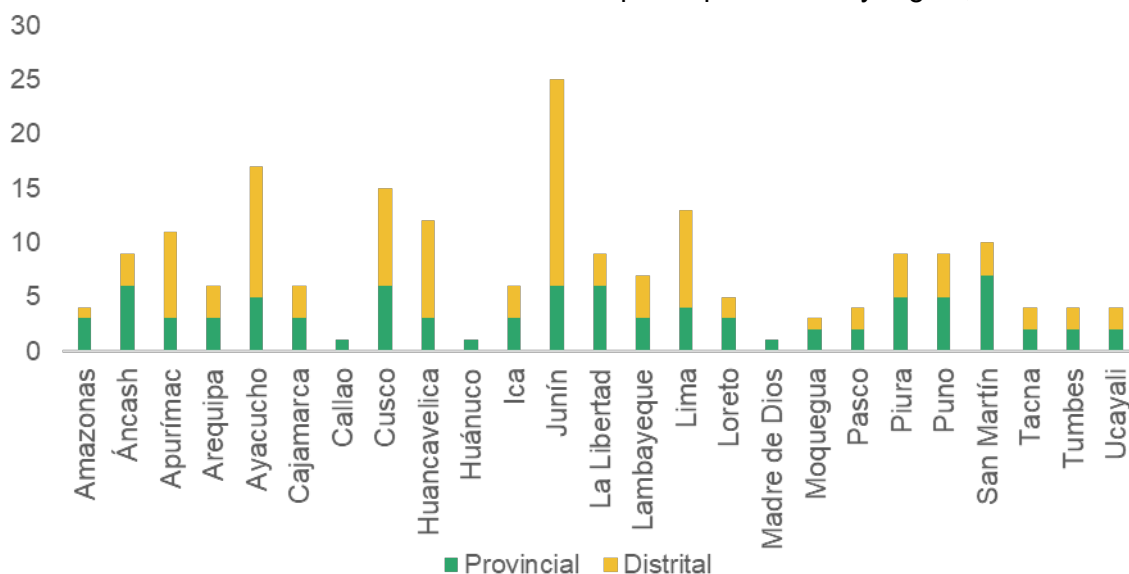
<sup>10</sup> La formulación y aprobación de los planes son de carácter obligatorio para los gobiernos locales, así como lo es su actualización de acuerdo con la normativa urbanística nacional, ya que solo pueden otorgar licencias de habilitación urbana y edificación acordes con y en el marco de lo establecido en los PAT y PDU aprobados y vigentes

<sup>11</sup> Los planes de desarrollo metropolitano (PDM) son aprobados por las municipalidades provinciales que conforman áreas metropolitanas y se sujetan a lo dispuesto en el Plan de Acondicionamiento Territorial, en caso este haya sido previamente aprobado.

<sup>12</sup> Las municipalidades distritales están prohibidas de excluir directa o indirectamente la ejecución de programas o proyectos de VIS en sus jurisdicciones y, más bien, deben fomentar la densificación de áreas clasificadas como suelo urbano consolidado.

<sup>13</sup> Estas cifras contrastan levemente con datos consignados en la PNVU, que en 2019 mostraba 256 municipalidades con PDU. Probablemente, se deba a algún subregistro del RENAMU.

**Gráfico 4.** Número de PDU elaborados por departamento y región, 2022



Fuente: Datos del Registro Nacional de Municipalidades en 2022. Elaboración: Macroconsult.

La Ley N.º 31313 también estipula que en los procesos de renovación y regeneración urbana en los que participen los gobiernos locales se destinará obligatoriamente un porcentaje de al menos 20% del área intervenida para la creación de VIS.<sup>14</sup> Además, los gobiernos locales podrán constituir o promover la constitución de fideicomisos comunitarios de tierras, los cuales administran el suelo donde se llevará a cabo el proyecto que incluye total o parcialmente VIS, a fin de promover la creación, desarrollo y administración de proyectos de vivienda.

En cuanto a la regulación del suelo, la ley también brinda una nueva clasificación del suelo, con el fin de lograr un alcance más cercano a la realidad nacional. A su vez, se norman mecanismos de regulación del suelo. Entre estos se encuentra la “zonificación”, la cual tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación que se le puede dar al suelo. Además, la zonificación no podrá modificarse, salvo en el marco de la actualización de los PDU conforme a su periodicidad (una vez al año como mínimo) y procedimientos que se establecen en el reglamento de la ley. Esto, a fin de evitar los malos manejos que dieron lugar a la especulación urbana mediante la modificación a la zonificación (MVCS, 2021).

Asimismo, la ley establece instrumentos de regulación urbana.<sup>15</sup> Entre estos, destacan las zonas especiales de interés social y la zonificación inclusiva. En cuanto a las primera, los PDU pueden establecer zonas especiales de interés social, las cuales serán objeto de urbanización, renovación o regeneración urbana, así como destinadas al fomento y promoción de proyectos de VIS o para la reubicación de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social o asentadas en zonas de riesgo no mitigable. De esta forma, se crea una reserva de suelo para el desarrollo de este tipo de proyectos a lo largo del territorio de la jurisdicción, donde un porcentaje no menor al 60% del suelo, que será determinado en el PDU, se destina al fomento de proyecto de VIS, mientras

<sup>14</sup> Salvo que dicha intervención no implique la creación de áreas para uso residencial.

<sup>15</sup> Definidos como aquellos que buscan evitar prácticas especulativas que distorsionan el valor del suelo y facilitan la adquisición de suelo público y privado.

que en los proyectos residenciales un porcentaje no menor del 30% de las unidades generadas deberán ser destinadas a VIS de tipo prioritario.<sup>16</sup>

Por otro lado, la zonificación inclusiva consiste en la exigencia a toda habilitación urbana residencial ubicada en áreas con zonificación de densidad media o alta de prever necesariamente un porcentaje mínimo (del 10% del área total que se habilite) de VIS o VIS de tipo prioritario. Asimismo, obliga a los gobiernos locales a establecer incentivos en parámetros (edificabilidad, áreas techadas o densidad) a través de los PDU para todos aquellos proyectos de habilitación urbana y edificatorios multifamiliares que se ejecuten y que incluyan VIS. De esta forma, se espera generar proyectos de VIS a lo largo de todo el territorio, rompiendo la segregación espacial en las ciudades.

Por último, cabe mencionar que se faculta al FMV a ejercer la función de operador público del suelo y queda encargado de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por dicha entidad, priorizando la utilización de los predios para la generación de VIS, fines de renovación o regeneración urbana o para el reasentamiento poblacional.

El principal responsable de la implementación de la PNVI es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y tiene como corresponsables al Fondo Mivivienda (FMV), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

El MVCS despliega una estrategia que apunta a reducir el déficit habitacional en el Perú, tanto bajo el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, como el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, valiéndose de un conjunto de intervenciones con potencial para ello, incluyendo las siguientes:

- Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU).<sup>17</sup> Está orientado a la ejecución de programas, proyectos de inversión y actividades que posibiliten el acceso de la población a servicios de saneamiento de calidad y sostenibles en el ámbito urbano. El PNSU cuenta con líneas de intervención<sup>18</sup> asociadas con la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de

---

<sup>16</sup> En meses recientes, se generó una controversia entre las municipalidades y el MVCS a raíz del DS 002-2020-MVCS, que modificaba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y que buscaba que todas las municipalidades habiliten el 10% de su área para la construcción de viviendas sociales, como parte de la Ley N.º 31313. Sin embargo, recientemente se dio a conocer el fallo del Tribunal Constitucional (Sentencia 302/2023) como respuesta a una demanda competencial por parte de la Municipalidad de Barranco y la Municipalidad Metropolitana de Lima. El fallo, denominado “Caso de los parámetros urbanísticos II”, ratifica que la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de las edificaciones son competencias municipales exclusivas. Uno de los fundamentos del fallo indica que el MVCS no tiene competencia para imponer a un gobierno local el deber de variar la zonificación, o para ignorar la que hubiese realizado. Asimismo, el Tribunal advierte que el marco normativo pertinente asigna la competencia exclusiva referida a la regularización de la zonificación a las municipalidades provinciales. No obstante, esto no significaría que los gobiernos locales puedan inconstitucionalmente obstaculizar el desarrollo de proyectos de VIS por parte del Poder Ejecutivo, pues ya se habría enfatizado la extraordinaria importancia que tiene este tipo de proyectos en la concretización del derecho fundamental de acceso a una vivienda digna, y que es obligación de los municipios realizar su máximo esfuerzo para facilitar la ejecución de dichos proyectos. De esta forma, el TC resolvió que solo una vez que se haya determinado técnica y debidamente la zonificación y altura máxima, siguiendo los procedimientos administrativos correspondientes, podrán desarrollarse los proyectos de VIS, respetando los parámetros técnicos establecidos.

<sup>17</sup> Inicialmente conocido como programa Agua para Todos, creado mediante el Decreto Supremo N.º 006-2007-VIVIENDA, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) recibe su cambio de denominación en la disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N.º 002-2012-VIVIENDA.

<sup>18</sup> Más información del programa descrita en su manual de operaciones se encuentra en: <https://drive.google.com/file/d/15sggkQZWpyWWTSgLN5YDi9RqCJRjvDZa/view>

los servicios de saneamiento, el fortalecimiento de las capacidades del Estado y prestadores de servicio para ello, así como promover la educación sanitaria y uso racional de recursos hídricos.

- Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR).<sup>19</sup> Tiene como propósito mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de agua y saneamiento en las poblaciones rurales del país, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural e influir en la mejora de su salud y nutrición. Las líneas de intervención del PNSR<sup>20</sup> se orientan prioritariamente a la construcción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de agua y saneamiento rural, así como al fortalecimiento de capacidades del Estado, organizaciones comunales, operadores privados y la población para ello. De igual modo, busca fortalecer la educación sanitaria en la población rural.
- Programa Agua Segura para Lima y Callao (PASLC).<sup>21</sup> Se crea con el propósito de gestionar proyectos de inversión en agua y saneamiento en el ámbito de responsabilidad de la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), a fin de cerrar la brecha de infraestructura en agua y saneamiento. En su ámbito de intervención, el programa comprende la provincia de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y aquellas otras provincias, distritos o zonas del departamento de Lima que se adscriban mediante resolución ministerial al ámbito de responsabilidad de SEDAPAL, particularmente, en zonas de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, el programa cuenta con líneas de intervención<sup>22</sup> orientadas sobre todo a la construcción, instalación, rehabilitación, mejoramiento o ampliación de la infraestructura de agua y saneamiento, la implementación de soluciones tecnológicas en zona periurbana, así como el fortalecimiento de capacidades de gobiernos y población para la operación, mantenimiento y uso adecuado de los servicios.
- Programa Generación de Suelo Urbano (PGSU).<sup>23</sup> Es una entidad adscrita al MVCS bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, que tiene como finalidad atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social y servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento, a través de la ejecución, promoción y/o facilitación del desarrollo de proyectos urbanos integrales.<sup>24</sup> El ámbito de intervención del programa comprende ciudades que presentan déficit de vivienda y de servicios complementarios, que poseen terrenos con aptitud urbana y/o áreas ya urbanizadas pero que han perdido funcionalidad o se encuentran deterioradas y ciudades afectadas por fenómenos naturales. Asimismo, el programa cuenta con dos modalidades de actuación:<sup>25</sup> (i) modalidad de actuación de producción de nuevo suelo urbano, que consiste en urbanizar terrenos con aptitud urbana para el desarrollo de proyectos urbanos integrales que permitan el mayor y mejor uso del suelo; (ii) modalidad de

---

<sup>19</sup> Creado bajo Decreto Supremo N.º 002-2012-VIVIENDA.

<sup>20</sup> Más información del programa descrita en su manual de operaciones se encuentra en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Mayo/23/RM-096-2012-VIVIENDA.pdf>

<sup>21</sup> Se crea bajo Decreto Supremo N.º 008-2017-VIVIENDA.

<sup>22</sup> Más información del programa descrita en su manual de operaciones se encuentra en: <https://drive.google.com/file/d/1xGRm03o3MLRSBewOjQrAzKYTnLkz-RSw/view>

<sup>23</sup> Creado bajo Decreto Supremo N.º 003-2012-VIVIENDA.

<sup>24</sup> Se entiende por proyectos urbanos integrales a las actuaciones e intervenciones encaminadas a la producción inmobiliaria conjunta de unidades residenciales (vivienda), sociales (salud, educación, recreación, etc.) y económicas (industria, comercio, servicios).

<sup>25</sup> Más información del programa se encuentra en: <https://www.gob.pe/institucion/pgsu/institucional>

actuación de recuperación de suelo urbano existente, que consiste en recuperar áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas.

- Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR).<sup>26</sup> Tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, con la finalidad de mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias. Asimismo, las líneas de intervención<sup>27</sup> del PNVR se orientan prioritariamente a: (i) promover y desarrollar acciones de construcción y refacción, desarrollar proyectos de mejoramiento de vivienda rural, ampliación y/o terminación de las unidades habitacionales para la población rural pobre y extremadamente pobre; (ii) promover el desarrollo de conductas para el manejo de los ambientes, elementos e instalaciones vinculados a la vivienda mejorada; (iii) fortalecimiento de las capacidades en los gobiernos locales.

Por otro lado, se encuentran los demás actores responsables del logro del tercer objetivo prioritario de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, mencionado previamente. De acuerdo con la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales son los principales responsables a nivel nacional de proveer los servicios de agua y saneamiento a la población, así como de llevar a cabo campañas de saneamiento y salud en coordinación con otras entidades pertinentes. En esa misma línea, y conforme con la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los gobiernos regionales, en materia de servicios agua y saneamiento, tienen la obligación de apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios, así como ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación e investigación, y formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales, entre otros.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) es la encargada de promover y priorizar el saneamiento y la defensa de predios estatales para su entrega a los proyectos de inversión pública e inversión privada (Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, 2023). En tal sentido, y como entidad adscrita al MVCS, habilita espacios, contribuyendo al desarrollo de la oferta habitacional.

Asimismo, es importante tener en consideración a las empresas prestadoras, que son entidades públicas, privadas y mixtas que brindan los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales y disposición sanitaria de residuos (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS], 2023). Estas entidades prestadoras operan puntualmente en las zonas urbanas. En tal sentido, favorecen en términos de hacer frente al déficit cualitativo habitacional en la medida en la que proveen uno de los tres servicios considerados como parte de las condiciones de una vivienda digna.

Finalmente, aquí también es posible mencionar al Programa Mi Abrigo: Casitas Calientes, que fue una intervención del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), como parte del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019-2021. Descontinuado a fines del año 2019, este programa tuvo el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema expuestas al fenómeno de helada y

---

<sup>26</sup> Creado mediante disposición complementaria del Decreto Supremo N.º 016-2013-VIVIENDA y bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, en reemplazo del Programa de Apoyo al Hábitat Rural (PAHR).

<sup>27</sup> Más información del programa descrita en su manual de operaciones se encuentra en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/22406/RM-168-2015-VIVIENDA.pdf?v=1530741717>



friaje a partir del acondicionamiento de viviendas mediante tecnologías específicas asociadas con paredes (calientes), aislamiento térmico y reforzamiento de muros (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [FONCODES], 2020).

### 3.1.4. El Fondo Mivivienda

Como se señaló en la sección anterior, el FMV es uno de los actores corresponsables del tercer objetivo prioritario de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, que busca incrementar el acceso a una vivienda adecuada, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Fue creado en 1998 bajo la denominación de Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda.<sup>28</sup> Su misión es promover el acceso a vivienda única y adecuada, principalmente de familias con menores ingresos, a través de la articulación entre el Estado y los sectores inmobiliario y financiero (Fondo Mivivienda, 2023). Definido como empresa estatal de derecho privado,<sup>29</sup> está comprendido bajo el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Asimismo, se encuentra supervisado por la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (SBS),<sup>30</sup> así como por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).<sup>31</sup>

El FMV facilita el acceso a una vivienda digna a las familias que carecen de ella gracias al trabajo conjunto entre entidades financieras, promotores inmobiliarios, gobiernos nacionales y empresas prestadoras de servicios que la entidad promueve. Actualmente, el FMV ofrece productos a personas que buscan adquirir, construir o mejorar una vivienda (Fondo Mivivienda, 2023d):

- Nuevo Crédito Mivivienda (NCMV). Este es un crédito hipotecario destinado a la adquisición de cualquier vivienda, construcción en terreno propio o aires independizados, o mejoramiento de la vivienda. Este crédito financia hasta el 90% del valor de la vivienda con un valor entre 64,200 hasta 464,200 soles, y en un plazo de financiamiento entre cinco a 25 años. Asimismo, este crédito cuenta con atributos adicionales, los cuales son:
  - Bono del Buen Pagador (BBP). Representa una ayuda económica que otorga el FMV a través de las IFI de forma única y no reembolsable, creado bajo La Ley N.º 29033 en 2007. El BBP complementa o incrementa la cuota inicial ofrecida por el beneficiario, reduciendo el valor del préstamo adquirido siempre y cuando cumpla los requisitos solicitados. El valor de este bono disminuye en la medida que el valor de la vivienda aumenta, con un valor mínimo de S/10,300 para viviendas de hasta S/343,900 (cuarto rango). Asimismo, para una vivienda sostenible,<sup>32</sup> se aplican 1.16279 UIT adicionales al BBP a comparación de una vivienda tradicional.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Ley N.º 26912.

<sup>29</sup> Ley de Conversión, Ley N.º 28579.

<sup>30</sup> Resolución SBS N.º 980-2006.

<sup>31</sup> Ley de Conversión-Ley N.º 28579 y Resolución CONASEV N° 059-2007-EF/94.01.1.

<sup>32</sup> Vivienda sostenible: Vivienda tradicional financiada con programas y/o productos financieros administrados por el FMV y que ha tomado en cuenta en su concepción y ejecución, entre otros, criterios de eficiencia hídrica y energética, de diseño bioclimático, manejo de residuos, utilización de ecomateriales y que contribuya a la sostenibilidad urbana en su entorno. Obtenido de: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-busca-viviendas/pagina.aspx?idpage=22>

<sup>33</sup> Vivienda tradicional: Vivienda unifamiliar o vivienda que forma parte de una edificación multifamiliar o conjunto residencial o quinta, financiada con programas y/o productos financieros administrados por el FMV, capaz de satisfacer las necesidades básicas de la(s) persona(s) que la habita(n). Obtenido de: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-busca-viviendas/pagina.aspx?idpage=22>

- Premio al Buen Pagador (PBP). Otorgado a quienes adquieren el NCVM y cumplen con las condiciones establecidas en su reglamento. Es un complemento de la cuota inicial cubierto por el FMV con recursos propios, el cual se adiciona al BPP en el cuarto rango del valor de la vivienda (más alto) que se encuentre vigente.<sup>34</sup>
- Bono Mivivienda Sostenible o Bono Verde. En 2015 mediante Acuerdo de Directorio N.° 02-12D-2015, se crea el Bono Mivivienda Sostenible (BMS), con el fin de incentivar la demanda de viviendas que incorporen criterios de sostenibilidad en su diseño y construcción, disminuyendo así el impacto sobre el medio ambiente. El BMS es una ayuda directa no reembolsable aplicable a los créditos Mivivienda que incrementa la cuota mínima inicial requerida al prestatario final. Este bono varía según el monto de la vivienda y su grado de sostenibilidad. Asimismo, el BMS puede ser otorgado en adición al BBP, PBP y BFH como complemento de la cuota inicial requerida al prestatario final del crédito Mivivienda, siempre que cumpla con las condiciones establecidas.
- Mi Terreno. Crédito hipotecario que facilita la adquisición de un terreno urbano, privado o público con fines de vivienda o vivienda-comercio. Para acceder a este crédito, se requiere no ser propietario de terreno para vivienda, ni tener inmueble para vivienda, así como contar con una cuota inicial mínima del 30% del valor del terreno. El monto máximo por financiar es de S/50,000 y el plazo máximo son ocho años.
- Bono de Protección de Vivienda Vulnerable a Riesgo Sísmico (BPVRS). Creado en el marco de la Ley N.° 30191, promulgada en mayo del 2014, este bono representa un subsidio no reembolsable en favor de los hogares en situación de pobreza, destinado a intervenciones de reforzamiento estructural de las viviendas ubicadas en zonas vulnerables al riesgo sísmico y/o que hubieran sido construidas en condiciones de fragilidad. El valor del bono es de S/15,000 y cubre directamente gastos de materiales, mano de obra y supervisión de los trabajos.
- Bono Renta Joven. Bajo Ley N.° 30952, se crea en 2019 el Bono de Arrendamiento para Vivienda (BAV), también conocido como Bono Renta Joven, como un subsidio de periodicidad mensual y de un plazo máximo de cinco años dirigido a personas entre 18 y 40 años para el arrendamiento de viviendas, así como para la generación de ahorro para el acceso a las mismas. El mecanismo que sigue este subsidio consiste en que el 70% del BAV se destina para cubrir el pago del arriendo de la vivienda, y el porcentaje restante (30%) pasa a formar parte del ahorro orientado al pago de la cuota inicial para la adquisición de una vivienda nueva en el marco del programa Techo Propio o mediante el crédito Mivivienda.
- Bono de Arrendamiento de Vivienda para Emergencias. Creado recientemente mediante la Ley N.° 31526 en 2022, el Bono de Arrendamiento de Viviendas para Emergencias (BAE) es un mecanismo de atención temporal a la población damnificada a consecuencia de desastres ocasionados por fenómenos de origen natural o inducidos por la acción humana, cuya vivienda resulte colapsada o inhabitable y que se encuentre comprendida dentro del ámbito de una zona

---

<sup>34</sup> Según el memorial anual de 2022, el monto para ese año fue de S/5400. Disponible en: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/inversionistas/pagina.aspx?idpage=48>

declarada en estado de emergencia. El bono tiene el valor de S/500.00 y se otorga con periodicidad mensual por un plazo máximo de hasta dos años.

- Programa Techo Propio. creado mediante Resolución Ministerial N.º 054-2002-VIVIENDA, tiene como principal objetivo promover, facilitar y/o establecer los mecanismos adecuados y transparentes que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en línea con sus posibilidades económicas (Fondo Mivivienda, 2023d). Para ello, ofrece el beneficio del Bono Familiar Habitacional, que se constituye en una transferencia que realiza el Estado en favor de un hogar beneficiario para facilitar la compra de una vivienda nueva, la construcción de una vivienda en espacio propio que cuente a disposición, o incluso para implementar mejoras materiales.

### **3.2. El Bono Familiar Habitacional**

Como se señaló previamente, el beneficio del programa Techo Propio es el Bono Familiar Habitacional (BFH), que es un subsidio otorgado de manera directa y por única vez a sus beneficiarios, y busca constituir un incentivo y premio al ahorro y esfuerzo constructor.

El BFH fue creado mediante la Ley N.º 27829<sup>35</sup> en 2002 y se otorga a familias con déficit de vivienda, como incentivo complementario a un ahorro inicial, con el cual un hogar con escasos recursos puede tener la posibilidad de acceder a una vivienda. Con un monto ahorrado, que varía de acuerdo con la modalidad de aplicación, y siendo beneficiarias del BFH, las familias pueden acceder a un crédito en una entidad financiera privada para poder adquirir o construir una casa.

El BFH no tiene cargo de restitución por parte de sus beneficiarios y es destinado a la adquisición, construcción o mejora de una vivienda de interés social (VIS) o vivienda de interés social priorizada (VIS priorizada). Los requisitos para acceder al BFH son los siguientes:

- i. Conformar un grupo familiar (GF). Debe estar conformado por una persona y al menos un familiar cuyo grado de parentesco sea hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad y que vivan juntos; también puede ser una pareja casada o conviviente sin impedimento matrimonial. El jefe de familia de este GF declara a uno o más dependientes, que pueden ser:
  - a) Sus hijos, hermanos o nietos, o los del cónyuge o conviviente, menores de 25 años
  - b) Sus hijos, o los del cónyuge o conviviente, mayores de 25 años con discapacidad
  - c) Sus padres o abuelos, o los del cónyuge o conviviente
- ii. No haber recibido apoyo habitacional del Estado.
- iii. El ingreso familiar mensual (IFM)<sup>36</sup> neto no debe exceder el monto indicado en el reglamento operativo de cada modalidad de aplicación. Para el año 2023, el IFM es de S/3141 para AVN y S/2266 para CSP y MV.

---

<sup>35</sup> Modificada posteriormente por la Ley N.º 28210 y por los Decretos Legislativos 1037 y 1226.

<sup>36</sup> Según la definición obtenida del reglamento operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional, para la modalidad de aplicación de adquisición de vivienda nueva, aprobado por RM N.º 313-2020-VIVIENDA y sus modificaciones, el IFM es el ingreso mensual percibido por la JF menos los descuentos de ley. No se consideran ingresos aquellos percibidos por acreencias, premios o bonificaciones extraordinarias, tampoco se consideran las bonificaciones y beneficios a que se refieren los literales b. y c. del artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1132, que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú.

- iv. En el caso de adquirir una vivienda nueva, no se debe contar con otra vivienda, terreno propio o aires independizados para vivienda a nivel nacional. En el caso de construir o mejorar una vivienda, se debe contar con un terreno propio o aires independizados, pero no otra vivienda a nivel nacional.

### **3.2.1. Breve recuento de las principales modificaciones al Bono Familiar Habitacional**

Si bien el BFH surge en el año 2002, este ha mantenido un proceso de transformación desde sus primeros años de funcionamiento hasta la actualidad. Estos cambios han buscado mejorar la eficacia y se han ajustado a los contextos particulares. A continuación, se presentan brevemente los cambios más importantes que ha tenido el BFH desde sus inicios hasta la actualidad.

En primer lugar, un cambio importante fue la definición del monto máximo de la vivienda de interés social (VIS), que podía ser cubierta con el BFH. En 2004, bajo Ley N.º 28210, se estableció un valor máximo de la VIS de hasta US\$12,000. Sin embargo, es a partir de 2008, bajo Decreto Legislativo N.º 1037, que el valor máximo de la VIS está sujeto a la unidad impositiva tributaria (UIT), tal como ocurre en la actualidad, llegando hasta 14 UIT para ese entonces.<sup>37</sup>

Otro cambio importante es el uso del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) como criterio de evaluación de las familias. Bajo promulgación de la Ley N.º 29266, Techo Propio al igual que los demás programas sociales de aquel entonces empezaron a hacer uso del SISFOH para la evaluación de sus beneficiarios a partir del año fiscal 2011. Sin embargo, esto cambiaría a partir de 2015 con el Decreto Legislativo N.º 1226, el cual establecía la eliminación del SISFOH en el programa Techo Propio.<sup>38</sup>

Además, dicho decreto trajo consigo otros importantes cambios dentro del diseño del BFH, como la incorporación de beneficiarios de atención extraordinaria. A partir de 2015, se consideraba beneficiaria extraordinaria del BFH a aquella población ubicada en zonas de muy alto riesgo no mitigable, identificadas y declaradas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 29869 (Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable), y a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables, por emergencias o desastres.<sup>39</sup>

En línea con esto, el BFH ha tenido una atención más directa sobre esta población específica en los últimos años. En 2017, bajo el escenario de El Niño Costero, que azotó al país causando innumerables daños y pérdidas en cuanto a viviendas, se promulgó el Decreto de Urgencia N.º 010-2017, bajo el cual se aprobaron medidas extraordinarias para atender la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados de ese año. Así, se dispuso el otorgamiento del BFH en las modalidades de adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio para las viviendas colapsadas o inhabitables que se encuentren en zona de alto riesgo no mitigable y en zona de riesgo mitigable, respectivamente.

---

<sup>37</sup> Este valor aumentaría hasta 20 UIT en 2015 bajo el Decreto Legislativo N.º 1226, aunque posteriormente estaría definido en los reglamentos operativos de las modalidades del programa.

<sup>38</sup> Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1516458-1226>

<sup>39</sup> También se consideraba a los beneficiarios del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional, que se encuentran señalados en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 34 del Reglamento de la Ley N.º 28592.

Asimismo, en 2018, se promulgó la Ley N.° 30852, la cual tuvo por finalidad dar atención a la población damnificada de una emergencia o desastre con vivienda colapsada o inhabitable con el BFH. Mediante dicha ley, se brindaron medidas especiales de exoneración para los beneficiarios de atención extraordinaria del BFH, por ejemplo, en los requisitos de ingreso familiar máximo.

De igual forma, resulta importante mencionar que en ese mismo año se promulgó la Ley N.° 30848, mediante la cual se modificaba la Ley del Canon, y se autorizó a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar los recursos del canon en sus respectivas jurisdicciones para el financiamiento de proyectos de vivienda social a través del programa Techo Propio y el Programa Nacional de Vivienda Rural.

En 2020, ante una situación de alta demanda de VIS y la poca oferta existente para cubrirla, bajo la Resolución Ministerial N.° 313-2020-VIVIENDA, se aprobaron modificatorias especialmente para el reglamento operativo para la modalidad de AVN. Entre estos cambios, destacan la incorporación de otras entidades que no son supervisadas por la SBS<sup>40</sup> para el otorgamiento de créditos complementarios para el financiamiento de las VIS, tales como las derramas, comités de administración de los fondos de asistencia y estímulo de las entidades públicas (CAFAE), cooperativas de vivienda, entre otras. Asimismo, se dan modificatorias en cuanto a la liberación de las garantías, reduciendo el número de documentos solicitados; por ejemplo, la escritura pública de compraventa u otro título, que de acuerdo con ley permita la inscripción de la compraventa en Registros Públicos y la declaración jurada del origen de fondos utilizados en la construcción de la vivienda. Además, se buscó fomentar el uso del fideicomiso inmobiliario; por ejemplo, permitiendo que el desembolso (etapa en la que el FMV entrega el BFH) se pueda hacer de forma excepcional en una cuenta del fideicomiso en la cual el FMV no participa. Por último, la resolución ministerial dispuso algunas modificaciones complementarias en el reglamento operativo de la modalidad de CSP en cuanto a garantías y autorización con fines operativos.

Por otro lado, en consideración al periodo de crisis económica originada por la pandemia de la COVID-19, bajo Decreto Legislativo N.° 1464 de 2020, se suspendió la exigencia de un ahorro mínimo para las modalidades de adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio hasta fines de dicho año. Además, dado que aún se presentan las repercusiones de la crisis sanitaria, los niveles de ahorro exigidos se han mantenido en niveles muy bajos tanto para la modalidad de adquisición en vivienda nueva como para construcción en sitio propio, según lo denotan la Resolución Ministerial N.° 415-2022-VIVIENDA y la Resolución Ministerial N.° 421-2022-VIVIENDA, respectivamente.

En el año 2021, se dio un incremento en el valor del BFH en la modalidad de adquisición de vivienda nueva para inmuebles en situación de tugurización,<sup>41</sup> con la finalidad de renovar los centros históricos.<sup>42</sup> Este valor especial sería otorgado a aquellos beneficiarios que se encuentren debidamente empadronados como poseedores del inmueble en situación de tugurización declarado por la municipalidad competente. Además, sería el Programa Generación de Suelo Urbano (PGSU) el encargado de determinar la viabilidad técnica, económica y financiera de la ejecución de los proyectos y, de ser el caso, establecería el valor especial del BFH.

---

<sup>40</sup> Es decir, que no son una entidad del sistema financiero y de seguros (ESFS).

<sup>41</sup> La tugurización está relacionada con las viviendas antiguas de las denominadas zonas “históricas” o “monumentales” de las ciudades.

<sup>42</sup> Ver: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/350527-ministerio-de-vivienda-incrementa-bono-de-techo-propio-para-renovar-centros-historicos-del-pais>

Por último, bajo Resolución Ministerial N.° 128-2021-VIVIENDA, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (DGPPVU) propuso y sustentó el establecimiento de un tipo especial de vivienda de interés denominada VIS priorizada, la cual está dirigida a la atención de la población en los niveles socioeconómicos D y E. Este nuevo tipo VIS priorizada permite a ciertos beneficiarios de adquisición de vivienda (con un ingreso familiar mensual neto menor) obtener un mayor monto del BFH, pero para viviendas de un menor valor a comparación de las VIS ordinarias.

**Gráfico 5. Línea de tiempo del BFH**



Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

### 3.2.2. Poblaciones especiales atendidas por el BFH

El BFH fue diseñado inicialmente para atender a toda población que carezca de recursos suficientes para acceder a una solución habitacional (Ley N.º 27829). No obstante, también posee casos de atención especial para poblaciones específicas, que pueden recibir un valor adicional al BFH ordinario.

En primer lugar, se encuentra el BFH Reconstrucción, el cual, tal como se describió previamente, fue destinado para ayudar a las familias afectadas por el fenómeno de El Niño Costero. Este se empezó a otorgar a partir de octubre del 2017 y sigue vigente hoy en día (Decreto de Urgencia N.º 010-2017). Esta categoría del BFH ha representado un porcentaje importante del total de número de bonos desembolsados, especialmente en la modalidad de construcción en sitio propio. Así, a partir de octubre de 2017 hasta diciembre de 2022, se han desembolsado más de 20,000 bonos en reconstrucción con respecto al total de 170,000 bonos otorgados bajo la modalidad de CSP.<sup>43</sup>

De igual forma, el BFH ha puesto especial atención en atender a poblaciones vulnerables:<sup>44</sup>

- En caso un jefe de hogar beneficiario acredite ser una persona con discapacidad perteneciente a las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional del Perú que se encuentre comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Ley N.º 29643, se le otorgará un BFH con un valor adicional del 25% respecto al bono ordinario para las modalidades de adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio.
- Dentro de los grupos familiares donde haya víctimas que acrediten que perdieron sus viviendas por destrucción a causa del proceso de violencia ocurrido entre mayo de 1980 a noviembre de 2000, o que enfrentan problemas de vivienda como secuela directa de dicho proceso, de conformidad con lo establecido en la Ley N.º 28592, se les otorgará un BFH con un valor adicional del 51% respecto al bono ordinario tanto para la modalidad de adquisición de vivienda nueva como la de construcción en sitio propio.
- Para el caso de adquisición de vivienda nueva, el BFH tiene un valor adicional de 50% para la adquisición de una VIS a favor de los herederos legales declarados de los miembros de las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional del Perú que hubieran fallecido en el ejercicio de su función.
- Para aquellas familias beneficiarias de los distritos que forman parte del ámbito de intervención directa y de influencia del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), se les otorgará un BFH con un valor adicional del 51% respecto al bono ordinario solo para la modalidad de construcción en sitio propio.
- Construcción en sitio propio también considera un valor adicional del 51% del bono para los beneficiarios que residan en el departamento de Huancavelica.

---

<sup>43</sup> La fuente del cálculo proviene de las estadísticas de la página del FMV. Ver: <https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/inversionistas/pagina.aspx?idpage=139>.

<sup>44</sup> Esta información es obtenida de los reglamentos operativos de las modalidades de CSP y AVN vigentes.



### 3.2.3. Modalidades de aplicación

El BFH varía de acuerdo con la modalidad a la que el hogar postule a través del programa Techo Propio. Actualmente se definen tres modalidades:

#### a) Adquisición de vivienda nueva (AVN)

Esta modalidad está dirigida a hogares que no cuentan con vivienda ni terreno para construir una vivienda y facilita la adquisición de una vivienda de interés social (VIS) o una vivienda de interés social priorizada (VIS priorizada) mediante la entrega del BFH. Desde ese punto de vista, apunta a cubrir la brecha habitacional cuantitativa. De acuerdo con el reglamento operativo para acceder al BFH, para la modalidad de aplicación de AVN VIS, el IFM no debe exceder del valor que resulte de la multiplicación del ingreso real promedio per cápita decil 4 de Lima Metropolitana por el promedio de miembros del hogar-pobre urbano. Este valor es actualizado por el FMV y actualmente es de S/3141. Para los casos de VIS priorizada, el IFM es producto de la evaluación de la casuística anual y no debe exceder los S/2071. Asimismo, el grupo familiar que postula al BFH bajo esta modalidad debe contar con un ahorro mínimo de 0.3% del valor de la vivienda que desea adquirir.<sup>45</sup>

Bajo esta modalidad, interviene el promotor inmobiliario, persona natural o jurídica que promueve, que construye o comercializa proyectos habitacionales para los grupos familiares. Este promotor debe contar con un código de proyecto inscrito y será responsable del proyecto y su ejecución. En general, el promotor puede construir con recursos propios, contratar o asociarse con empresas constructoras.

El valor del BFH para AVN depende del valor de la vivienda que se quiere adquirir (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Valor del BFH para AVN

| Tipo de vivienda de interés social                                       | Valor de la vivienda | BFH                    |
|--|----------------------|------------------------|
| VIS priorizada en lote unifamiliar                                       | Hasta S/55,000       | 9.4 UIT<br>S/46,530    |
| VIS priorizada en edificio multifamiliar/<br>conjunto residencial/quinta | Hasta S/68,000       | 9.7 UIT<br>S/48,015    |
| VIS en lote unifamiliar  | Hasta<br>S/102,800   | 8.75 UIT<br>S/43,215.5 |
| VIS en edificio multifamiliar/conjunto<br>residencial/quinta             | Hasta<br>S/128,400   |                        |

Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

El proceso para obtener el BFH mediante AVN consiste en:

- i. Inscripción del grupo familiar (GF) ante el FMV y elección de un proyecto de VIS registrado en Techo Propio

<sup>45</sup> Según Resolución Ministerial N.º 415-2022-VIVIENDA, el valor mínimo de ahorro para la adquisición de una VIS en lote unifamiliar y la VIS en edificio multifamiliar/conjunto residencial/quinta es de 0.3% de su valor. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/3809403-415-2022-vivienda>

- ii. Verificación por parte del FMV del cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el reglamento operativo del BFH<sup>46</sup> y, en caso así sea, declaración de elegibilidad como grupo familiar elegible (GFE)
- iii. Suscripción de contrato de compraventa o minuta entre el promotor inmobiliario y el GFE
- iv. Depósito por parte del GFE del ahorro en cuenta recaudadora del FMV, solicitando además la asignación del BFH
- v. Verificación del cumplimiento de los requisitos para la asignación del BFH por parte del FMV y levantamiento de observaciones en caso haya
- vi. Asignación del BFH del FMV al GFE
- vii. Presentación de garantías o escritura pública por parte del promotor inmobiliario y solicitud de desembolso al FMV
- viii. Validación de garantías y desembolso por parte del FMV
- ix. Verificación de la VIS desde el FMV
- x. Entrega de VIS al GFE por parte del promotor inmobiliario y liberación de garantías por parte del FMV

#### **b) Construcción en sitio propio (CSP)**

Esta modalidad de Techo Propio está dirigida a hogares que poseen un terreno propio o aires independizados inscritos en Registros Públicos, sin cargas ni gravámenes. Desde el punto de vista del diseño, esta modalidad apunta a atender el componente de hacinamiento de la brecha cualitativa, principalmente.

Para que un hogar pueda acceder a este bono, el IFM que reporte no debe exceder del valor que resulte del promedio de la sumatoria de la multiplicación de los ingresos reales promedio per cápita decil 1, 2, 3, 4 de Lima Metropolitana por el promedio de miembros del hogar-pobre urbano. De acuerdo con información disponible en el FMV, este monto corresponde a S/2266. Asimismo, el ahorro mínimo con el que debe contar el grupo familiar debe ser de 0.023 UIT (113.85 soles).<sup>47</sup> A través del BFH, los hogares reciben apoyo para construir su vivienda, cuya ejecución de obras estará a cargo de una entidad técnica (ET) autorizada por el FMV. La ET autorizada es la persona natural o jurídica que promueve, desarrolla, construye y/o supervisa proyectos habitacionales para los grupos familiares en las modalidades de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Como tal, es responsable del proyecto y su ejecución (Fondo Mivivienda, 2023).

Para ser elegible al bono para CSP, el predio en el cual la vivienda se ubica debe pertenecer a la familia, debe estar inscrito en Registros Públicos (sin cargas ni gravámenes) y la familia no debe contar con otro terreno o vivienda.

Actualmente, mediante Resolución Ministerial N.º 421-2022-VIVIENDA, el valor del BFH entregado bajo esta modalidad asciende hasta seis UIT o S/29,700. Sin embargo, existen excepciones e incrementos del subsidio para personas en discapacidad, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y víctimas del terrorismo.

El proceso para obtener el BFH mediante CSP consiste en:

<sup>46</sup> Aprobado por Decreto Supremo N.º 013-2007-VIVIENDA. Disponible en: [https://spij.minijus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/abril/21/D.S.%20N%c2%ba%20013-2007-VIVIENDA%20\(21-04-07\).pdf](https://spij.minijus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/abril/21/D.S.%20N%c2%ba%20013-2007-VIVIENDA%20(21-04-07).pdf)

<sup>47</sup> Según Resolución Ministerial N.º 421-2022-VIVIENDA, el valor mínimo de ahorro para la modalidad de CSP es de 0.023 UIT (S/ 113.85). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/3809451-421-2022-vivienda>

- i. El MVCS realiza la convocatoria para grupo familiar (GF), que es declarado grupo familiar elegible (GFE) bajo el mismo proceso que en el caso de la modalidad AVN. Asimismo, el MVCS realiza la convocatoria para entidades técnicas (ET).
- ii. El FMV registra tanto al GFE como a la ET. El GFE deberá elegir a una ET autorizada por el FMV para llevar a cabo la construcción.
- iii. Se suscribe el contrato entre el GF y la ET.
- iv. La ET elabora el expediente correspondiente y solicita el registro del proyecto ante el FMV.
- v. La entidad del sistema financiero de seguros (ESFS) otorga una carta fianza de seriedad de oferta por 2.5% del valor de la obra. Esta carta es emitida a nombre de la ET.
- vi. La solicitud de la ET es revisada por el FMV y, una vez aprobada, se le otorga un código de proyecto. En caso la solicitud tenga observaciones, estas deberán ser levantadas en un plazo de 15 días, solo en el caso que sea su primera vez. Caso contrario, el proceso culmina en este momento con la ejecución de la carta fianza de seriedad de oferta por parte del FMV.
- vii. Una vez asignado el código de proyecto, el GFE deposita el ahorro y la ESFS emite la carta fianza por 105% del valor de la obra.
- viii. La ET solicita la asignación del BFH y el desembolso del monto correspondiente.
- ix. En caso no haya observaciones a la solicitud realizada por la ET, el FMV asigna el desembolso (el ahorro mínimo del GFE y el BFH). En caso tenga observaciones, debe levantarlas en un plazo de 10 días, solo en el caso que sea su primera vez.
- x. Una vez realizado el desembolso, este es recibido por la ESFS.
- xi. La ET ejecuta la obra en un plazo de 120 días.
- xii. La ESFS recibe el informe final de obra.
- xiii. Con ello, la ET solicita la liberación de la carta fianza por el valor del 105% de la obra. Esta es liberada por el FMV hacia la ET, que posteriormente la entrega a la ESFS.

### **c) Mejoramiento de vivienda (MV)**

Esta modalidad del programa Techo Propio permite a hogares que ya cuentan con una vivienda efectuar obras de remodelación, rehabilitación, culminación o ampliación de esta, para dotarla con alguna característica de una VIS. Desde la óptica del diseño, esta modalidad apunta a cubrir el componente de material de la brecha habitacional cuantitativa.

Para que un hogar sea beneficiario de esta modalidad, el IFM referencial es de igual al de CSP, S/2266. En esta modalidad, el ahorro mínimo requerido debe ser de 0.2 UIT,<sup>48</sup> equivalente a S/860.<sup>49</sup> Al igual que en el caso de la modalidad de CSP, la ejecución de obras de mejoramiento estará a cargo de una entidad técnica (ET) autorizada por el FMV. El valor que alcanza el BFH en este caso es de S/10,580. De acuerdo con el reglamento operativo del BFH,<sup>50</sup> las siguientes se consideran intervenciones reconocidas bajo esta modalidad en orden de prioridad:

- Refuerzo estructural
- Techo
- Instalaciones sanitarias de otros ambientes e instalaciones eléctricas

<sup>48</sup> Disponible en: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=108>

<sup>49</sup> Se toma en consideración el valor de la unidad impositiva tributaria durante el año 2020, pues fue el último año de aplicación del BFH mediante la modalidad de mejoramiento de vivienda.

<sup>50</sup> Aprobado por Resolución Ministerial N.º 102-2012-VIVIENDA. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/23471/RM-102-2012-VIVIENDA.pdf?v=1530743659>

- Módulo sanitario compuesto por inodoro, lavabo y ducha, y puerta de madera contraplacada con marco de madera
- Pisos
- Tabiquerías interiores
- Escaleras y ampliaciones
- Acabados en ambientes interiores y fachadas

### 3.2.4. El Bono Familiar Habitacional en el contexto de otras intervenciones en la región

En la región, existen experiencias que guardan similitud con el BFH. A continuación, se presenta un listado de los principales programas e intervenciones de vivienda identificadas por país bajo una óptica comparativa.<sup>51</sup>

- **Chile.** Es el país pionero de la política de subsidio habitacional directo hacia la demanda en América Latina (Ferguson y Navarrete, 2003). Actualmente, se desarrollan intervenciones similares al BFH, tanto en diseño y modalidades, pero dirigidos a poblaciones diferenciadas. Estos son el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda y el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.

Surgiendo ambos programas como reemplazo al anterior programa Fondo Solidario de Vivienda I y II, respectivamente (Espinoza y Fort, 2020b), buscan promover el acceso a una solución habitacional a través de las modalidades de adquisición de una vivienda nueva o usada, o la construcción en sitio propio o densificación predial. Sin embargo, la diferencia radica en que el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda se focaliza en los hogares más pobres y vulnerables,<sup>52</sup> mientras que el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional contempla opciones diferenciadas a través de tramos del valor de la vivienda para los hogares pertenecientes a la clase media y emergente del país.<sup>53</sup>

De igual forma, resulta importante destacar que, en el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, los beneficiarios no podrán optar a un crédito para complementar el financiamiento del precio de la vivienda a adquirir o construir. En cambio, en el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, los beneficiarios deben acreditar el financiamiento complementario al subsidio.

- **Costa Rica.** En Costa Rica, se encuentra el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), que es la unidad ejecutora del Bono Familiar de Vivienda (BFV), el cual representa uno de los programas sociales más importantes y con más recursos financieros de la política selectiva del país (Abarca, 2017). A través de este bono, el Estado busca brindar un subsidio o apoyo económico para que las familias con los niveles de ingresos más bajos o en condición de pobreza puedan adquirir o construir una vivienda, o para que puedan reparar, ampliar, mejorar o terminar su propia vivienda. Además, en la distribución de este bono, se contemplan casos de ayuda especial a las poblaciones más vulnerables, como adultos mayores que viven solos, personas con discapacidad, entre otros.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Un mayor detalle de la descripción de los programas podrá ser encontrada en los Anexos.

<sup>52</sup> Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

<sup>53</sup> Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026260&idVersion=2023-05-11&idParte=>

<sup>54</sup> Ver:

[https://fodesaf.go.cr/prog\\_soc\\_selectivos/programacion\\_anual/fichas\\_tecnicas/documentos/BANHVI-Fosuvi.pdf](https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_tecnicas/documentos/BANHVI-Fosuvi.pdf)

- **México.** El Programa de Vivienda Social en México posee uno de los sistemas más complejos e íntegros de la región. A través de este programa, se otorgan subsidios de vivienda dirigidos a las familias de bajos ingresos que se encuentran en rezago habitacional<sup>55</sup> o con necesidad de vivienda, priorizando a los hogares que estén situados en zonas mayoritariamente indígenas, con las mujeres jefas de hogares que hayan sido afectados por fenómenos naturales perturbadores, asentados en zonas de riesgo, entre otros.<sup>56</sup>

Contando con diferentes modalidades y un sistema de líneas de apoyo que complementan el subsidio inicial, el programa busca atender de forma íntegra las necesidades particulares que puedan tener las familias. Así, por ejemplo, una línea de apoyo que posee el programa es la “adquisición de suelo”, la cual representa un subsidio para adquirir una superficie de suelo destinada a la producción de vivienda que se encuentre fuera de zonas de riesgo y con acceso a conexión de agua potable.

- **Colombia.** En Colombia, existe el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el cual es un aporte entregado por el Estado, ya sea en dinero o en especies, que facilita la adquisición de una nueva vivienda, construcción en sitio propio o mejoramiento de la vivienda de interés social. Este subsidio es otorgado tanto por las Cajas de Compensación Familiar (CCF), a los beneficiarios que estén afiliados a ellas, como por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA). La diferencia radica en que la asignación de subsidios a través de las CCF está dirigida hacia el sector más formal, mientras que a través de FONVIVIENDA se dirigirá prioritariamente a atender a la población con menos recursos y no vinculada al sistema formal de trabajo.<sup>57</sup>

Respecto a la asignación de los recursos del SFV a través de FONVIVIENDA, esta se ha dado a través de los diferentes programas desarrollados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Uno de ellos es el programa Mi Casa Ya, a través del cual el Estado ofrece subsidios para la compra de una vivienda de interés social nueva a los hogares más vulnerables. Estos hogares, además, deberán complementar el apoyo económico con un crédito hipotecario o un *leasing* habitacional.<sup>58</sup>

Por último, cabe destacar que el SFV contempla una concurrencia de subsidios. Este beneficio está dirigido a los hogares con los ingresos más bajos que cumplan con los requisitos de las CCF y los otros programas que ofrece el Estado. Así, un hogar puede ser beneficiario del programa Mi Casa Ya y a su vez recibir el SFV a través de las CCF.

En la siguiente tabla, se realiza una síntesis de las principales características de los programas revisados, comparando con el BFH en el caso de Perú.

---

<sup>55</sup> Es el número de viviendas con materiales precarios en pisos, techos y muros, que no cuentan con excusado o aquellas cuyos residentes habitan en hacinamiento. Ver: [https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo\\_Rezago\\_ENIGH\\_2020.pdf](https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo_Rezago_ENIGH_2020.pdf)

<sup>56</sup> Ver: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791393/2022\\_12\\_29\\_MAT\\_sedatu\\_1\\_C\\_4\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791393/2022_12_29_MAT_sedatu_1_C_4_.pdf)

<sup>57</sup> Ver: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/1077%20-%202015.pdf>

<sup>58</sup> Ver: <https://micasaya.minvivienda.gov.co/>

**Tabla 2. Programas similares al BFH en la región**

| País                                     | Chile   |   | Costa Rica  | México   | Colombia  | Perú   |
|--|---|---|---|--|---|--|
| <b>Programa</b>                          | Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda   | Sistema Integrado de Subsidio Habitacional  | Fondo de Subsidios para la Vivienda   | Programa de Vivienda Social en México  | Programa Mi Casa Ya   | Techo Propio   |
| <b>Descripción del servicio otorgado</b> | El subsidio está compuesto por un subsidio base y subsidios complementarios según las características de la vivienda y el grupo familiar.   | El subsidio varía según los tramos de valor de la vivienda definidos por el programa.   | El monto del Bono Familiar de Vivienda se define de forma inversa a los ingresos brutos de las familias.  | El subsidio se compone de un subsidio base e interactúa con las líneas de apoyo establecidas para cada una de las modalidades del programa.  | Se otorga el Subsidio Familiar de Vivienda.   | Se otorga el Bono Familiar Habitacional.   |
| <b>Qué financia</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de vivienda</li> <li>- Construcción de vivienda</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de vivienda</li> <li>- Construcción de vivienda</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compra de lote y construcción</li> <li>- Construcción en lote propio</li> <li>- Compra de casa nueva o usada</li> <li>- Construcción en lote familiar</li> <li>- Reparar, ampliar o mejorar la casa propia</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de vivienda</li> <li>- Autoproducción</li> <li>- Reubicación de vivienda</li> <li>- Reconstrucción de vivienda</li> <li>- Mejoramiento integral sustentable</li> <li>- Mejoramiento de unidades habitacionales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de vivienda</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de vivienda</li> <li>- Construcción de vivienda</li> <li>- Mejoramiento de vivienda</li> </ul>  |
| <b>Requisitos generales</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser chileno o tener condición de permanencia definitiva.</li> <li>- Ser mayor de 18 años.</li> <li>- Contar con un núcleo familiar.</li> <li>- Pertenecer al 40% de la población con menos recursos.</li> <li>- No haber recibido otro subsidio habitacional.</li> <li>- No poseer otra vivienda o terreno.</li> <li>- Acreditar un ahorro mínimo de US\$445.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser chileno o tener condición de permanencia definitiva.</li> <li>- Ser mayor de 18 años.</li> <li>- Contar con un núcleo familiar.</li> <li>- Pertenecer como mínimo al 60% de la población con menos recursos en el tramo menor del programa.</li> <li>- No haber recibido otro subsidio habitacional.</li> <li>- No poseer otra vivienda o terreno.</li> <li>- Acreditar un ahorro mínimo de US\$1300 en el tramo menor del programa.</li> <li>- Acreditar el financiamiento complementario al subsidio según el tramo al que corresponda.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser costarricense o tener residencia legalizada en el país.</li> <li>- Constituir una familia que vive bajo un mismo techo y cuenta con al menos una persona mayor de edad.</li> <li>- No haber recibido el bono con anterioridad.</li> <li>- No tener vivienda o poseer alguna que requiera mejoras.</li> <li>- Tener un ingreso mensual que no supere los US\$3300.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser mayor de 18 años o, caso contrario, acreditar tener dependientes económicos directos en primer grado.</li> <li>- Pertenecer a la población prioritaria del programa (hogares en zonas mayoritariamente indígenas, con mujeres jefas de hogar, entre otros).</li> <li>- Tener un ingreso mensual del hogar de hasta US\$894 o un ingreso individual de US\$465 según los requerimientos del esquema de postulación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformar un hogar constituido por una o más personas que integren el mismo grupo familiar.</li> <li>- No haber recibido algún subsidio de vivienda o cobertura a la tasa de interés.</li> <li>- No ser propietario de una vivienda en el país.</li> <li>- Contar con una calificación entre A1 y D20 en el Sisbén IV.</li> <li>- Contar con un crédito aprobado o una carta de aprobación de un <i>leasing</i> habitacional.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformar un grupo familiar donde el jefe de familia debe declarar al menos un miembro dependiente de él.</li> <li>- No haber recibido apoyo habitacional del Estado.</li> <li>- No tener otra vivienda o terreno a nivel nacional.</li> <li>- El ingreso familiar mensual no deberá superar los US\$1012 o US\$566 según el tipo de vivienda a comprar.</li> <li>- Tener un ahorro mínimo de casi US\$500 o hasta el 3% del valor de la vivienda dependiendo de la modalidad.</li> </ul> |

| País                             | Chile  |   | Costa Rica   | México  | Colombia  | Perú  |
|----------------------------------|--|---|--|---|---|---|
| <b>Monto máximo del subsidio</b> | <p>Adquisición de vivienda:</p> <p>Se puede adquirir una vivienda de hasta US\$42,285.</p> <p>Construcción de vivienda:</p> <p>Un subsidio por un valor de hasta US\$50,300 para construcción en nuevos terrenos</p> | <p>Adquisición de vivienda:</p> <p>Un subsidio de hasta US\$33,400 para vivienda con un valor de hasta US\$53,400 (Tramo I)</p> <p>Construcción de vivienda:</p> <p>Un subsidio de hasta US\$33,400 para vivienda con un valor de hasta US\$71,200 (Tramo II)</p> | <p>El monto máximo del bono de hasta US\$7709 corresponde a las familias con ingresos mensuales brutos de US\$555 o menos.</p> | <p>Adquisición de vivienda (cofinanciamiento con crédito):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un subsidio de hasta US\$6300 para una vivienda nueva con un valor de hasta US\$24,300</li> <li>- Un subsidio de hasta US\$5400 para una vivienda usada con un valor de hasta US\$28,300</li> </ul> <p>Autoproducción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un subsidio de hasta US\$35,800 para vivienda nueva</li> <li>- Un subsidio de hasta US\$27,700 para mejoramiento de vivienda</li> </ul> | <p>Un subsidio para los hogares clasificados entre A1 y C8 para viviendas de hasta US\$37,533</p> | <p>Adquisición de vivienda:</p> <p>Un bono de hasta US\$12,678 para viviendas de interés priorizadas con un valor de hasta US\$14,986</p> <p>Construcción de vivienda:</p> <p>Un bono de hasta US\$8903</p> <p>Mejoramiento de vivienda:</p> <p>Un bono de hasta US\$2883</p> |

Fuente: Páginas web gubernamentales y reglamentos de los programas señalados. Elaboración: Macroconsult.

Como se puede observar, las experiencias internacionales siguen patrones muy similares en cuanto a la distribución de apoyos económicos para mejorar las condiciones de habitabilidad en su país. Así, por ejemplo, los diferentes programas han optado por focalizar su ayuda hacia la población más vulnerable o con menores recursos y preferentemente hacia familias en lugar de los hogares unipersonales, de la misma manera en que lo hacían los primeros programas de subsidios a la vivienda (Gilbert, 2004).

Asimismo, estos apoyos económicos se caracterizan por ser donaciones entregadas por una sola vez, y es común que como requisito las familias no hayan recibido apoyo habitacional previo por parte del Estado. De igual forma, se garantiza atender a la población con necesidad habitacional al requerir a los postulantes no poseer otra vivienda o terreno.

En cuanto a las diferencias, en Chile los programas requieren un cierto ahorro mínimo por parte de las familias que quieran acceder a los subsidios, lo mismo que en Perú. En el resto de los programas, esta no es una exigencia, necesariamente. De igual modo, se puede resaltar la gran diferencia entre los montos de los apoyos habitacionales otorgados por este país, dando la posibilidad a una familia de conseguir una casa de hasta US\$42,285 con el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

En comparación con el Perú, en cuanto a adquisición de vivienda, el BFH otorga un monto máximo de hasta US\$12,678 para viviendas con un valor de hasta US\$14,896, cubriendo hasta un 85% ( $=12678/14896$ ) de su valor, mientras que el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional en Chile brinda un subsidio de hasta US\$33,400 para la compra de una vivienda de hasta US\$53,400, cubriendo hasta el 63% ( $=33400/53400$ ) de su valor. En cambio, en México, el monto del apoyo para la adquisición de una vivienda nueva o usada es menor al caso peruano, pero contempla un mayor rango del precio de la vivienda de hasta US\$28,300. De igual forma, el monto máximo del BFH resulta ser mayor al de los apoyos otorgados en Costa Rica y Colombia. En términos absolutos, por tanto, el BFH es después de Chile el programa con el subsidio más alto y en términos relativos es el más alto.

En cuanto a construcción de vivienda, el BFH otorga un monto de alrededor de US\$8903, el cual es mayor que el otorgado en Costa Rica. No obstante, resulta menor en comparación al subsidio a la construcción de vivienda nueva por la modalidad autoproducción en el Programa de Vivienda Social en México, que puede alcanzar un monto de hasta US\$35,800, y al subsidio del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional de Chile, que alcanza un monto máximo de US\$33,400 para viviendas con un valor de hasta US\$71,200.

En cuanto al mejoramiento de la vivienda, el BFH otorga un monto de US\$2883, el cual es menor al monto máximo otorgado en Costa Rica de US\$7709. De igual forma, ambos montos son muy distantes al subsidio otorgado por mejoramiento de la vivienda en la modalidad de autoproducción del Programa de Vivienda Social en México, el cual puede tener un valor de hasta US\$27,700.<sup>59</sup>

En todos los casos, una diferencia notable a destacar es el caso de Costa Rica que, a diferencia del peruano, no incurre en el uso de un valor máximo de la vivienda como requisito para la determinación del valor del bono o subsidio. Esto resulta importante,

---

<sup>59</sup> Las comparaciones señaladas previamente se mantienen aun ajustando los montos por paridades de poder adquisitivo (PPA), con excepción de construcción en vivienda, donde el monto ajustado del BFH resulta ser menor al otorgado en Costa Rica.



pues el establecimiento de un límite en el precio de la vivienda podría generar la desvinculación del bono con los precios del mercado de las viviendas, ya que limitaría el reconocimiento de las fluctuaciones de precio y, en ocasiones de alza en los precios, por ejemplo, restringiría el espectro de viviendas a las que las familias pueden acceder.

Por otro lado, dadas las condiciones de la población beneficiaria, algunos de estos programas contemplan el financiamiento complementario a los bonos o subsidios otorgados por medio de créditos hipotecarios. Sin embargo, los detalles de estos créditos, tales como su forma de pago, plazos y demás, están definidos generalmente por las entidades financieras en las cuales los familiares los solicitan y escapan de cierta forma a la acción de los programas de vivienda.

Habiendo realizado el análisis sobre las principales características de los programas, resulta útil hacer una comparación presupuestaria. En este análisis, se distingue nuevamente la participación altamente activa de Chile, especialmente con el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda (o DS49), cuyo presupuesto total asignado llega a ser similar al presupuesto de los demás programas juntos.<sup>60</sup>

Asimismo, según los resultados expuestos en la Tabla 3, el programa Techo Propio de Perú registra una programación presupuestal incluso mayor en promedio que el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (o DS1) de Chile en los últimos años, ubicándose por tanto como el segundo programa con mayor presupuesto programado.

Sin embargo, una mejor comparación entre los programas viene dada por el presupuesto programado por habitante. De esta forma, el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda cuenta con un presupuesto asignado por número de habitantes mayor a comparación de los demás programas, y una proporción similar es encontrada en el caso del Fondo de Subsidios para la Vivienda en Costa Rica, aunque a diferencia del DS49 ha sufrido una reducción constante de presupuesto para los últimos años.

En este sentido, según los resultados expuestos en la Tabla 3, el programa Techo Propio de Perú registra una programación por habitante muy por debajo de Chile y Costa Rica y solo supera a México que, dada su numerosa población, presenta un promedio menor a US\$2 programados por número de habitantes.

Estos resultados se mantienen ligeramente iguales cuando se hace un análisis respecto al presupuesto de los programas como porcentaje del PBI. En este caso, sin embargo, el porcentaje del PBI que representa el presupuesto de Techo Propio es mayor al del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional en Chile.

---

<sup>60</sup> No se pudo obtener información presupuestal del programa Mi Casa Ya.

**Tabla 3.** Presupuesto programado total y entre número de habitantes por país en los últimos años en dólares

| País       | Programa  | Presupuesto | Año         |               |             |
|------------|---|-------------|-------------|---------------|-------------|
|            |   |             | 2020        | 2021          | 2022        |
| Chile      | Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda | Total       | 942,541,525 | 1,017,368,210 | 999,301,430 |
|            |   | Per cápita  | 48.8        | 52.2          | 51.0        |
|            |   | % del PBI   | 0.37%       | 0.32%         | 0.33%       |
|            | Sistema Integrado de Subsidio Habitacional                    | Total       | 303,383,059 | 226,521,993   | 300,993,880 |
|            |   | Per cápita  | 15.7        | 11.6          | 15.4        |
|            |   | % del PBI   | 0.12%       | 0.07%         | 0.10%       |
| Costa Rica | Fondo de Subsidios para la Vivienda                           | Total       | 210,629,464 | 203,295,631   | 184,717,517 |
|            |   | Per cápita  | 41.1        | 39.4          | 35.7        |
|            |   | % del PBI   | 0.34%       | 0.31%         | 0.27%       |
| México     | Programa de Vivienda Social en México                         | Total       | 86,721,061  | 242,577,861   | 251,663,314 |
|            |   | Per cápita  | 0.7         | 1.9           | 2.0         |
|            |   | % del PBI   | 0.01%       | 0.02%         | 0.02%       |
| Perú       | Techo Propio  | Total       | 345,129,884 | 301,105,864   | 283,920,063 |
|            |   | Per cápita  | 10.4        | 8.9           | 8.3         |
|            |   | % del PBI   | 0.17%       | 0.13%         | 0.12%       |

Fuente: DIPRES, BANHVI, Gobierno de México, MVCS, Banco Mundial.<sup>61</sup>  
Elaboración: Macroconsult.

Para complementar este análisis, en la Tabla 4 se detalla el monto desembolsado por los programas, así como el número de beneficiarios que han sido atendidos en los últimos seis años. Primero, se evidencia que el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda ha demostrado tener una de las mayores coberturas de beneficiarios en comparación con los demás programas revisados de la región, esto debido principalmente al aumento exponencial de beneficiarios a partir de 2020. Si bien este año también hubo un aumento de presupuesto, el aumento sustancial de beneficiarios disminuyó drásticamente el monto per cápita del programa. En comparación, el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional de Chile y el Fondo de Subsidios para la Vivienda de Costa Rica han mantenido un nivel relativamente estable de beneficiarios y montos per cápita en comparación al resto de programas. No obstante, a pesar de las diferencias expuestas, estos tres programas registran en común un monto per cápita de más de US\$15,000 por beneficiario.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> La información fue recabada de las siguientes fuentes: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24167.html> (Chile), [https://www.banhvi.fi.cr/transparencia2/rendicion%20de%20cuentas/Finanzas\\_publicas/informeGestionFOSUVI.aspx](https://www.banhvi.fi.cr/transparencia2/rendicion%20de%20cuentas/Finanzas_publicas/informeGestionFOSUVI.aspx) (Costa Rica), <https://www.gob.mx/conavi/documentos/informes-trimestrales-del-ejercicio-fiscal> (México), y los POI del MVCS.

<sup>62</sup> Con excepción del 2020.

**Tabla 4.** Número de beneficiarios y montos desembolsados por beneficiarios por programa en dólares

| País       | Programa  | Número de beneficiarios y monto desembolsado por beneficiario | Año     |         |        |         |        |         |
|------------|---|---|---------|---------|--------|---------|--------|---------|
|            |   |   | 2017    | 2018    | 2019   | 2020    | 2021   | 2022    |
| Chile      | Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda | N   | 29,997  | 15,787  | 17,244 | 196,082 | 71,662 | 63,434  |
|            |   | Monto Per cápita  | 18,710  | 28,302  | 46,979 | 6102    | 15,928 | 20,897  |
|            | Sistema Integrado de Subsidio Habitacional                    | N   | 18,018  | 18,784  | 17,823 | 18,523  | 15,506 | 16,934  |
|            |   | Monto Per cápita  | 17,134  | 17,366  | 17,395 | 14,141  | 16,019 | 16,660  |
| Costa Rica | Fondo de Subsidios para la Vivienda                           | N   | 11,155  | 11,461  | 12,844 | 12,873  | 11,428 | 8369    |
|            |   | Monto Per cápita  | 15,469  | 16,547  | 16,766 | 16,957  | 18,300 | 18,281  |
| México     | Programa de Vivienda Social en México <sup>63</sup>           | N   | 101,697 | 109,568 | 42,861 | 57,650  | 78,064 | 117,762 |
|            |   | Monto Per cápita  | 2655    | 3039    | 2010   | 3945    | 3324   | 3366    |
| Colombia   | Mi Casa Ya  | N   | 14,403  | 30,292  | 31,605 | 37,453  | 66,260 | 66,674  |
|            |   | Monto Per cápita  | 3779    | 4735    | 5208   | 5198    | 5217   | 5863    |
| Perú       | Techo Propio  | N   | 28,471  | 25,468  | 55,419 | 49,738  | 47,596 | 37,809  |
|            |   | Monto Per cápita  | 5630    | 6875    | 7149   | 7523    | 8354   | 9263    |

Fuente: DIPRES, BANHVI, Gobierno de México, Gobierno de Colombia, FMV.<sup>64</sup> Elaboración: Macroconsult.

En contraste, se encuentran los casos del programa Mi Casa Ya de Colombia y Techo Propio de Perú, que demuestran tener características más similares. Dichos programas han mostrado un aumento relativo de beneficiarios en comparación al 2017, más aún en el caso de Colombia. Asimismo, ambos registran un monto per cápita menor a los US\$10,000 por beneficiarios. De esta forma, se puede observar que en ambos países se han entregado bonos más baratos a una mayor población en comparación al Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y al Fondo de Subsidios para la Vivienda.

Estos hallazgos son consistentes con los resultados expuestos en el análisis previo y resultan útiles para describir las distintas estrategias utilizadas por los países para atender los problemas de déficit habitacional, ya sea a través de un mayor monto otorgado o, en cambio, atendiendo a una mayor población.

<sup>63</sup> Para los años entre 2020 a 2022, se reporta el número de subsidios y el monto desembolsado por subsidio.

<sup>64</sup> Las fuentes se mantienen respecto a la Tabla 3. En cuanto a Colombia, los datos se extrajeron de: <https://www.datos.gov.co/Vivienda-Ciudad-y-Territorio/Subsidios-De-Vivienda-Asignados/h2yr-zfb2>. La información de desembolsos de Techo Propio se obtuvo de la página web del FMV.

En el caso de México, durante el periodo 2017-2019, se ha registrado la mayor cobertura de beneficiarios entre las experiencias revisadas, tal como se indica en los informes del programa. Según el monto per cápita que registra en este periodo, podría compararse al caso de Perú y Colombia, ofreciendo subsidios mucho más baratos a fin de cubrir a una enorme población. No obstante, a partir de 2020, se reportan los resultados a partir del número de subsidios, lo cual complica la comparación frente a los demás programas.

### **3.2.5. ¿Qué puede aprender el Bono Familiar Habitacional de intervenciones en América Latina y el Caribe?**

Dado el contexto de la naturaleza de la brecha habitacional en el Perú y las características informales del mercado laboral, existen experiencias realizadas en los países de la región, varias del ámbito rural, que pueden brindar aprendizajes importantes, dentro de los que se destaca un mayor enfoque a atender el déficit cualitativo, que, como se verá más adelante, es un aspecto que podría merecer más atención por parte del Estado. En específico, en los países de América Latina el déficit cualitativo resulta ser más propio del ámbito rural, dadas las condiciones que presenta, tales como carencias de agua potable y alcantarillado y mayor proporción de viviendas con carencias de materialidad (Arraigada, 2003). Además, es sabido que gran parte de la población rural está conformada por hogares pobres (Dirven, 2007), siendo que la prevalencia de la pobreza puede estar asociada a que los ingresos que perciben los hogares no son estables, sino más bien tienden a ser altamente volátiles (Lancheros, 2017). Esto puede impactar altamente en su capacidad de ahorro y, en consecuencia, reducir su acceso al crédito (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile [MIVIDU], 2014). Debido a ello, recientemente los Gobiernos se han preocupado por atender el problema habitacional, en particular en zonas rurales, incorporando estas características en su diseño. Ese es el caso del Programa de Habitabilidad Rural (PHR) en Chile. Este programa otorga subsidios destinados a financiar proyectos de construcción de vivienda nueva, de mejoramiento o ampliación de una vivienda existente, de mejoramiento del entorno y de equipamiento comunitario.

En cuanto a los proyectos de ampliación de vivienda, el PHR contempla obras de ampliación o construcción de recintos complementarios, tales como vivienda, bodegas, leñeras, chifloneras y corredores. De igual forma, en cuanto a proyectos de mejoramiento de vivienda, el programa registra proyectos destinados a mejorar el confort térmico de las familias.

Asimismo, el PHR contemplaba inicialmente el financiamiento complementario al subsidio otorgado a través de créditos hipotecarios para la modalidad de construcción de vivienda nueva. Sin embargo, una evaluación posterior del programa encontró que, por lo general, el cofinanciamiento de créditos no se logró debido a que los hogares no cumplían con los requisitos exigidos por las instituciones financieras. Ante esto, la reformulación del programa planteó la eliminación del cofinanciamiento a través del crédito hipotecario y, en cambio, se propuso la generación de incentivos para un ahorro superior al mínimo exigido para postular, así como la entrega de un subsidio mayor (Dirección de Presupuestos de Chile [DIPRES], 2021a).

### **3.2.6. Barreras que enfrenta el BFH: el proceso de habilitación de suelos en el Perú**

#### **a) El problema de habilitar suelos**

En el Perú, existe el mecanismo de “habilitación urbana”, definido como el proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad (veredas y pistas), de distribución de agua y recolección de desague, de

distribución de energía e iluminación pública, según lo establece la Ley N.° 29090 o Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.<sup>65</sup>

Dicha ley tiene por objeto establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación, y seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos. Para ello, las municipalidades distritales, provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, tienen competencia para la aprobación de proyectos de habilitación urbana y de edificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, según se estipula en la Ley N.° 29090, corresponde a las municipalidades, conforme su jurisdicción, competencias y atribuciones, el seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los proyectos contemplados en las diversas modalidades establecidas. Asimismo, ninguna obra de habilitación urbana o de edificación podrá construirse sin sujetarse a las normas urbanísticas establecidas en los planes de desarrollo urbano y/o acondicionamiento territorial y/o planeamiento integral.

El proceso formal a través del cual se da la habilitación urbana se inicia con la solicitud del propietario ante las municipalidades (las cuales tienen competencia para la aprobación de proyectos de habilitación urbana y de edificación) para los permisos y licencias correspondientes para poder llevar a cabo la habilitación. Aprobada la licencia, se pueden iniciar las obras de lotización, pistas y veredas, luz, desagüe, entre otras, y culminadas dichas obras los lotes serán aptos para ser ocupados por sus propietarios, previa edificación de las viviendas (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013). Adicionalmente, según indica la Ley N.° 29090, las municipalidades también pueden declarar la “habilitación urbana de oficio” para predios registralmente calificados como rústicos ubicados en zonas urbanas consolidadas, que cuentan con edificaciones y servicios públicos domiciliarios.<sup>66</sup>

Esos son los procesos formales. No obstante, el país enfrenta un problema de escasez de oferta formal de vivienda, en particular de vivienda social, debido como principal restricción a la escasa disponibilidad de suelo urbanizable (Espinoza y Fort, 2020a). Según los autores, los altos precios de los suelos y la falta de zonificación de terrenos son unas de las limitaciones de la producción y el crecimiento de la oferta habitacional. De igual forma, señalan que la ausencia de redes de agua y saneamiento en las zonas de expansión de las ciudades, o la limitada capacidad operativa de las empresas de saneamiento en áreas de densificación, obliga a los desarrolladores a hacer inversiones en habilitación, que brinda ventajas comparativas y mayor rentabilidad relativa a los promotores inmobiliarios informales y, con ello, se afecta la viabilidad de las habilitaciones urbanas formales. Estos problemas y sobrecostos representan un desincentivo a la producción de vivienda social y orientan los incentivos hacia sectores de más altos ingresos, donde los márgenes son mayores y el riesgo es más reducido.

Para evitar lo anterior y promover la generación de vivienda de interés social para la población de escasos recursos, la adecuada gestión del suelo urbano y el desarrollo de las ciudades, el Gobierno peruano promulgó la Ley N.° 31313 o Ley de Desarrollo

---

<sup>65</sup> Además, el terreno podrá contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones.

<sup>66</sup> Este procedimiento se inicia con la identificación de los predios matrices que reúnen las condiciones para ser beneficiados con la habilitación urbana de oficio. La municipalidad notifica a los titulares registrales de los predios matrices y a los ocupantes del predio sobre el inicio del procedimiento de habilitación urbana de oficio y la elaboración del expediente técnico cuyos requisitos establece el reglamento de la ley. La municipalidad elabora el expediente técnico que sustenta la declaración de la habilitación urbana de oficio. La declaración se efectúa mediante resolución municipal que dispone la inscripción registral del cambio de uso rústico a urbano. La inscripción individual registral es gestionada por el propietario o por la organización con personería jurídica que agrupe a la totalidad de propietarios.

Urbano Sostenible en 2021, descrita en detalle en la sección 3.1.3. Como se señaló en esa sección, el FMV asume el rol de operador público del suelo y se encargará de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por el FMV, con el objetivo de destinarlos a fines de interés público, priorizando la utilización de los predios para la generación de VIS, renovación o regeneración urbana, o para el reasentamiento poblacional. Además, como operador público del suelo, el FMV también promoverá la incorporación de terrenos de propiedad privada o de comunidades campesinas de la costa aportados voluntariamente por sus propietarios al mercado del suelo, sin necesidad de transferirlos al Estado, efectuando inversiones en obras de habilitación o regeneración urbana con recursos propios o transferidos por el MVCS, a fin de destinarlos a la generación de oferta de vivienda, prioritariamente de interés social, y equipamientos urbanos.<sup>67</sup>

Por otro lado, como se señaló previamente, el FMV cuenta con la administración y gestión de terrenos del Estado. Por un lado, el FMV es propietario de una cartera de predios adquiridos como parte de las obligaciones de terceros a su favor, donde, a fin de recuperar su deuda, realiza la venta de dichos inmuebles, ya sea a través de una subasta pública o una venta directa. Sin embargo, para el caso específico de la promoción de vivienda de interés social, el FMV cuenta con una modalidad de venta de terrenos denominada “concursos públicos de adjudicación de terrenos” para proyectos con 100 o más unidades de vivienda. En estos concursos, las empresas privadas presentan propuestas para financiar la ejecución de proyectos de vivienda, resultando como ganadoras aquellas empresas que ofrecen generalmente mayor área de vivienda y un menor precio de venta de las viviendas. De esta forma, el FMV ofrece el acceso a terrenos públicos a las empresas, con la finalidad de generar oferta de viviendas.<sup>68</sup>

#### **b) La labor de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales**

En el proceso de habilitación urbana, cabe resaltar la participación de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). Esta entidad adscrita al MVCS bajo Ley N.º 30230<sup>69</sup> permite al Estado recuperar predios de propiedad estatal que hayan sido invadidos u ocupados ilegalmente. Estos terrenos pueden pasar a formar parte de un portafolio de predios estatales a disposición de las entidades públicas para la ejecución de diversos proyectos (Fondo Mivivienda, 2021). Tal como se observa en el Gráfico 6, durante los últimos seis años la SBN ha logrado recuperar más de 2200 hectáreas (alrededor de 460 predios) a través del procedimiento de recuperación extrajudicial en todo el territorio.

No obstante, durante este periodo, la recuperación de predios se ha realizado solo en un total de 11 departamentos en todo el país,<sup>70</sup> siendo los departamentos de Lima, Piura, Áncash e Ica donde se ha dado la mayor cantidad de predios recuperados, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

---

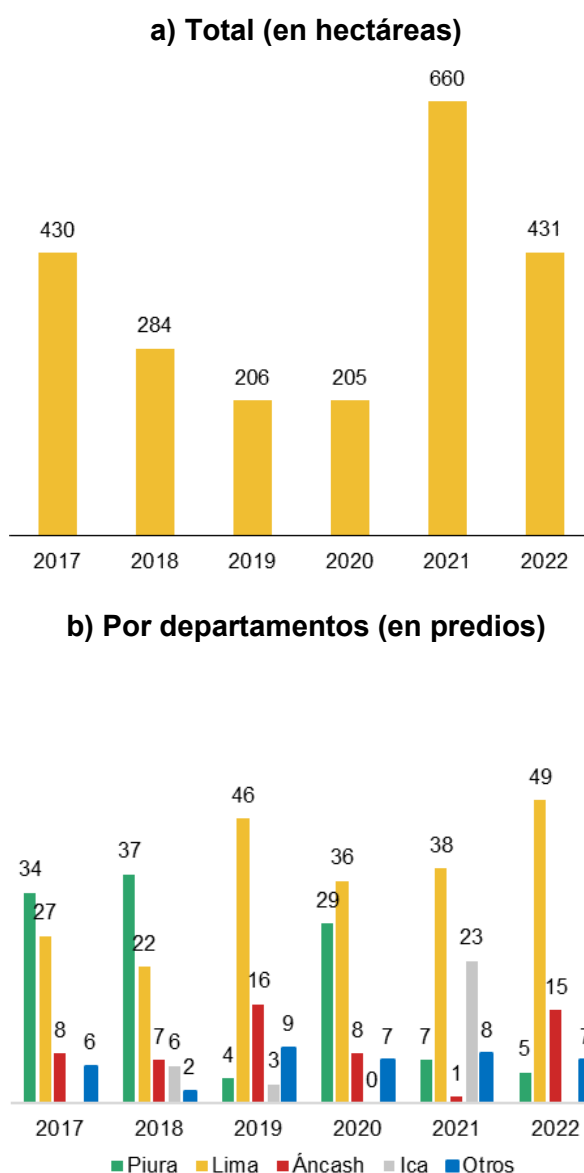
<sup>67</sup> En calidad de operador, el FMV también asume la administración y gestión del Banco de Tierras.

<sup>68</sup> Información extraída de: <https://www.gob.pe/35607-negocios-inmobiliarios-del-fondo-mivivienda>

<sup>69</sup> Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473228/LEY\\_N%C2%BA\\_30230.pdf?v=1578520467](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473228/LEY_N%C2%BA_30230.pdf?v=1578520467)

<sup>70</sup> Lima, Piura, Áncash, Moquegua, Arequipa, Loreto, Ica, Lambayeque, Tumbes, Huancavelica, Callao.

**Gráfico 6.** Recuperación extrajudicial de terrenos a nivel nacional



Fuente: Memorias institucionales de la SBN.<sup>71</sup> Elaboración: Macroconsult.

Si bien la labor que desarrolla la SBN en materia de recuperación de suelo para el Estado es esencial para la creación futura de oferta de vivienda, la entidad ha registrado dificultades durante estos últimos seis años de labor, según detalla en sus memorias institucionales. Así por ejemplo, durante los años 2017 y 2018, existían problemas con la custodia efectiva de los predios supervisados y recuperados, los cuales volvían a ser invadidos pese a que la SBN contrataba un servicio de vigilancia, además de un apoyo policial insuficiente para el resguardo y/o apoyo de las diligencias de recuperación extrajudicial. Por otro lado, en el 2020, debido a la pandemia generada por la COVID-19 y el estado de emergencia declarado en el país, muchas actividades y metas institucionales de la SBN se vieron limitadas y/o postergadas. Además, según señala la institución, en 2021, los resultados obtenidos se vieron influenciados por el recorte de los recursos presupuestales asignados con respecto al año anterior, ya que el monto

<sup>71</sup> <https://www.sbn.gob.pe/memoria.php>

asignado PIA se redujo en S/9,272,744 (20.80%).<sup>72</sup> Asimismo, durante el 2021, hubo restricciones en cuanto a la contratación de nuevo personal. Finalmente, durante el 2022, se reportaron problemas que se han mantenido durante varios de los años de análisis, entre los cuales destacan la poca preparación de los funcionarios públicos para participar en los procesos de certificación en gestión de predios estatales que otorga la SBN, así como su ausencia en los procesos de capacitación. Por otro lado, otra dificultad registrada es la alta rotación de personal, falta de equipos y presupuesto en los gobiernos regionales, para la implementación y ejercicio de las funciones transferidas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

### **c) ¿Cuánto cuesta habilitar suelos urbanos en el Perú?**

Resulta pertinente explorar el costo que implicaría habilitar el suelo y dotarlo de servicios básicos. Se buscó información secundaria que sistematice esta información, pero no se encontró estudio alguno. Se tomó de referencia el Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU), creado en 2012 y agrupado con el BFH en 2018 bajo el Programa Presupuestal 0146. El PGSU, bajo el objetivo de ejecutar, promover y/o facilitar el desarrollo de proyectos urbanos integrales, actúa a través de dos modalidades: producción de nuevo suelo urbano y recuperación del suelo urbano existente. Mediante la modalidad de producción de nuevo suelo urbano, se urbanizan terrenos eriazos con aptitud urbana, mediante su identificación, clasificación y concurso. Mediante la recuperación de suelo urbano existente, se recuperan áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas (PGSU, 2023).

Al igual que con el BFH, el MVCS también contempla el PGSU como uno de los actores relevantes en el cumplimiento de sus metas a nivel de resultado. Específicamente, la producción y/o recuperación de suelo urbano se contempla como indicadores de resultado en los planes estratégicos Institucionales (PEI) del MVCS: PEI 2008-2015 “Espacios urbanos periurbanos recuperados”; PEI 2016-2018 “Hectáreas de suelo urbano para programas de vivienda generado” y “Hectáreas de suelo urbano para programas de vivienda recuperado”, y PEI 2020-2026 “Porcentaje de déficit de hectáreas para viviendas en ámbito urbano concursadas”.

El seguimiento de los indicadores mencionados refleja los resultados del PGSU, medidos en hectáreas.<sup>73</sup> Por tanto, tomando en consideración el presupuesto destinado a las acciones del programa (sin tomar en cuenta los gastos de gestión), es posible aproximar un costo por hectárea de suelo habilitado por este. Los resultados de estos indicadores, así como el presupuesto institucional modificado (PIM) y su ejecución se presentan en la Tabla 5. En promedio, entre 2015 y 2022, el PIM asignado al programa ha sido de 1.3 millones de soles al año, con una ejecución similar de 1.2 millones de soles al año.

Con ello en consideración, se tiene que, tomando los valores acumulados de 2015 a 2022, el costo en el que ha incurrido el PGSU es de alrededor de 60,000 soles por hectárea (=9,923,096/165). Esta cifra, por supuesto, puede variar si se toman otros horizontes temporales de referencia.

---

<sup>72</sup> Al respecto, en el Anexo se presentan los egresos del programa según genérica de gasto. Los resultados muestran un alto nivel de ejecución (Ejecutado/PIM) para casi todos los años.

<sup>73</sup> En el caso del PEI 2020-2026, si bien el indicador se presenta en porcentaje, este se construyó utilizando como numerador “la sumatoria acumulada del número de hectáreas de suelo urbano, concursadas desde el año 2018 al año de evaluación” y como denominador el “déficit cuantitativo de viviendas en ámbito urbano, valorizado en hectáreas, en el año base”.



**Tabla 5.** Presupuesto y logros del PGSU  
(acumulado 2015-2022)

| Presupuesto PGSU (S/) |           | Resultados MVCS (ha) |           |
|-----------------------|-----------|----------------------|-----------|
| PIM                   | Ejecutado | Meta                 | Alcanzado |
| [1]                   | [2]       | [3]                  | [4]       |
| 10,456,386            | 9,923,096 | 245                  | 165       |

Fuente: MVCS, MEF. Elaboración: Macroconsult.

Por otra parte, Espinoza y Fort (2020a) hacen una estimación del costo de instalar servicios básicos e infraestructura en una zona ya ocupada por viviendas, y concluyen que es mucho mayor que hacerlo en un área aún no ocupada. En una situación así, el Estado necesita invertir alrededor de 1.40 soles para añadir un sol de valor a los lotes informales. También señalan que el Estado invierte algo más de 2000 soles al año por lote en las urbanizaciones informales para la instalación de agua y alcantarillado (y, en menor medida, pistas, veredas y parques).

#### d) ¿Qué experiencias se conocen de otros países de la región?

Los programas de vivienda se caracterizan por estimular la demanda de suelos para poder entregar soluciones habitacionales, lo que puede desencadenar un círculo vicioso de escasez de suelos y un aumento constante en sus precios (Dillon *et al.*, 2014; Rojas, 2001). De igual forma, hay evidencia de que las políticas de vivienda pueden fracasar debido a la falta de planeación en la disponibilidad de tierras para su desarrollo (Sgueglia y Webb, 2021), y que la gestión de los terrenos debe ser importante en las decisiones de política y los programas de vivienda impulsados por cada Gobierno nacional (Debrunner y Hartmann, 2020). Frente a esto, los países han contemplado soluciones que buscan generar condiciones para el desarrollo de proyectos habitacionales desde el lado de la oferta.<sup>74</sup> Así, por ejemplo, en Argentina se desarrolló el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el cual tuvo como finalidad la entrega de un título de propiedad para garantizar el acceso al dominio de la tierra. Además, este componente fue acompañado con intervenciones en el campo de la infraestructura de la vivienda (Simioni y Szalachman, 2007).

Asimismo, en la ciudad de Rosario (Argentina), surgió el Programa Rosario Hábitat, el cual estuvo dirigido a personas o grupos de personas que conforman una unidad doméstica que ocupan terrenos en estados de inseguridad y cuyo nivel de ingresos les impedía acceder a una solución habitacional a través del mercado inmobiliario. El programa desarrolló la legalización del dominio de la tierra y previó la adquisición de tierras y operaciones tendientes a la regularización física y legal, a fin de garantizar la titularidad del dominio de cada lote en favor de los beneficiarios. Adicionalmente, el programa incluía una amplia variedad de acciones en los campos del empleo, vivienda, provisión de servicios, entre otros (Simioni y Szalachman, 2007).

Por otro lado, la participación del Estado también ha implicado el desarrollo de reservas de tierra a fin de poder estimular la oferta de vivienda social. En el caso de Brasil, las zonas especiales de interés social (ZEIS) llegaron a ser uno de los principales instrumentos de política de suelo adoptados en los municipios brasileños orientados a la implementación de programas y proyectos habitacionales. Específicamente, las “ZEIS de vacíos urbanos” representaban la constitución de reservas de tierra pública para viviendas de interés social en áreas consideradas por el plan director municipal como subutilizadas o vacías. Este instrumento fue concebido bajo la hipótesis de que es

<sup>74</sup> Algunas de las experiencias de esta sección son recogidas de Simioni y Szalachman (2007).

posible invertir en la lógica predominante de la zonificación (como reserva de tierras), destinando las tierras para los mercados de bajos ingresos. De esta forma, las ZEIS pueden ser consideradas como una forma de zonificación incluyente (más conocida en la literatura como *inclusionary zoning*, en inglés), ya que estimulan a emprendedores privados a ofrecer vivienda de interés social en sus proyectos. No obstante, la simple demarcación de ZEIS no ha inducido al uso habitacional de interés social, sino que su éxito ha consistido en una articulación entre el poder público, propietarios y movimientos sociales organizados, en favor del estímulo a hacer disponibles las tierras para la construcción de vivienda de interés social (Rolnik y Santoro, 2014).

Asimismo, este tipo de políticas ha demostrado un éxito combatiendo la urbanización informal. Este es el caso de Aguascalientes en México. En Aguascalientes, durante casi 20 años (1981-1998), solo alrededor de 1% del área urbanizada de la capital y de las principales municipalidades del estado fueron ocupadas por asentamientos irregulares. Este éxito se debió principalmente a su estrategia orientada a la reserva de tierras y a la oferta de terreno barato. Durante este periodo, se sustituyó la política de desalojo de asentamientos irregulares y más bien se centraron esfuerzos en la oferta de suelo urbanizado y vivienda formal a la población de escasos recursos y la canalización de los programas de suelo y vivienda a través del Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA). La oferta del IVEA se basaba en la habilitación de suelo en las reservas territoriales constituidas cada seis años al inicio de cada gobierno estatal. Esta reserva se creaba por medio de la expropiación de tierras realizada por el IVEA. Asimismo, para que estas políticas fueran exitosas, fueron complementadas con otras como ofrecer créditos para materiales de construcción, asesoría técnica, la introducción lenta de todos los servicios, sanción a urbanizadores ilegales, entre otras. A pesar de lograr bajos niveles de urbanización informal durante casi dos décadas, el cambio de partido político en el poder de 1999 rompió con la continuidad de las políticas aplicadas en Aguascalientes, y se dejó de lado la constitución de reservas territoriales y la dotación de suelo barato para pasar a una política de regularización de tenencia de la tierra como el resto del país (Jiménez, 2013).

El otorgamiento de terrenos también ha sido parte de la política en Uruguay. En este país, se ha desarrollado la creación y la gestión de carteras de tierras para vivienda, cuyo eje central ha sido la provisión de terrenos a cooperativas de vivienda. Así, en 2008, fue definido un nuevo reglamento operativo y se crea la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS), la cual poseía una mayor capacidad de coordinación con otros programas habitacionales respecto a las carteras de tierras previas. La CIVIS adjudicaba terrenos a aquellos beneficiarios que tengan una posibilidad cierta de poder acceder a financiamiento para la construcción de sus viviendas, evitando de esta forma potenciales desfases temporales que hacían que una cooperativa tuviera a su cargo un terreno asignado por muchos años sin que obtengan los recursos financieros para construir (Mendive, 2013). En Paraguay, el Programa Mejoramiento de la Comunidad se ocupaba de la entrega de viviendas y de la regularización de barrios informales, donde los municipios se volvían articuladores entre el Estado, la demanda y el sector privado, ocupándose principalmente de la provisión de terreno para la implementación del programa (Jordán y Martínez, 2009).

Para que este tipo de políticas sea más eficiente, se necesita que al mismo tiempo contemplen acciones para reducir la complejidad de los trámites y periodos prolongados en los procesos de habilitación, los cuales se consideran los obstáculos principales para el buen éxito de los programas. Así, por ejemplo, en el Programa Hábitat de México, se fortalecieron los instrumentos de planeación y gestión urbanas, y se facilitó la creación de reserva de suelo a través de incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial (Simioni y Szalachman, 2007).

En Bolivia, el Proyecto Piloto de Regularización del Derecho Propietario Urbano tuvo como finalidad diseñar mecanismos para que los propietarios privados y los programas de vivienda puedan eliminar los obstáculos y cuellos de botella que les impedían cumplir con la entrega de títulos de propiedad saneados (*idem*). Esta intervención contempló procesos de informes de diagnóstico, saneamiento, planimetría y empadronamiento.

Por otro lado, en Bogotá (Colombia), Metrovivienda tiene como objetivo urbanizar terrenos para promover proyectos de vivienda en las comunidades de bajos ingresos en reemplazo de las urbanizaciones clandestinas. Se basa en el funcionamiento de una empresa estatal municipal que opera como un banco de tierras y urbanizadora. En un primer momento, el programa se encarga de comprar y urbanizar grandes extensiones de terrenos, para posteriormente promover la construcción de vivienda social a través de la venta de los terrenos ya habilitados a organizaciones populares de vivienda y empresas constructoras para la construcción y venta de vivienda (Saborido, 2006). No obstante, el programa también ha enfrentado obstáculos como, por ejemplo, la dificultad de acceder a terrenos baratos por parte de la empresa municipal. Algunos proyectos han debido realizarse en zonas periféricas de la ciudad que por su lejanía incrementan los costos de transporte y pueden resultar poco atractivos para la población (Espinoza y Fort, 2020a). Asimismo, según describen Espinoza y Fort (2020a), los costos de adquisición del suelo también dificultaron la adquisición de terrenos necesarios para los proyectos, lo que llevó al programa a generar esquemas organizativos de colaboración con los propietarios de la tierra o a utilizar expropiaciones con precios fijados para evitar el encarecimiento de los proyectos.

Asimismo, en Colombia la política de ordenamiento territorial, que busca ampliar la disponibilidad del suelo, tiene como propósito la reducción del déficit habitacional y ha desempeñado un rol importante en la promoción de construcción de viviendas de interés social (Cely y Ospina, 2023). En años anteriores, se han emitido directrices específicas a la normativa de ordenamiento territorial a fin de promover y facilitar su articulación con los programas específicos de vivienda. De esta forma, con el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012 se facilitó la habilitación de suelos, permitiendo la incorporación directa del suelo rural, suburbano o de expansión urbana al perímetro urbanístico del municipio para el periodo entre 2012 y 2016. Luego, este artículo sería modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, la cual permitió nuevamente la incorporación directa por única vez entre los años 2015 y 2020. Gracias a estas reformas, el proceso de habilitación se agilizó debido a la suspensión temporal de trámites de concertación o consulta, y de esta forma se garantizó el desarrollo de programas de vivienda (*idem*).

Una advertencia de las políticas habitacionales se recoge en el caso de Chile, por ejemplo, que evidenció el mayor costo de dotar de infraestructura y servicios a nuevas unidades residenciales en la periferia de Santiago de Chile en comparación con el centro de la ciudad. Un estudio llevado a cabo en 1987 a cargo de la Corporación para el Desarrollo de Santiago demostró que, en total, considerando aspectos como infraestructura, tuberías, drenaje, red de energía eléctrica, vías de acceso, servicios de salud, educación, entre otros, el costo en la periferia representaba 17 veces el costo en el centro de la ciudad (Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1987, citado en ONU-Habitat, 2020). Si bien esta proporción puede haberse reducido en años más recientes, por el proceso de expansión y habilitación urbana, este resultado es relevante pues evidencia que la habilitación de suelos y dotación de sus servicios pueden ser más costosos en la periferia, perjudicando potencialmente la calidad de estos y planteando así una limitación para programas similares al BFH.

### **3.3. Análisis de los elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional**

#### **3.3.1. Análisis de la matriz de marco lógico del BFH**

El Bono Familiar Habitacional (BFH) se formuló como parte del Programa Presupuestal 0059,<sup>75</sup> que identifica como problema el limitado acceso de familias urbanas de bajos ingresos a vivienda propia en condiciones adecuadas. De acuerdo con el diseño del programa, su población objetivo son familias urbanas que no cuentan con recursos suficientes para obtener o mejorar una vivienda propia, con ingresos mensuales máximos correspondientes al reglamento operativo del BFH o que estén asentadas en áreas de alto riesgo. El resultado específico de dicho programa presupuestal es el incremento del acceso de la población de bajos recursos a vivienda en condiciones adecuadas, cuyos productos y actividades, así como indicadores correspondientes, se presentan en la matriz de marco lógico (MML) (ver Tabla 6).

En 2017, sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) identificó la necesidad de implementar procesos de complementariedad entre las intervenciones vigentes orientadas a resolver el problema habitacional para población de bajos recursos (Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS, 2022). Con ello en consideración, se creó el Programa Presupuestal 0146: Programa Acceso de las Familias a Vivienda y Entorno Urbano Adecuado (ver Tabla 7), que articula los programas presupuestales no vigentes 0059, mencionado previamente, así como el 0060: Generación de Suelo Urbano, y el 0108: Mejoramiento Integral de Barrios. En 2022, se ajustaron algunos indicadores, principalmente a nivel de productos. Esta última versión modificada es la que se presenta en la tabla.<sup>76</sup>

Bajo el Programa Presupuestal 0146, el BFH entra como una actividad. No obstante, el Programa Presupuestal 0146 responde a un problema más grande, identificado como población urbana en condiciones de habitabilidad inadecuada, por lo que su población objetivo es la población urbana con recursos insuficientes para acceder a condiciones de habitabilidad adecuada (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). En tal sentido, este programa es más completo en el esfuerzo de hacer frente al déficit habitacional nacional, articulando esfuerzos de diferentes entidades y aspectos asociados a esta brecha.

---

<sup>75</sup> Disponible en:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/prog\\_presupuestal/articulados/0059\\_bono\\_familiar\\_habitacional.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0059_bono_familiar_habitacional.pdf)

<sup>76</sup> En versiones anteriores del informe se tenían los indicadores pasados, obtenidos de este link:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/prog\\_presupuestal/no\\_articulados/no\\_articulado\\_0146\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0146_2019.pdf). Sin embargo, en los últimos comentarios recibidos desde el MEF, se solicitó ajustarlos según las últimas modificaciones realizadas por la institución. Los nuevos indicadores se encuentran en estos links:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/estr\\_program/Reporte\\_RPT\\_PRODUCTO\\_FICHA\\_PP\\_0146.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/estr_program/Reporte_RPT_PRODUCTO_FICHA_PP_0146.pdf) y

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/estr\\_program/Reporte\\_RPT\\_RESULTADOESPECIFICO\\_FICHA\\_PP0146.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/estr_program/Reporte_RPT_RESULTADOESPECIFICO_FICHA_PP0146.pdf)

**Tabla 6. Matriz de marco lógico del Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional**

| Objetivos<br>Resultado específico  | Indicadores  | Medios de<br>verificación  | Supuestos   |
|--|--|--|---|
| Incremento del acceso de la población de bajos recursos a vivienda en condiciones adecuadas                        | - Déficit cuantitativo de vivienda en la población urbana en situación de pobreza<br>- Déficit cualitativo de vivienda en la población urbana en situación de pobreza  | ENAHO  | - Hay estabilidad macroeconómica.<br>- El nivel de pobreza no se agudiza.   |
| <b>Productos</b>   |  |  |   |
| <b>3000129</b> Familias de bajos recursos aptas para acceder a vivienda de interés social en condiciones adecuadas | - Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a una vivienda nueva en condiciones adecuadas<br>- Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder con construcción en sitio propio en condiciones adecuadas<br>- Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a un mejoramiento de vivienda en condiciones adecuadas<br>- Porcentaje de proyectos de vivienda de interés social inspeccionados aleatoriamente | Registros administrativos sistematizados de bonos asignados y desembolsados<br><br>Registros administrativos sistematizados del Comité de Registro | - Familias cumplen con la acreditación del ahorro.  |
| <b>Actividades</b>   |  |  |   |
| <b>5004334</b> Asignación del Bono Familiar Habitacional para vivienda nueva                                       | Familia (número de familias beneficiadas con el Bono Familiar Habitacional para vivienda nueva)  |  | - Familias están inscritas en el SISFHO.<br>- FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda.<br>- Familias califican a crédito hipotecario.                              |
| <b>5004335</b> Asignación del Bono Familiar Habitacional para mejoramiento de vivienda                             | Familia (número de familias beneficiadas con el Bono Familiar Habitacional para el mejoramiento de vivienda)   |  | - Familias están inscritas en el SISFHO.<br>- FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda.<br>- Entidades técnicas incrementan su interés en mejoramiento de vivienda. |
| <b>5004336</b> Asignación del Bono Familiar Habitacional para construcción en sitio propio                         | Familia (número de familias beneficiadas con el Bono Familiar Habitacional para construcción en sitio propio)  |  | - Familias están inscritas en el SISFHO.<br>- FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda.<br>- Entidades técnicas amplían su radio de acción territorial.             |
| <b>5004337</b> Registro, evaluación y sistematización de la oferta de vivienda de interés social                   | Registro (número de viviendas registradas en la modalidad de vivienda nueva para el Bono Familiar Habitacional)  |  | - Direcciones Regionales de Vivienda participan activamente en la promoción y difusión en el ámbito de sus jurisdicciones.  |
| <b>5004338</b> Organización y movilización de familias involucradas en proyectos de vivienda de interés social     | Familia (número de familias beneficiadas con el Bono Familiar Habitacional por condición de extrema pobreza o asentadas en área de alto riesgo)  |  | - Direcciones Regionales de Vivienda identifican familias en áreas de riesgo.<br>- Estado provee de terreno urbanizable para reubicación.<br>- PGSU habilita el terreno.  |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Macroconsult.

**Tabla 7. Matriz de marco lógico del Programa Presupuestal 0146<sup>77</sup>**

| Descripción  | Indicadores  | Medios de verificación   | Supuestos  |
|--|--|--|--|
| <b>Resultado específico</b>  |  |  |  |
| Familias urbanas que viven en condiciones de habitabilidad inadecuada  | % de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit habitacional cuantitativo  | Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los resultados del censo nacional 2007 se consideraran como oficiales para el MVCS.</li> <li>- El C.V. debe ser &lt; 15%.</li> </ul>  |
|  | % de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit cualitativo habitacional   |  |  |
|  | % de familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano  |  |  |
| <b>Productos</b>   |  |  |  |
| <b>3000829</b> Suelo habitado para vivienda y sus servicios complementarios  | % de viviendas generadas de suelo urbano transferido para proyectos de vivienda de interés social  | Banco de predios con expediente técnico para concurso de adjudicación-MVCS     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de terrenos del Estado con aptitud urbana que puedan ser transferidos al MVCS para la promoción de proyectos urbanos integrales.</li> <li>- Hay interés de los promotores inmobiliarios en la adquisición de terrenos promovidos por el MVCS.</li> <li>- Precisiones técnicas: los hogares urbanos de los niveles socioeconómicos C, D y E, corresponden a aquella población de menores recursos económicos y su clasificación socioeconómica es la desarrollada por el INEI.</li> </ul> |
| <b>3000830</b> Familias acceden a viviendas en condiciones adecuadas   | % de familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E que tienen déficit habitacional (cuantitativo o cualitativo) que acceden a una solución de vivienda adecuada | Reporte de desembolsos de la Oficina General de Estadística e Informática-MVCS | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No está definido.</li> </ul>  |
| <b>3000831</b> Gobiernos locales con capacidades para la gestión y ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano | % de expedientes técnicos de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano en la etapa de "admisibilidad", con conformidad técnica                                    | Sistema de seguimiento de proyectos SSP  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- [No hay] alta rotación del personal técnico de los GL.</li> <li>- GL brindan las facilidades para recibir la asistencia técnica para el desarrollo de sus capacidades.</li> </ul>   |
| <b>3000832</b> Familias urbanas acceden a infraestructura y equipamiento urbano  | % de obras de infraestructura y equipamiento urbano concluidas   | Sistema de seguimiento de proyectos SSP  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las acciones de los GL responden a un plan de desarrollo urbano establecido.</li> </ul>   |

<sup>77</sup> Disponible en:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/ppr/prog\\_presupuestal/no\\_articulados/no\\_articulado\\_0146\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0146_2019.pdf)

| Actividades |  |                |  |
|-------------|--|----------------|--|
| 5006081     | Habilitación de suelo urbano para vivienda social y servicios complementarios                    | Hectáreas      | Registros administrativos PGSU             |
| 5006082     | Recuperación de suelo urbano para vivienda social y servicios complementarios                    | Hectáreas      |  |
| 5004337     | Registro, evaluación y sistematización de la oferta de vivienda de interés social                | Registro       | Registros administrativos BFH              |
| 5006084     | Promoción y difusión de soluciones de vivienda adecuada  | Familia        | Registros administrativos Fondo Mivivienda |
| 5006085     | Selección asignación y supervisión del bono familiar habitacional                                | Familia        |  |
| 5006086     | Selección asignación y supervisión del Bono del Buen Pagador                                     | Familia        |  |
| 5006087     | Elaboración y actualización de documentos de gestión para la elaboración de expedientes técnicos | Documento      | Registros administrativos PMIB             |
| 5006088     | Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales  | Gobierno local |  |
| 5006089     | Monitoreo y seguimiento para la dotación de infraestructura y equipamiento urbano                | Proyecto       |  |
| 5006090     | Acompañamiento institucional y social y sensibilización a la población beneficiada               | Familia        |  |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Macroconsult.

### a) Validación de la lógica vertical

#### **Análisis de las causalidades**

Como se señaló previamente, el BFH cobra relevancia bajo el marco lógico del Programa Presupuestal 0146, al constituirse como actividad 5006085 “Selección asignación y supervisión del bono familiar habitacional”. Esta actividad, junto con otras, corresponde directamente al producto 3000830 “Familias acceden a viviendas en condiciones adecuadas”, cuya unidad de medida es la familia. Finalmente, este producto está orientado al resultado específico del programa. En tal sentido, la incorporación del BFH como parte de este programa, que busca el acceso de familias a vivienda y entorno urbano adecuado, responde a una lógica causal que permite vincular el BFH con el cierre de la brecha habitacional en el Perú. A este primer eslabonamiento de la cadena causal, sin embargo, se le puede añadir un segundo eslabonamiento que vincula el acceso a vivienda con otras dimensiones de bienestar. Con ello en consideración, se ha revisado literatura que muestra la efectividad del uso de subsidios y otros mecanismos financieros para ampliar el acceso a vivienda de calidad e impactar en el bienestar, pues es esperable que una vivienda adecuada pueda otorgar una serie de beneficios para las familias, como la mejora en la calidad de vida y la salud mental, protección ante las condiciones ambientales como lluvia y el frío, brindar seguridad y servir como defensa ante el crimen, permitir que los hogares acumulen activos, entre otros (Galiani *et al.*, 2017).

En Latinoamérica, los programas tradicionales de vivienda han padecido de grandes vicios y han demostrado ser poco transparentes, ineficientes y estar mal conectados con la demanda, produciendo soluciones altamente subsidiadas y de alto costo bajo un modelo de subsidio a la oferta a través de tasas de interés fijas por debajo del mercado (Ferguson *et al.*, 1996). Chile rompió con el modelo tradicional al lanzar un nuevo

programa de vivienda que canaliza la entrega de subsidios directamente a la demanda, es decir, a los hogares beneficiados.

Este nuevo enfoque de política en Chile fue destacado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ya que abarcaba tres elementos altamente aprobados: provisión del mercado privado, focalización explícita en los pobres y transparencia (Kimm, 1993; World Bank, 1993). Asimismo, la política cumplía con muchos de los objetivos marcados por los países en vías de desarrollo, tales como poner fin a la ocupación ilegal de la tierra, brindar soluciones habitacionales a todas las familias que las necesitan (incluidas las más pobres) y poner los servicios básicos al alcance de casi toda la población (Ducci, 2000). No obstante, la política chilena no tuvo un éxito inmediato, sino que tuvieron que pasar años para que funcionara efectivamente (Almarza, 1997; Castañeda, 1992; Haramoto, 1983; Rojas, 2001; Silva Lerda, 1997). Asimismo, a pesar de haber sido muy efectiva en la reducción del déficit habitacional, tuvo controversia en cuanto a la calidad de las viviendas entregadas, su localización y movilidad residencial (Bretón, 2014).

Este nuevo modelo fue la base para el desarrollo de los nuevos programas de vivienda social en los países de la región. De hecho, la literatura sobre la experiencia en países de América Latina revela que hay evidencia concluyente de que los subsidios directos a la vivienda son el método más exitoso para crear una demanda efectiva de vivienda entre los grupos de menores ingresos (ONU-Habitat, 2008).

En la literatura, existe un amplio análisis sobre este campo y existe cierto consenso en que este tipo de programas de vivienda han obtenido efectos positivos sobre la calidad del hogar y en la disminución en el hacinamiento (Galiani *et al.*, 2017; Gertler *et al.*, 2006; Nadin y Almanza, 2010; Pecha, 2010; Ruprah y Marcano, 2007; Susin, 2005). No obstante, parece tener efectos negativos o nulos sobre la generación de ingresos, el empleo y la posesión de bienes durables.

En Estados Unidos, por ejemplo, Susin (2005) examinó los efectos de recibir subsidios de vivienda en diferentes variables de resultado, encontrando que estos disminuyen el hacinamiento y no generan mayor demanda de transferencias sociales. No obstante, también encontraron que tuvieron efectos negativos sobre la generación de ingresos. En esa misma línea, Jacob y Ludwig (2012) analizan el impacto de un programa de subsidios de vivienda enfocado en la gente más pobre de Estados Unidos y encuentran que el programa tuvo un efecto negativo sobre los ingresos de las personas en edad de trabajar y sobre su participación en el mercado de trabajo y, a su vez, aumentó la necesidad de usar otras ayudas sociales. Asimismo, Andersson *et al.* (2016) analizan el impacto de haber recibido subsidio de vivienda en la infancia, encontrando que este tiene un efecto positivo sobre la generación de ingresos futuros, aunque los resultados no son totalmente robustos, pues varían entre muestras y tipos de observaciones.

En el caso de América Latina, Galiani *et al.* (2017) evalúan el programa TECHO, el cual proveía de casas básicas prefabricadas a familias en condición de extrema pobreza que residían en asentamientos informales en América Latina, con el fin de mejorar su bienestar. Analizando el desarrollo en México, El Salvador y Uruguay, los autores encuentran que el programa tuvo un impacto positivo en la calidad de la vivienda y satisfacción. Además, en El Salvador y México, encontraron mejoras en la salud infantil. No obstante, no hubo impactos sobre inversiones adicionales para complementar la intervención, la estructura del hogar, el empleo o la posesión de bienes durables.

En cuanto a Chile, un metaanálisis realizado a los programas que desarrollaba el país a inicios de los años 2000 encuentra que todos los programas registraron un efecto positivo y estadísticamente significativo en la calidad de las viviendas, aunque en el



Programa de Vivienda Progresiva el hacinamiento<sup>78</sup> aumentó en vez de reducirse como en los otros programas (Ruprah y Marcano, 2007). Posteriormente, los autores realizaron un análisis del Programa de Vivienda Progresiva en Chile, el cual buscaba proveer de ayuda económica a los hogares pobres para que puedan acceder a una solución habitacional de bajo costo a través de un esquema de ahorro requerido, un subsidio otorgado por el Estado y un crédito complementario. Los autores encontraron que el programa posee un diseño inadecuado en su atención a los pobres, pues la focalización a favor de ellos fue muy deficiente, a su vez que existió una cobertura insuficiente y una alta filtración (Marcano y Ruprah, 2008). Además, hallaron que los beneficios de una mejor vivienda otorgados por el programa no fueron duraderos y que las familias volvían a caer en escasez de vivienda con el tiempo. La evaluación de impacto encontró que, si bien existieron efectos positivos y significativos sobre las condiciones de materialidad, como acceso a agua, alcantarillado y electricidad, aumentó el hacinamiento, declarado principal objetivo del programa. Esto, probablemente por el efecto perverso sobre el hacinamiento, dado que la solución habitacional consistía solo en una habitación, un baño y una cocina. Asimismo, el Programa de Vivienda Progresiva no demostró tener impactos en indicadores de bienestar como generación de empleo, pobreza o asistencia escolar.

En Colombia, Pecha (2010) analiza el Subsidio Familiar de Vivienda, y encuentra que los beneficiarios del programa tuvieron en promedio viviendas con mejores condiciones materiales a nivel de los pisos, paredes y el número de cuartos, y se disminuyó el nivel de hacinamiento. Asimismo, las viviendas están localizadas en lugares con menores riesgos naturales. En cambio, no se encontraron impactos sobre el ingreso del hogar, las condiciones laborales del hogar, la tenencia de bienes durables o resultado educativo de los niños.

Una evaluación más reciente, realizada en el país sobre el programa Mi Casa Ya, encuentra que los subsidios a la vivienda tienen un efecto positivo en el acceso a servicios públicos, aumentan la probabilidad de tener activos como automóviles y computadoras en el hogar, disminuyen la probabilidad de encontrarse en situación de pobreza y tienen efectos positivos en cuanto a la asistencia escolar (López y Sánchez, s. f.). Asimismo, los autores encuentran un impacto positivo sobre la probabilidad de aparecer en planilla, sobre el aumento de los ingresos y un mayor acceso al sistema financiero.

En Costa Rica, Nadin y Almanza (2010) estudian los impactos del Bono Familiar de Vivienda (BFV) y hallan efectos positivos en la calidad de la vivienda, pero también en la participación en el mercado laboral de los hombres y la asistencia de las niñas a la escuela. En contraste, registran también efectos negativos sobre el ingreso. Una evaluación de impacto más reciente encontró que el otorgamiento del BFV no tuvo efectos contundentes sobre las variables de mercado laboral de sus beneficiarios (Abarca y Fernández, 2019). Si bien los autores encontraron un efecto sobre un aumento en las horas trabajadas semanalmente, este efecto estaría restringido a las zonas rurales no pobres y no estaría acompañado de una reducción en la inactividad o el desempleo. Además, Abarca (2017) encuentra que el BFV tiene efectos positivos y robustos sobre los años totales de educación, la probabilidad de terminar la secundaria y de culminar noveno grado. Asimismo, estos impactos resultan ser altamente significativos en las zonas rurales, mientras que esto no ocurre para el caso urbano.

Por otro lado, en México, Gertler *et al.* (2006) estudian el impacto del programa Tu Casa y encuentran que generó efectos positivos en la calidad de viviendas. No obstante, el

---

<sup>78</sup> Definido por los autores como más de dos personas viviendo por habitación.

programa también mostró un efecto negativo en los ingresos y la actividad laboral e incluso sobre la salud de los beneficiarios.

Una última referencia consultada es desde el lado de la habilitación de suelos. En un estudio empírico del programa Mi Casa Ya en Colombia, Cely y Ospina (2023) encuentran que el aumento de la proporción de suelo habilitado en un municipio se asocia a un aumento de alrededor de 1480 unidades de vivienda de interés social (VIS) por cada 10,000 habitantes. Además, la habilitación de suelo por incorporación directa en un municipio está asociada a un incremento de hasta 65% en el número de iniciaciones de vivienda de interés social por cada 10,000 habitantes. Estos resultados muestran que los municipios donde más se han construido VIS han sido aquellos que más han habilitado el suelo, lo cual resalta el hecho de que la política de vivienda social no debe diseñarse e implementarse de manera desarticulada con políticas de habilitación de suelos, ya que estas resultan ser un factor muy importante para el desarrollo de este tipo de proyectos.

En suma, respecto del primer nodo de la cadena causal de programas similares al BFH, los subsidios directos a la demanda parecen demostrar que en general contribuyen a incrementar la calidad de las viviendas a través de una mejora en la calidad de los materiales y un menor hacinamiento. Esta evidencia parece validar el BFH como instrumento utilizado por el Estado para cerrar la brecha habitacional, tanto cualitativa como cuantitativa.

No obstante, respecto del segundo nodo de la cadena causal, la evidencia es mixta sobre los impactos que este tipo de intervenciones tiene sobre indicadores de bienestar. Así, por ejemplo, algunos estudios encuentran impactos sobre la salud infantil o la pobreza. Sin embargo, son más numerosos aquellos que parecen mostrar que estos programas no promueven el aumento de ingresos o el acceso al mercado laboral de los beneficiarios y, por consecuencia, no tendrían efecto alguno en mejorar la condición de pobreza de la población. Probablemente, esto revele las limitaciones de este tipo de intervenciones y, más bien, indique que para trascender hacia otros niveles de bienestar es necesario complementarse con intervenciones adicionales.

### ***Análisis de los supuestos***

Como parte del análisis de la lógica vertical, también se evalúan los supuestos de las MML correspondientes a los dos programas presupuestales previamente señalados. Con respecto de los supuestos contemplados en la MML del Programa Presupuestal 0059, se considera que el primer supuesto asociado al resultado específico, de estabilidad macroeconómica, es adecuado porque se entiende como una necesidad para que el Estado continúe disponiendo de fondos que permitan priorizar el BFH como parte de la política pública. En cambio, el segundo supuesto contemplado a nivel del resultado específico, asociado con el nivel de pobreza, sigue la crítica realizada también a los indicadores de este resultado con relación a la inclusión o exclusión del concepto de pobreza del marco lógico del BFH. Es decir, se entiende que este supuesto es necesario porque la agudización de la pobreza podría evitar que los avances en la entrega de productos del BFH se visibilicen. Sin embargo, como se indicó, si bien este programa sí se orienta a atender a población de bajos recursos, los requisitos operativos se basan en límites de ingreso que no necesariamente se corresponden con los de la línea de pobreza.

De manera similar, el único supuesto asociado al único producto de la MML tiene que ver con la acreditación del ahorro de las familias aptas para acceder al BFH, bajo cualquiera de sus modalidades. Este supuesto se considera correcto y relevante en la medida que asegura uno de los requisitos de elegibilidad al programa. No obstante, ello

puede ser complementado. Es decir, el producto puede incluir otros supuestos cuyos elementos sean ajenos a la intervención. Por ejemplo, que el BFH se mantenga como una prioridad política del Gobierno permitirá que se destinen recursos a este, así como su continuación como herramienta para el cierre de la brecha habitacional.

Por otro lado, el análisis es similar al considerar los supuestos de la MML del Programa Presupuestal 0146. El resultado específico, asociado con la población urbana de los sectores socioeconómicos C, D y E con déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, presenta dos supuestos de acuerdo a las fichas de los indicadores, pero que en realidad no constituyen supuestos, propiamente. Son consideraciones operativas respecto a la fuente de información.

Finalmente, el único producto asociado directamente al BFH, relacionado a “familias acceden a viviendas en condiciones adecuadas” no tiene supuestos definidos. Dada la naturaleza del producto, hubiera sido esperable que se introdujera algún supuesto vinculado a la disponibilidad de recursos desde el MEF que sean transferidos, a través del MVCS, al FMV para la ejecución de las actividades. Por esta razón, en la medida que el Programa Presupuestal 0146 es el vigente en la actualidad, se considera que es pertinente revisar los supuestos aquí mencionados, tomando en cuenta las limitaciones previamente descritas.

#### **b) Análisis de indicadores**

A partir de las matrices de marco lógico (MML) presentadas en la Tabla 6 y la Tabla 7, se han analizado los indicadores de desempeño de manera detallada considerando los criterios SMART.<sup>79</sup> Estos criterios proponen que los indicadores deben ser específicos (*specific*), medibles (*measurable*), alcanzables (*achievable*), relevantes (*relevant*) y acotados en el tiempo (*time bound*). Sus definiciones son:

- **(S) Específico.** Se refiere a que la redacción del indicador debe reflejar el cambio que se espera lograr con la intervención. Está referido a la formulación del indicador y debe estar acotado a un grupo particular de la población.
- **(M) Medible.** Ya sea que el indicador sea cuantitativo o cualitativo, debe ser medible con el fin de que permita evaluar si se alcanzó el resultado esperado o no. Implica que los datos deben estar fácilmente disponibles para determinar el progreso realizado en la consecución de resultados. Para ello es importante que el indicador tenga una metodología clara de cómo se obtendrá el valor, con el fin de realizar el monitoreo y evaluación.
- **(A) Alcanzable.** Este criterio se refiere a que, en primer lugar, se tengan metas respecto a cada indicador y, segundo, que la meta sea razonable y se pueda lograr con los recursos destinados a la intervención (costos y esfuerzos).
- **(R) Relevante.** Se refiere a que el indicador mida lo que efectivamente se espera medir. Para ello, es importante tener en cuenta los objetivos de la intervención y la lógica bajo la que opera la intervención. De esta manera, se espera que el indicador propuesto permita decir si se está alcanzando o no lo que se espera de la intervención.
- **(T) Acotados en el tiempo.** Los indicadores deben tener un plazo específico en el cual se pretenda medir y evaluar si se está logrando la meta establecida o no.

Este análisis se ha realizado sobre los indicadores de desempeño, que corresponden hasta el nivel de productos. Para empezar, se han analizado los seis indicadores de

---

<sup>79</sup> Debido a las distintas precisiones sobre los criterios SMART, para el desarrollo de esta sección se considera la definición del PNUD sobre estos criterios. Dicha definición se encuentra en el *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results* (PNUD, 2009).

desempeño del Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional (ver la Tabla 8). Si bien esta matriz actualmente no se encuentra vigente, se analiza solo por completitud y porque la cadena causal asociada al BFH reconocida en la MML más reciente tiene alguna similitud, como se verá más adelante.

De estos indicadores, ninguno cumple con ser un indicador SMART.<sup>80</sup> Esto ocurre en gran medida porque las metodologías de cálculo no se encuentran disponibles, así como las metas y la programación de seguimiento y cumplimiento (temporal) de estas. De los seis indicadores, cuatro cumplen con tres o cuatro criterios, siendo los criterios menos alcanzados los relacionados a indicadores medibles, alcanzables y delimitados en el tiempo. No obstante, con respecto del criterio de especificidad, cuatro de los seis lo cumplen, pues se vinculan directamente con el resultado específico buscado. Asimismo, se identificó que todos los indicadores son relevantes.

---

<sup>80</sup> El equipo consultor ha realizado el análisis sobre la base de la información disponible.

**Tabla 8.** Indicadores de desempeño de la matriz de marco lógico del Programa Presupuestal 0059

| Indicador  | Específico (1) | Medible (2) | Alcance (3) | Relevante (4) | Tiempo limitado (5) | SMART | Comentario   |
|--|----------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|-------|--|
| <b>Indicadores de resultado</b>  |                |             |             |               |                     |       |  |
| <b>Resultado específico: Incremento del acceso de la población de bajos recursos a vivienda en condiciones adecuadas</b> |                |             |             |               |                     |       |  |
| 1.1 Déficit cuantitativo de vivienda en la población urbana en situación de pobreza                                      | X              | X           | X           | O             | X                   |       | <p>El indicador no es del todo específico (1). Si bien permite saber cuál es la población sobre la que se mide, la población urbana, al mencionar población en situación de pobreza, muestra una desvinculación de los requisitos que tiene el BFH para identificar a un hogar beneficiario.<sup>81</sup></p> <p>Asimismo, tanto el método de cálculo como la meta del indicador no han sido identificados, con lo cual, a pesar de que su medio de verificación está identificado (ENAHO), no cumple con los criterios (2) y (3).</p> <p>Por otro lado, tomando en consideración el resultado específico buscado, el indicador es relevante (4) en la medida que permite aproximar hogares sin acceso a vivienda en condiciones adecuadas. Finalmente, no se tiene información respecto de la periodicidad de evaluación del indicador, por lo que no cumple con el criterio (5).</p> <p>Este análisis sugiere que, para ser SMART el indicador, es necesario explicitar la metodología de cálculo y dejar claras sus metas y periodicidad, así como ajustar el segmento de población que conforman los beneficiarios.</p>  |
| 1.2 Déficit cualitativo de vivienda en la población urbana en situación de pobreza                                       | X              | X           | X           | O             | X                   |       | <p>Este indicador no cumple con el criterio de especificidad (1). Si bien permite saber cuál es la población sobre la que se mide, requeriría un ajuste para anclarse a la población beneficiaria según los requisitos definidos para el BFH, como se mencionó para el indicador 1.1. Asimismo, de acuerdo con la definición elaborada por el INEI, los hogares que presentan déficit cualitativo son aquellos con viviendas con: (i) material irrecuperable, (ii) vivienda hacinada o (iii) servicios básicos deficitarios. En tal sentido, este indicador podría ser más específico, haciendo referencia al tipo de déficit cualitativo al que hace frente, así como a la población que busca atender.</p> <p>Por otro lado, tanto el método de cálculo como la meta del indicador no han sido especificados y no han sido encontrados en la búsqueda realizada, con lo cual, a pesar de que su medio de verificación está identificado (ENAHO), no cumple con los criterios (2) y (3).</p> <p>De igual modo, tomando en consideración el resultado específico buscado, el indicador es relevante (4) en la medida que permite aproximar hogares sin acceso a vivienda en condiciones adecuadas.</p> <p>Finalmente, no se tiene información respecto de la periodicidad de evaluación del indicador, por lo que no cumple con el criterio (5).</p> <p>Este indicador podría ser ajustado haciéndolo más específico, estableciendo explícitamente la metodología de cálculo y dejando claras sus metas y periodicidad, así como definir claramente si referirá a población en situación de pobreza o si ello no debería ser incluido.</p> |

<sup>81</sup> Ello se debe a que uno de los criterios de elegibilidad del BFH es que los ingresos familiares mensuales (IFM) del grupo familiar postulante no excedan S/3715 para VIS o S/2071 para VIS priorizada. Con ello, que este indicador incluya el concepto de pobreza, que está definido de manera operativa a nivel nacional, genera una desvinculación con su resultado buscado. Si el BFH quisiera apuntar a atender a población en situación de pobreza, el requisito de elegibilidad mencionado debería ser ajustado a esos parámetros.

| Indicadores de producto  |   |   |   |   |   |  |
|--|---|---|---|---|---|--|
| Producto: Familias de bajos recursos aptas para acceder a vivienda de interés social en condiciones adecuadas                                  |   |   |   |   |   |  |
| 1.1.1.<br>Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a una vivienda nueva en condiciones adecuadas             | O | O | X | O | X | En este caso, el indicador es específico (1) en la medida que se refiere a la entrega del BFH en la modalidad de adquisición de vivienda nueva (AVN). En tal sentido, vincula lo entregado con lo programado. Sin embargo, podría ser más específico en términos de familias aptas, pues se refiere a familias beneficiarias o familias que acceden al BFH. Asimismo, el indicador es medible (2), pues hace referencia al porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH. No obstante, al no conocerse sus metas, no es posible determinar si es alcanzable (3) ni delimitado en el tiempo (5). Finalmente, es relevante (4), pues permite medir el cumplimiento del programa, vinculándose así directamente con el resultado específico que busca.   |
| 1.1.2.<br>Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder con construcción en sitio propio en condiciones adecuadas | O | O | X | O | X | El indicador es específico (1), pues se refiere a la entrega del BFH en la modalidad de construcción en sitio propio (CSP), vinculando así lo entregado con lo programado. Sin embargo, podría ser más específico en términos de familias aptas, pues se refiere a familias beneficiarias o familias que acceden al BFH. Asimismo, el indicador es medible (2), pues hace referencia al porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH. No obstante, al no conocerse sus metas, no es posible determinar si es alcanzable (3) ni delimitado en el tiempo (5). Finalmente, es relevante (4), pues permite medir el cumplimiento del programa, que se vincula con el resultado específico que busca.   |
| 1.1.3.<br>Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a un mejoramiento de vivienda en condiciones adecuadas    | O | O | X | O | X | El indicador es específico (1), pues se refiere a la entrega del BFH en la modalidad de mejoramiento de vivienda (MV), vinculando así lo entregado con lo programado. Sin embargo, podría ser más específico en términos de familias aptas, pues se refiere a familias beneficiarias o familias que acceden al BFH. Asimismo, el indicador es medible (2), pues hace referencia al porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH. No obstante, al no conocerse sus metas, no es posible determinar si es alcanzable (3) ni delimitado en el tiempo (5). Finalmente, es relevante (4), pues permite medir el cumplimiento del programa, que se vincula con el resultado específico que busca, específicamente al acceso a viviendas en condiciones adecuadas.  |
| 1.1.4.<br>Porcentaje de proyectos de vivienda de interés social inspeccionados aleatoriamente  | X | X | X | O | X | Este indicador es relativamente específico (1) en la medida que se refiere a proyectos de vivienda de interés social (VIS), vinculándose así al acceso a viviendas adecuadas, pues el BFH promueve este tipo de proyectos. Sin embargo, no se especifica si estos proyectos corresponden únicamente a los promovidos por el FMV a través del BFH, teniendo en cuenta los otros productos del FMV. Es decir, no se hace referencia a los valores de las VIS inspeccionadas.<br>Con el mismo argumento en cuenta, el indicador no podría ser medible (2) en la medida que no especifique explícitamente el total de VIS sobre el que se estaría evaluando. Asimismo, al no conocerse sus metas ni delimitación en el tiempo, no es posible verificar su cumplimiento de los criterios (3) y (5). Finalmente, el indicador es relevante (4), pues asegura la calidad de las VIS, al existir la posibilidad de inspección y, consecuentemente, el cumplimiento del resultado específico al asegurar acceso a viviendas en condiciones adecuadas. |

Elaboración: Macroconsult.

Nota: "X" Significa que no cumple. "O" significa que sí cumple. Se clasifican los indicadores en tres categorías por colores, bajo la columna "SMART". El color verde quiere decir que el indicador cumple con todos los criterios o que cumple con todos menos uno, tomando en consideración que este no sea el criterio de relevancia. El color rojo significa que el indicador no cumple con ninguno de los cinco criterios. El color amarillo indica que se encuentra en una situación intermedia; es decir, que cumple con uno hasta tres criterios.

De manera similar, el análisis SMART de los indicadores de desempeño del Programa Presupuestal 0146, actualmente vigente, se presenta en la Tabla 9. Para ello, sabiendo que el programa es integral, se han seleccionado únicamente aquellos indicadores vinculados a la cadena causal del BFH. Así, son tres los indicadores analizados. De estos, ninguno cumple con ser un indicador SMART. El comentario sobre los tres es el mismo, pues se identifican dos problemas que impiden que sean SMART. Por un lado, no son específicos, pues hacen referencia a familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E. No obstante, como se ha mencionado previamente, el BFH opera en base a ingresos monetarios únicamente como criterio de elegibilidad, lo que podría no corresponderse del todo con los niveles socioeconómicos, que toman en consideración variables más estructurales<sup>82</sup> (Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados [APEIM], 2021). En segundo lugar, no son medibles, pues la metodología de cálculo de la brecha habitacional que utiliza el MVCS no ha podido ser replicada por el equipo investigador. Existen medidas oficiales que el INEI construye sobre la brecha habitacional sobre la base de la ENAPRES. Sin embargo, se ha constatado a partir de las consultas con el MVCS que estas no son utilizadas para efectos del seguimiento del avance de la brecha habitacional (ver en la sección 4.2.3 más adelante).

---

<sup>82</sup> Por ejemplo, se toma en consideración la metodología de la Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (APEIM), que construye los niveles socioeconómicos (NSE) en base a la ENAHO. A partir de estudios realizados por APEIM, las variables que se utilizan para la construcción de los NSE son 13 y se agrupan en cuatro grandes grupos: (i) de jefe de hogar y su vivienda, (ii) bienes y servicios, (iii) equipamiento del hogar y (iv) servicios públicos.

**Tabla 9.** Indicadores de desempeño de la matriz de marco lógico del Programa Presupuestal 0146

| Indicador  | Específico (1) | Medible (2) | Alcanzable (3) | Relevante (4) | Tiempo limitado (5) | S<br>M<br>A<br>R<br>T | Comentario   |
|--|----------------|-------------|----------------|---------------|---------------------|-----------------------|--|
| <b>Indicadores de resultado</b>  |                |             |                |               |                     |                       |  |
| <b>Resultado específico: Familias urbanas que viven en condiciones de habitabilidad inadecuada</b>                   |                |             |                |               |                     |                       |  |
| 1.1 Porcentaje de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit cuantitativo habitacional | X              | O           | O              | O             | O                   |                       | <p>En este caso, el indicador si bien parece ser específico (1), pues identifica claramente al segmento de población sobre la que se mide, puntualmente familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E, difiere de los procesos operativos que definen condiciones de elegibilidad basadas en ingresos.<sup>83</sup></p> <p>Asimismo, si bien el indicador parece ser medible (2) en la medida que plantea metodologías de cálculo<sup>84</sup> empleando la ENAPRES, en realidad estas medidas oficiales no son las utilizadas por el MVCS para efectos de programación de metas. Asimismo, se conocen sus metas actualmente, por lo que es alcanzable (3).</p> <p>Por otro lado, tomando en consideración el resultado específico buscado, el indicador es relevante (4) en la medida que permite aproximar hogares sin acceso a vivienda en condiciones adecuadas. Finalmente, bajo el Programa Presupuestal 0146, el indicador es tiempo limitado (5) en tanto se revisa su progreso anualmente.</p> <p>Este indicador podría mejorarse a partir de una precisión para que su medición sea sobre hogares con ingresos por debajo de los que constituyen los límites de elegibilidad.</p> |
| 1.2 Porcentaje de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit cualitativo habitacional  | X              | X           | O              | O             | O                   |                       | <p>Similaramente, se concluye que el indicador no es específico (1), pues el segmento de población sobre la que se mide (familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E) difiere de los procesos operativos que definen condiciones de elegibilidad basadas en ingresos.</p> <p>Asimismo, no es medible (2) en la medida que las medidas oficiales no son las utilizadas por el MVCS para efectos de programación de metas y difieren de las medidas construidas por el INEI en base a la ENAPRES.</p> <p>Asimismo, es alcanzable pues define metas explícitas (3).</p> <p>De similar modo, tomando en consideración el resultado específico buscado, el indicador es relevante (4) en la medida que permite aproximar hogares sin acceso a vivienda en condiciones adecuadas.</p> <p>Finalmente, cumple con el criterio (5) al formar parte del Programa Presupuestal 0146. Su seguimiento se realiza de manera anual.</p> <p>Este indicador podría ajustarse precisando el segmento de población sobre el cual se mide a partir de la identificación, utilizando el criterio de límite de ingreso.</p>   |

<sup>83</sup> En general, la construcción de niveles socioeconómicos involucra otros aspectos complementarios al ingreso económico, como nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar, el material predominante en los pisos de la vivienda, si esta tiene conexión a servicios higiénicos o no, los bienes y servicios con los que cuenta, los servicios públicos a los que se accede, el equipamiento del hogar, entre otros. Ver: <https://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2022/08/APEIM-NSE-2020.pdf>

<sup>84</sup> Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=191&id=6839&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=191&id=6839&lang=es-ES)



| Indicadores de producto  |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|
| Producto: 3000830 Familias acceden a viviendas en condiciones adecuadas.   |   |   |   |   |   |   |
| 1.1.1. Porcentaje de familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E que tienen déficit habitacional (cuantitativo o cualitativo) que acceden a una solución de vivienda adecuada | X | O | O | O | O | El indicador no es específico (1) por las razones indicadas en los indicadores anteriores. Por otro lado, el indicador es medible (2) en tanto su metodología de cálculo ha sido explicitada en la ficha de indicadores, así como sus metas, que son consideradas alcanzables (cerca de 7% al año) y son evaluadas anualmente, por lo que cumple con los criterios (3) y (5). Finalmente, es relevante (4), pues permite medir el cumplimiento del programa, vinculándose así directamente con el resultado específico que busca. |

Elaboración: Macroconsult.

Nota: "X" Significa que no cumple. "O" significa que sí cumple. Se clasifican los indicadores en tres categorías por colores, bajo la columna "SMART". El color verde quiere decir que el indicador cumple con todos los criterios o que cumple con todos menos uno, tomando en consideración que este no sea el criterio de relevancia. El color rojo significa que el indicador no cumple con ninguno de los cinco criterios. El color amarillo indica que se encuentra en una situación intermedia; es decir, que cumple con uno hasta tres criterios.

### c) Algunas alternativas para mejorar los indicadores de desempeño

A partir de lo previamente identificado, se sugieren indicadores de desempeño que reflejen mejor el alcance del BFH sobre lo que busca alcanzar en relación con el déficit habitacional de población urbana de bajos recursos. Estos indicadores serían más sensibles a lo que realiza o busca realizar el bono y permitirían medir mejor su contribución con el cierre de la brecha habitacional. Cabe resaltar que estos indicadores podrán ser modificados en la medida que se haga entrega de la documentación solicitada de los programas presupuestales previamente mencionados.

En primer lugar, se plantea el indicador de resultado, déficit cuantitativo de vivienda en la población urbana (ver Tabla 10). Este indicador hace referencia correctamente al resultado que busca tener el BFH.

**Tabla 10.** Ficha de indicador propuesto 1

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>Indicador</b>             | Porcentaje de los hogares urbanos, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, <sup>85</sup> con déficit cuantitativo habitacional   |
| <b>Unidad</b>                | Porcentaje de hogares (%)   |
| <b>Definición</b>            | La cantidad de viviendas que se necesita construir, reponer y/o reemplazar en el país, primero para satisfacer las necesidades de viviendas de los hogares secundarios que aspiran a adquirir una y segundo para reponer viviendas que no son adecuadas para habitación humana (INEI, 2009). Estos hogares deben ser urbanos y sus ingresos familiares mensuales no deben exceder el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.  |
| <b>Fórmula</b>               | $\frac{HUDQ}{THU} * 100$  |
| <b>Variables</b>             | <b>HUDQ:</b> Hogares del ámbito urbano, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit cuantitativo<br><b>THU:</b> Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH   |
| <b>Cálculo del indicador</b> | Numerador: Los HUDQ están compuestos por hogares secundarios, así como hogares con tipo de vivienda improvisada, local no destinado para habitación humana u otro (pregunta 101), y con vivienda alquilada, cedida por otro hogar, centro de trabajo, otra institución u otra (pregunta 105).<br>Denominador: Está compuesto por el total de hogares particulares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH |
| <b>Fuente</b>                | Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)-Módulo 1: Características de la vivienda y del hogar   |

Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

Por otro lado, se plantean también indicadores referidos al déficit habitacional cualitativo. El planteamiento de una alternativa a los indicadores previamente identificados en las MML de ambos programas presupuestales responde sobre todo a su criterio de especificidad. En la medida en la que el BFH tiene la capacidad de afectar dos de los tres aspectos del déficit cualitativo (materialidad y hacinamiento), lo mismo debería reflejarse en sus indicadores. Si bien la modalidad de mejoramiento de vivienda del BFH sí contempla acceso a servicios básicos, la capacidad de implementar ello depende en gran medida de la oferta e infraestructura de estos en los alrededores de las viviendas. En tal sentido, ello escapa del alcance del BFH, limitando sus resultados si ello no es especificado y reflejado en su indicador. En tal sentido, en la Tabla 11 y la Tabla 12 se presentan estos indicadores.

<sup>85</sup> S/3141 para AVN y S/2266 para CSP y MV.

**Tabla 11.** Ficha de indicador propuesto 2

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>Indicador</b>             | Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, <sup>86</sup> con déficit habitacional cualitativo   |
| <b>Unidad</b>                | Porcentaje de hogares (%)   |
| <b>Definición</b>            | La cantidad de viviendas deficientes en calidad, en cuanto a su materialidad. Estas viviendas corresponden a hogares urbanos con ingresos familiares mensuales que no exceden el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.  |
| <b>Fórmula</b>               | $\frac{HUDC\_m}{THU} * 100$   |
| <b>Variables</b>             | <p><b>HUDC_m:</b> Hogares del ámbito urbano, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit cualitativo de material irrecuperable</p> <p><b>THU:</b> Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH</p>                               |
| <b>Cálculo del indicador</b> | <p>Numerador: Los HUDC_m están compuestos por hogares cuya vivienda tiene paredes exteriores de triplay/calamina/estera o piedra con barro u otro material de construcción predominante (pregunta 102A).</p> <p>Denominador: Está compuesto por el total de hogares particulares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.</p> |
| <b>Fuente</b>                | Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)-Módulo 1: Características de la vivienda y del hogar   |

Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

<sup>86</sup> S/3141 para AVN y S/2266 para CSP y MV.

**Tabla 12.** Ficha de indicador propuesto 3

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Indicador</b>             | <b>Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH,<sup>87</sup> con déficit habitacional cualitativo de hacinamiento</b>  |
| <b>Unidad</b>                | Porcentaje de hogares (%)  |
| <b>Definición</b>            | La cantidad de viviendas deficientes en calidad, en cuanto a su espacio habitable (hacinamiento) (INEI, 2009). Estas viviendas corresponden a hogares urbanos con ingresos familiares mensuales que no exceden el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.  |
| <b>Fórmula</b>               | $\frac{HUDC\_h}{THU} * 100$  |
| <b>Variables</b>             | <b>HUDC_h:</b> Hogares del ámbito urbano, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit cualitativo de hacinamiento<br><b>THU:</b> Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH   |
| <b>Cálculo del indicador</b> | Numerador: Los HUDC_h están compuestos por hogares cuya vivienda registra más de tres personas por habitación, sin contar baños, cocina, pasadizos ni garaje. Se refiere al hogar principal (pregunta 104).<br>Denominador: Está compuesto por el total de hogares particulares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH. |
| <b>Fuente</b>                | Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)-Módulo 1: Características de la vivienda y del hogar   |

Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

### 3.3.2. Análisis de la pertinencia, relevancia y suficiencia del Bono Familiar Habitacional

Tras haber presentado todo el análisis de los elementos de diseño del BFH, y con base en la información revisada en secciones anteriores, es posible comentar acerca de su pertinencia, relevancia y suficiencia.

En primer lugar, la pertinencia tiene que ver con si el BFH guarda relación con los resultados que busca generar. En este caso, el BFH guarda directa relación con el resultado específico perseguido, sea ello el incremento del acceso de la población de bajos recursos a vivienda en condiciones adecuadas (PP 0059) o, más específicamente, familias urbanas que viven en condiciones de habitabilidad inadecuada (PP 0146). El BFH guarda relación con esto debido a que, a través de sus modalidades de aplicación, apunta a cubrir el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo. De manera puntual, la entrega del BFH por modalidad de adquisición de vivienda nueva (AVN) apunta a cubrir directamente el déficit habitacional cuantitativo. Dicha modalidad

<sup>87</sup> S/3141 para AVN y S/2266 para CSP y MV.

contempla el factor de propiedad de la vivienda, así como su uso exclusivo como vivienda. Igualmente, el BFH extiende su alcance sobre la brecha habitacional cualitativa a través de las modalidades de mejoramiento de vivienda (MV) y construcción en sitio propio (CSP). La primera de estas, en particular, apunta a los elementos de materialidad de la brecha cualitativa, mientras que la segunda se dirige a los elementos de hacinamiento y acceso a servicios básicos. Bajo las tres modalidades, el BFH contribuye con el cierre de la brecha habitacional.

En segundo lugar, el BFH también es relevante, pues apunta a los aspectos críticos del problema, identificado como población urbana en condiciones de habitabilidad inadecuada. Ello se debe a que la solución que plantea como BFH está construida sobre la base de un déficit habitacional objetivamente identificado. Una segunda dimensión de la relevancia del BFH se observa a través de su escala de operaciones. De acuerdo con información estadística elaborada por el Fondo Mivivienda,<sup>88</sup> el programa Techo Propio ha realizado 477,000 desembolsos del BFH desde agosto del 2003 a diciembre del 2022, por un monto equivalente a 10,600 millones de soles. Además, entre 2019 y 2021, ha realizado cerca de 50,000 desembolsos anuales en promedio, cubriendo alrededor de un tercio de la demanda incremental de vivienda, según estimaciones de Espinoza y Fort (2020a) que, como se mencionó previamente, señalan que cada año se crean 142,000 hogares en el Perú. Asimismo, por modalidad cabe resaltar que, si bien CSP ha sido predominante históricamente, en años recientes la aplicación para AVN ha cobrado mayor importancia.

En tercer lugar, el BFH no es del todo suficiente para alcanzar los objetivos planeados. Es importante notar que, si bien cubre el déficit cuantitativo a través de la modalidad AVN, que ha cobrado relevancia en tiempos recientes como lo muestra el gráfico anterior, y el déficit cualitativo a través de la modalidad de CSP, solo se enfoca en el elemento de hacinamiento y no ataca el elemento de materialidad precaria, que es atendido por la modalidad MV y que ha sido discontinuado desde 2020. Es posible considerar al Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVRS) como un producto adicional que el FMV posee para atender la brecha cualitativa, pero este es más acotado en alcance (en 2022 solo entregó alrededor de 3.3 millones de soles).

---

<sup>88</sup> Disponible en: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/inversionistas/pagina.aspx?idpage=139>

## 4. Análisis de focalización

Esta sección presenta el análisis de focalización y se vincula directamente con el primer objetivo específico, en el que se propone identificar si la intervención apunta a incorporar a la población que no accede o no cuenta con una vivienda adecuada.

El análisis de focalización implica el análisis de la gestión de la intervención en términos de la población objetivo que se esperaba alcanzar. Para ello, inicialmente se exploran los criterios que tienen las entidades responsables del BFH para la definición de la población objetivo que se espera atender a través de los recursos que se manejan para su aplicación. Posteriormente, en función de los criterios teóricamente definidos y lo efectivamente implementado, se presenta la construcción de los indicadores críticos de cobertura y subcobertura. Con la información disponible, no ha sido posible estimar la filtración. Por ello, de manera alternativa, se hace un análisis cualitativo que apunta a verificar el grado en que la población que ha sido atendida por el BFH se asemeja, en términos de algunas características socioeconómicas básicas, a la población que enfrenta una brecha habitacional. La sección cierra con una estimación de la magnitud de la ineficiencia en la asignación del programa en términos de población y monto, así como con una exploración del efecto de retirar el BFH sobre el déficit habitacional en el Perú.

### 4.1. ¿Cómo programa el Bono Familiar Habitacional la atención de beneficiarios?

#### 4.1.1. Criterios definidos por el MVCS y el FMV

Con la finalidad de definir teóricamente los criterios utilizados por los responsables del BFH, se entrevistó a representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y del Fondo Mivivienda (FMV) con ánimo de entender los criterios de programación de los recursos y las metas operativas. Según la información brindada, el MVCS guía sus acciones bajo el marco del Plan Estratégico Institucional (PEI) más reciente, correspondiente al periodo 2020 a 2026. En este PEI, que programa metas de manera multianual, el objetivo estratégico institucional (OEI) asociado al BFH es el OEI 05: Incrementar el acceso a viviendas adecuadas y seguras de la población del ámbito urbano. Este OEI cuenta con un indicador definido como el “porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura”, y sus metas han sido programadas para los años correspondientes al periodo del PEI (2020-2026). Actualmente, para los siguientes años (2023-2026), el MVCS espera alcanzar un valor promedio de 6.95% para el indicador mencionado. Es a partir de esta meta, sobre el acceso de familias a una vivienda adecuada y segura, que el MVCS plantea sus proyecciones de desembolso del BFH, constituyendo así un primer momento en el planeamiento.

En una segunda instancia, el MVCS define también el número de BFH a ser ofrecidos por año según modalidad de aplicación (AVN, CSP, MV). Para ello, toma en consideración el Plan Anual de Administración del BFH y BBP, que es elaborado por el FMV y en el que se establecen proyecciones de desembolsos por modalidad de acuerdo con su capacidad operativa y el comportamiento histórico cada año. Sin embargo, el MVCS también señala que las metas de desembolsos del BFH por modalidades pueden variar. Si bien el PEI, bajo el que opera el MVCS, programa metas de manera multianual, también se toma en consideración otra herramienta de planificación: el Plan Operativo Institucional (POI). En este POI, que se elabora anualmente y cuyo seguimiento se lleva a cabo varias veces a lo largo de todo el año, se establecen metas físicas y financieras

para las actividades que lo conforman. De acuerdo con el POI más reciente disponible del MVCS, bajo el OEI 05, se contemplan dos<sup>89</sup> actividades operativas asociadas directamente al planteamiento de metas del BFH por modalidad:

- i. AOI00108201119: Asignación del Bono Familiar Habitacional para construcción en sitio propio (CSP)
- ii. AOI00108201705: Asignación del Bono Familiar Habitacional para adquisición de vivienda nueva (AVN)

Específicamente, las metas financieras son expresadas en el presupuesto institucional de apertura (PIA) asignado al inicio del año, al que responden sus metas físicas. No obstante, cabe resaltar que existe una limitación respecto de esta correspondencia, en la medida que actualmente no existen instrumentos para determinar con exactitud las metas físicas del MVCS. Por ello, como muestran las actividades mencionadas, solo se hace esta identificación con desembolsos. Estas metas en desembolsos, además, son sujetas a modificaciones a lo largo del año, dependiendo del avance observado, así como de la oferta inmobiliaria disponible que se promueve desde el FMV.

El procedimiento de programación anterior solo se realiza para el agregado nacional. La programación de metas, tanto del PEI (multianual) como del POI (anual), no se hace a nivel departamental. No obstante, el MVCS declara que sí se toma en consideración el déficit habitacional observado por departamentos, buscando abrir más convocatorias en aquellos con mayor déficit. Además, destaca que de igual modo se toman en consideración las condiciones habitacionales de estos, en tanto, si existen departamentos en los que la oferta inmobiliaria es limitada, los desembolsos se priorizarán donde las condiciones así lo permitan.

Asimismo, el MVCS contempla la atención a grupos poblacionales específicos sobre los que actúa. Si bien no se establecen metas operativas sobre estos, el MVCS sí realiza su identificación con regularidad en el padrón de beneficiarios. Además, de acuerdo con lo declarado y como se indicó previamente, el MVCS abre convocatorias para estos grupos de poblaciones especiales, que específicamente son:

- Miembros del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH) debidamente inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV)
- Poblaciones del VRAEM
- Poblaciones ubicadas en el departamento de Huancavelica
- Miembros de las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional del Perú con discapacidad o que hayan resultado con lesiones graves
- Herederos legales de miembros de las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional del Perú que hayan fallecido en el ejercicio de su función

Para estos grupos poblacionales, el MVCS realiza convocatorias focalizadas, que se suman a las demás convocatorias del resto del año. No obstante, estas convocatorias son reducidas y se presentan para casos específicos. A modo de ejemplo, en el 2022 se desembolsaron 312 BFH para miembros del PRAH (0.8% del total desembolsado en 2022), 887 para hogares en el VRAEM (2.3%) y 645 para hogares en Huancavelica (1.7%). En tal sentido, si bien no se programan específicamente metas para estos grupos, sí se apunta a atender su déficit habitacional, pero de manera reducida.

Por otro lado, también se indagó acerca de los criterios de programación utilizados específicamente por el FMV de manera independiente a lo planteado por el MVCS. En

---

<sup>89</sup> Desde el 2021, no se programan metas para la asignación del Bono Familiar Habitacional para mejoramiento de vivienda.

este caso, se resaltó el hecho de que el FMV únicamente responde a lo programado por el MVCS y no plantea metas por su parte. En tal sentido, la distribución de los desembolsos programados responde directamente a las convocatorias realizadas por el MVCS a lo largo del año para cada tipo de modalidad. No obstante, como se comentó previamente, el FMV elabora un Plan Anual de Administración del BFH y BBP en el que, si bien no son metas, sí detalla las proyecciones que se tienen de desembolsos de BFH y BBP por modalidad. Estas proyecciones se elaboran sobre la base de la disponibilidad de presupuesto, en términos de saldos y presupuesto institucional de apertura, para cada año, así como un conjunto de criterios operativos.

Específicamente, en este plan anual, el FMV detalla acerca de los saldos restantes estimados del año anterior correspondientes al BFH y el BBP, así como el presupuesto del sector público aprobado para el año correspondiente. Por ejemplo, para el Plan Anual 2023, se determinó que el total de presupuesto disponible ascendía hasta 754.7 millones de soles y 436.5 millones de soles para CSP y AVN, respectivamente (ver Tabla 13). Este presupuesto estuvo constituido por los montos asignados a través del PIA y los saldos remanentes del año previo. Estos saldos se originan en compromisos con hogares elegibles que tienen un bono asignado, pero cuya ejecución no se realizó el 2022 y pasaría a realizarse el 2023.

**Tabla 13.** Disponibilidad de presupuesto BFH 2023 (miles)

|                | PIA 2023<br>[1] |         | Saldos 2022<br>[2] |         | Disponibilidad total 2023<br>[3=1+2] |         |
|----------------|-----------------|---------|--------------------|---------|--------------------------------------|---------|
|                | Monto           | # bonos | Monto              | # bonos | Monto                                | # bonos |
| <b>BFH CSP</b> | 685,243         | 15.8    | 69,516             | 1.6     | 754,759                              | 17.4    |
| <b>BFH AVN</b> | 300,032         | 10.1    | 136,469            | 4.6     | 436,501                              | 14.7    |

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Estos son los montos como aparecen en el Plan Anual de Administración del BFH y BBP 2023 del FMV. No se han elaborado cálculos propios sobre ello.

La siguiente tabla ejemplifica con más detalle el origen de los saldos remanentes. Con información de la base de beneficiario del BFH de los últimos 10 años, se ha calculado el tiempo promedio de demora entre el año de postulación (y recepción de la condición de elegibles) y el año de desembolso de los fondos. Allí, claramente se observa que solo 39.3% de los bonos se desembolsan el mismo año de postulación. La gran mayoría (51.7%) se desembolsa el año siguiente y cerca de 10% en el segundo año o después. Esto es relativamente similar entre las modalidades AVN y CSP.

**Tabla 14.** Distribución de los bonos según diferencia entre el año de postulación y el año de desembolso (%)

| Años         | AVN          | CSP          | Total        |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 0            | 41.5         | 38.7         | 39.3         |
| 1            | 48.4         | 52.4         | 51.7         |
| 2            | 9.5          | 8.1          | 8.4          |
| 3            | 0.6          | 0.7          | 0.7          |
| <b>Total</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Base de beneficiarios y postulantes del BFH.

Elaboración: Macroconsult.



Asimismo, se destaca un conjunto de elementos operativos que el FMV considera para realizar proyecciones. Por ejemplo, en el plan anual correspondiente al año 2023 para el caso de AVN, se destacan los siguientes elementos:

- Los proyectos inmobiliarios presentados bajo el esquema de fideicomiso
- La evolución histórica anual de desembolsos de AVN
- La capacidad operativa del FMV para atender los BFH-AVN
- La demanda de BFH-AVN, registrada mediante la inscripción de beneficiarios para elegibilidad
- La distribución mensual histórica del BFH-AVN

Para el caso de las proyecciones de BFH-CSP, los criterios considerados fueron:

- La capacidad operativa mensual del FMV en la identificación de familias elegibles, que se mide en función de la cantidad de beneficiarios elegibles, así como los expedientes técnicos ingresados por las entidades técnicas mensualmente
- La evolución histórica anual de desembolsos de CSP
- La distribución mensual histórica del BFH-CSP

Con ello en consideración, así como para los demás años, se presenta la información de proyecciones del FMV de los últimos cinco años, tanto para AVN como CSP (ver Tabla 15). Ello se presenta en relación con la meta establecida en el POI del MVCS, pues según lo señalado previamente, este utiliza de insumo el plan anual para su programación.

**Tabla 15.** Proyecciones, metas y ejecución del BFH (miles)

| Año         | Proyección plan anual |           | Meta POI |         | Ejecutado |           |
|-------------|-----------------------|-----------|----------|---------|-----------|-----------|
|             | Número                | Monto     | Número   | Monto   | Número    | Monto     |
| <b>AVN</b>  |                       |           |          |         |           |           |
| <b>2019</b> | 8.0                   | 270,480   | 6.0      | 199,997 | 10.1      | 348,149   |
| <b>2020</b> | 11.5                  | 397,870   | 10.3     | 535,350 | 5.6       | 206,353   |
| <b>2021</b> | 10.0                  | 390,390   | 3.9      | 150,000 | 11.2      | 432,479   |
| <b>2022</b> | 20.0                  | 787,500   | 10.4     | 446,852 | 17.5      | 691,297   |
| <b>2023</b> | 20.0                  | 866,250   | 8.0      | 300,032 | 3.5       | 142,772   |
| <b>CSP</b>  |                       |           |          |         |           |           |
| <b>2019</b> | 53.7                  | 1,229,232 | 33.9     | 661,653 | 44.9      | 1,089,028 |
| <b>2020</b> | 50.0                  | 1,172,210 | 27.8     | 717,912 | 44.1      | 1,153,542 |
| <b>2021</b> | 25.4                  | 671,088   | 35.6     | 943,972 | 36.4      | 1,013,088 |
| <b>2022</b> | 60.0                  | 1,620,000 | 21.2     | 584,247 | 20.3      | 581,919   |
| <b>2023</b> | 40.0                  | 1,188,000 | 26.8     | 685,243 | 0.3       | 8304      |

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

#### 4.1.2. ¿Qué factores determinan la asignación de los bonos a nivel regional?

Si bien la asignación de bono no se programa a nivel regional, resulta útil explorar determinantes que están correlacionados con la asignación del BFH. Para esto, los datos recolectados han permitido desarrollar un análisis correlacional a través de análisis bivariados presentados en los siguientes gráficos.<sup>90</sup> En todos los casos, se presentan gráficos de puntos dispersos en los que el eje vertical presenta indicadores que aproximan la asignación del BFH a nivel regional, y el eje horizontal, los determinantes regionales.

En primer lugar, en el panel “a” del Gráfico 7, se analiza la correlación entre la proporción del BFH retenido por cada región en el eje vertical y la contribución al déficit habitacional total por regiones para el periodo acumulado de 2013 a 2022. El análisis se hace para el total de desembolsos, que se vincula con el déficit habitacional total, así como para las modalidades AVN, que se vincula con el déficit cuantitativo, CSP y MV, que se vinculan con el déficit cualitativo. La suma de las proporciones del BFH retenidas por las regiones suma 100%. La contribución al déficit habitacional total por regiones del eje horizontal es el promedio anual a lo largo del periodo (también suma 100%). La línea roja representa una recta de 45 grados. Intuitivamente, si la distribución de los fondos del BFH hubiera seguido la brecha habitacional, entonces los puntos deberían ubicarse en la línea roja (donde los porcentajes retenidos por regiones serían iguales a las contribuciones retenidas de la brecha habitacional). Puntos por encima de la línea roja revelan regiones sobreatendidas, y puntos por debajo, regiones subatendidas.

En principio, cuando se analizan los montos totales del BFH, no se encuentra que la asignación de los bonos se haya vinculado necesariamente con el déficit habitacional. Más bien, se identifica un conjunto de regiones, como Ica, San Martín y La Libertad, que están sobreatendidas, y Lima, en el otro extremo, que está subatendida de manera importante. Esto mismo ocurre cuando se analizan los fondos del BFH bajo las modalidades de AVN y CSP.

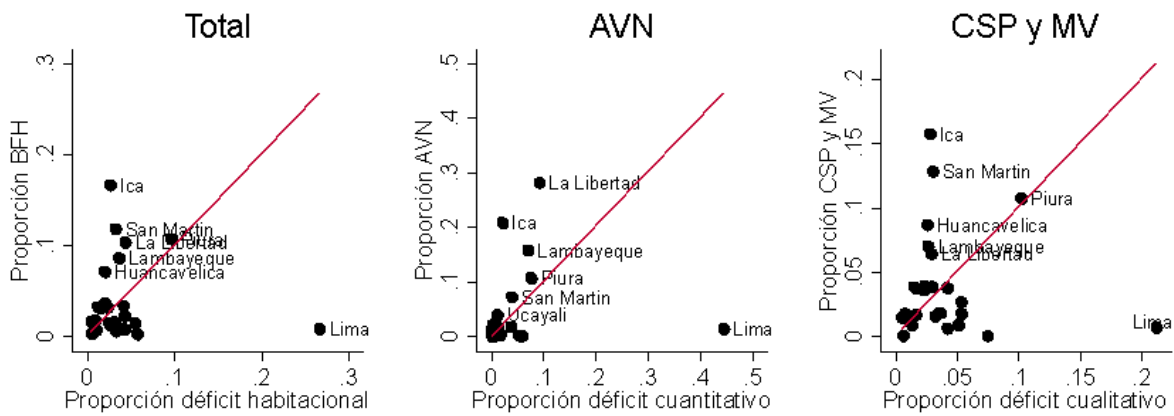
El análisis también ha sido realizado dividiendo los datos en dos periodos: el 2013-2016, que corresponde al periodo pre Fenómeno de El Niño (FEN), y 2017-2022, que corresponde al periodo post-FEN. Los resultados se mantienen relativamente similares a lo largo de los periodos.

---

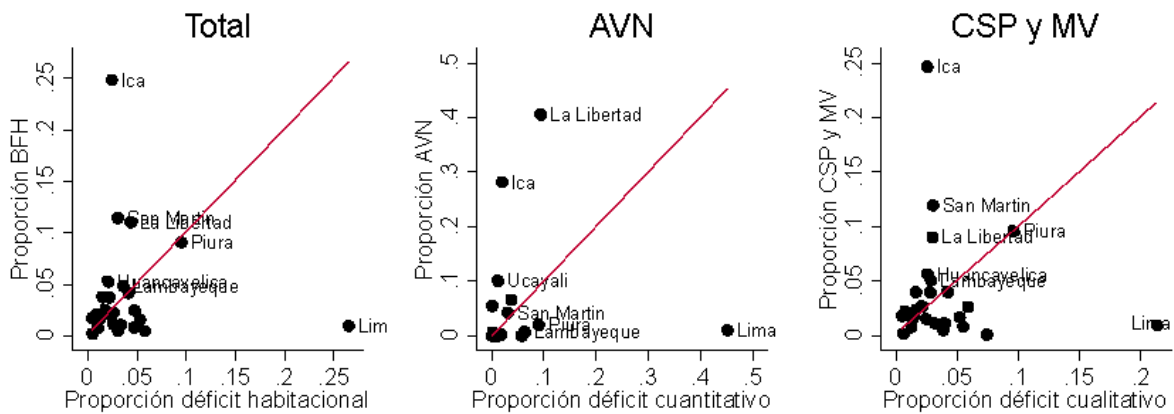
<sup>90</sup> Respecto al déficit habitacional, para obtener un periodo de análisis amplio se utilizó la información de déficit calculado por el INEI. Ver: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf)

**Gráfico 7. Análisis bivariado entre el desembolso del BFH y la brecha habitacional**

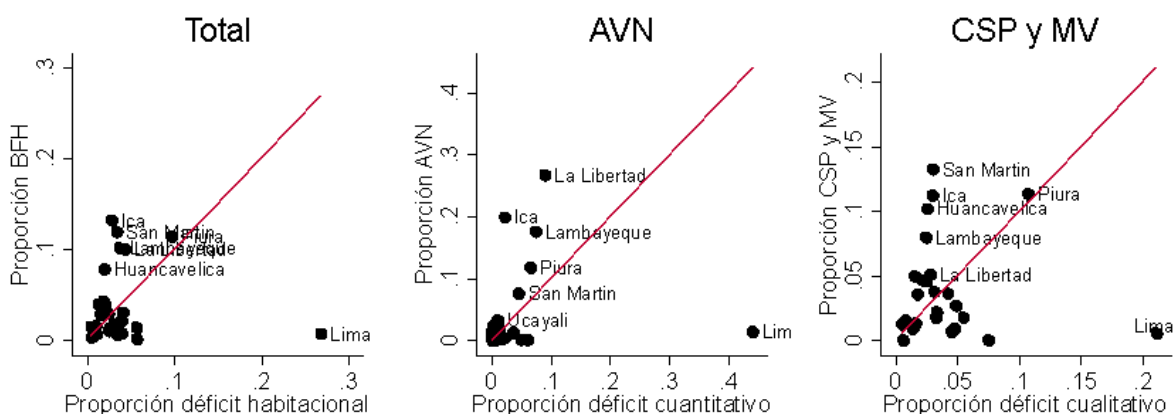
**a) Período 2013-2022**



**b) Período 2013-2016**



**c) Período 2017-2022**



Fuente: ENAHO, FMV, INEI. Elaboración: Macroconsult.

El resultado de Ica debe responder a la priorización que ha tenido esta región después del terremoto de Pisco, que afectó severamente numerosas viviendas. En el caso de San Martín, este resultado se puede relacionar al hecho de que recientemente en la región se habrían estado realizando esfuerzos de control de habilitación urbana

(Gobierno Regional de San Martín [GORESAM], 2021) a raíz del *boom* inmobiliario registrado en la Amazonía peruana a partir del año 2020 (Castro, 2023). Por su parte, Lima presenta una elevada demanda habitacional concentrada en zonas de riesgo no mitigable. Particularmente en Lima Metropolitana, esta proporción alcanza cerca de 20% de la población (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2023, como se citó en Ferrándiz, 2023). Sobre ello, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) señala que en estas zonas no es posible titular predios pues se busca proteger la integridad de los ocupantes (El Peruano, 2023). Así, una importante proporción de la población no podría acceder a una solución habitacional adecuada, pues las condiciones lo impiden. Con ello en consideración, la subatención de Lima como región tiene que ver también con las regulaciones y control de la habilitación urbana.

Por otro lado, el Gráfico 8 presenta un análisis correlacional bivariado entre el monto desembolsado per cápita (en miles de soles/hogar) del BFH por región, representado en el eje vertical, y algunos indicadores de la brecha habitacional, presentados en el eje horizontal. Los datos se ofrecen promediados para el periodo 2013-2022. Los resultados son presentados tanto para la totalidad del monto desembolsado per cápita, así como para las modalidades AVN y CSP. Este análisis ha sido dividido para periodos diferenciados de 2013 a 2016 y 2017 a 2022, pero las conclusiones se mantienen. Estos últimos resultados se presentan gráficamente en la sección Anexos.<sup>91</sup>

En el gráfico, para empezar, se muestra el análisis en relación a la tasa de pobreza monetaria. Aquí, se observa una correlación negativa entre el monto desembolsado por hogar y la proporción de pobreza en el departamento, lo cual sugiere que esta variable no guiaría la asignación del BFH. Incluso, esta correlación negativa parece ser ligeramente mayor en el caso de la modalidad AVN. Esto podría deberse a que el ingreso familiar máximo para esta modalidad es mayor al que se pide para CSP (S/3141 vs. S/2266), lo cual permitiría la postulación de familias con un mayor ingreso y por ende con menor probabilidad de ser pobres. Esta correlación negativa se observa también con otros indicadores considerados, incluyendo el atraso escolar, la desnutrición crónica infantil y la tasa de población que enfrenta la necesidad básica insatisfecha 3, referida a hogares sin servicios higiénicos.<sup>92</sup> Al parecer, el BFH no habría seguido criterios de asignación basados en pobreza, vulnerabilidad o precariedad socioeconómica.

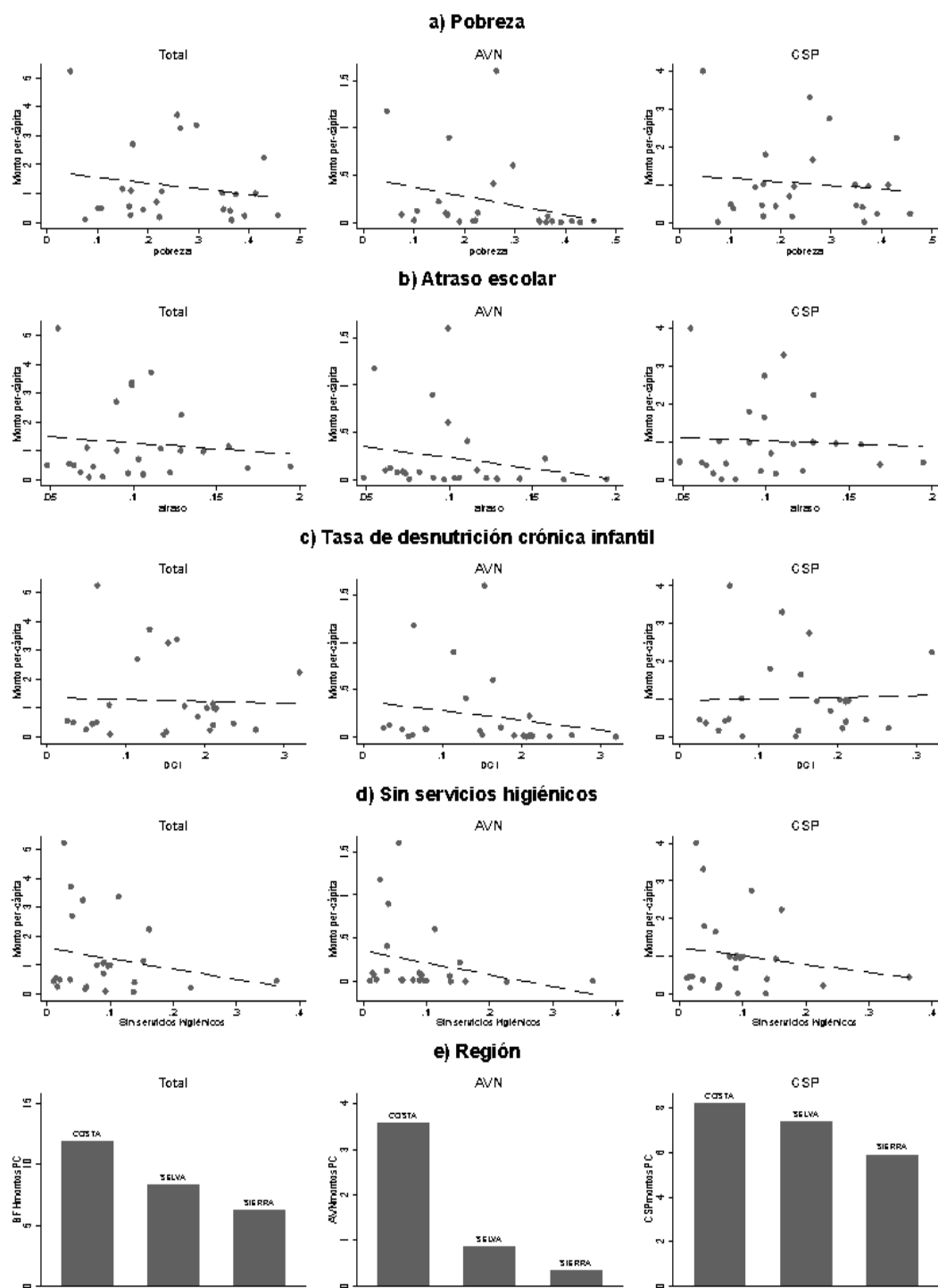
Además, en el panel “e” del Gráfico 8, se muestra la distribución del monto per cápita del BFH por región natural. No resulta sorprendente ver que gran cantidad de recursos han sido destinados a la región costa, ya que el programa Techo Propio se ha desarrollado principalmente en el ámbito urbano. Asimismo, la región sierra resulta ser la que menor cantidad de recursos desembolsados por hogar presenta, debido a que está compuesta mayormente por el ámbito rural.

---

<sup>91</sup> En el Anexo se presenta el análisis bivariado diferenciando los periodos de análisis.

<sup>92</sup> Al igual que la tasa de pobreza, los valores son expresados en los promedios interanuales.

**Gráfico 8.** Análisis bivariado entre el monto desembolsado per cápita del BFH e indicadores socioeconómicos



Fuente: ENAHO, FMV, INEI. Elaboración: Macroconsult.

Como parte del análisis de determinantes, también se consideró pertinente presentar un análisis de la oferta existente de entidades técnicas y promotores inmobiliarios, que son los principales responsables de ejecutar las obras de vivienda financiadas a través del BFH. Este factor es relevante en la medida que la ausencia de estos actores en ciertas regiones, o mayor concentración en otras, puede limitar o acumular desembolsos de BFH en estas. Para este análisis, se extrajo el número de entidades técnicas y promotores inmobiliarios por cada 10,000 habitantes por región para los años 2012 a 2015 y 2019 a 2023, con la finalidad de ver cómo esta oferta ha variado en los últimos cinco años. Debe alertarse, sin embargo, que las cifras consignadas corresponden únicamente a agentes que hayan desarrollado proyectos que hayan tenido al menos un beneficiario receptor del BFH. Más importante hubiera sido contar con información del número total de agentes registrados en el FMV, pero esta información no está disponible.<sup>93</sup> Sin embargo, se espera que las distorsiones que esta ausencia genere sean mínimas.

Asimismo, resulta pertinente enfatizar que las entidades técnicas son las encargadas de los proyectos bajo CSP y MV, mientras que los promotores inmobiliarios ofrecen sus proyectos inmobiliarios bajo AVN. La información recogida se presenta en el Gráfico 9. Allí, en cada gráfico en el eje vertical, se tiene el desembolso per cápita, mientras que en el eje horizontal se tiene el número promedio de agentes a lo largo de cada horizonte de análisis. Para la primera columna de gráfico, que presenta el total de fondos desembolsados, se ha consignado la sumatoria de promotores inmobiliarios y entidades técnicas, mientras que para las otras dos columnas se presentan las cifras respectivas desagregadas.

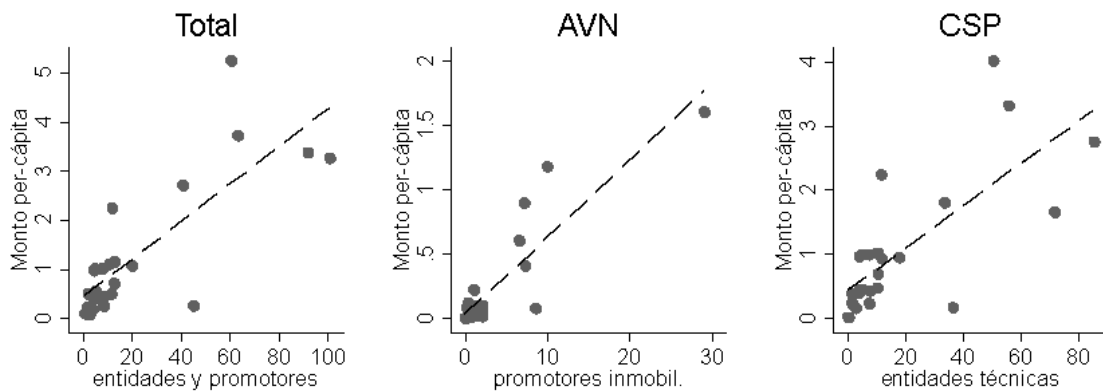
El Gráfico 9 es sugerente, pues indica que la correlación entre promotores inmobiliarios y entidades técnicas es directa, sugiriendo que los desembolsos han sido mayores donde ha existido mayor institucionalidad formal para el desarrollo de proyectos. Por supuesto, también puede ser el caso de que sean regiones donde el programa esperaba colocar mayores fondos y donde se hizo mayor promoción para el desarrollo de esta oferta. En cualquier caso, el vínculo positivo es claro.

---

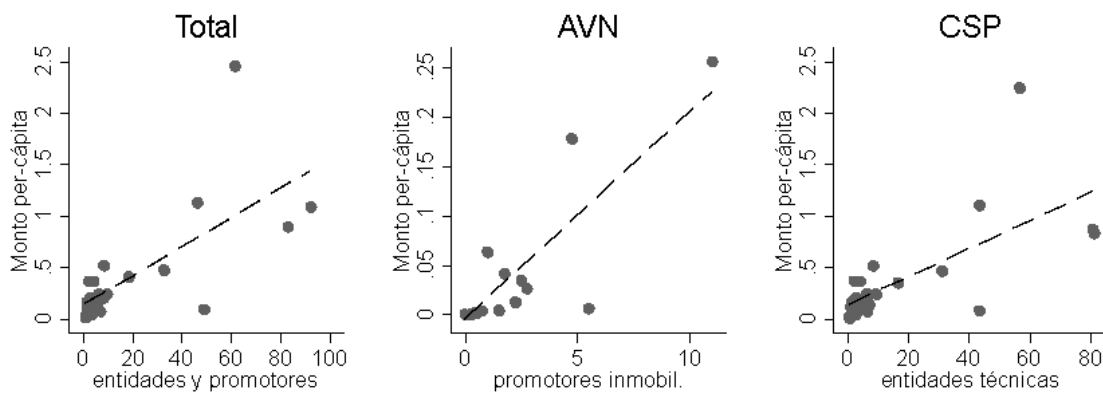
<sup>93</sup> El equipo investigador hizo la solicitud al MVCS y el FMV, pero esta información no llegó a ser entregada hasta la fecha de presentación de este documento.

**Gráfico 9.** Análisis bivariado entre el monto desembolsado per cápita del BFH y existencia de agentes promotores y entidades técnicas

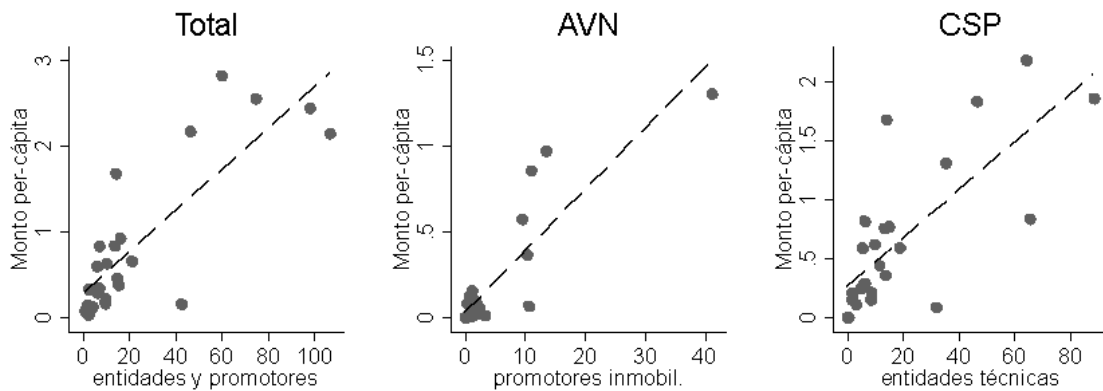
**a) 2013-2022**



**b) 2013-2016**



**c) 2017-2022**



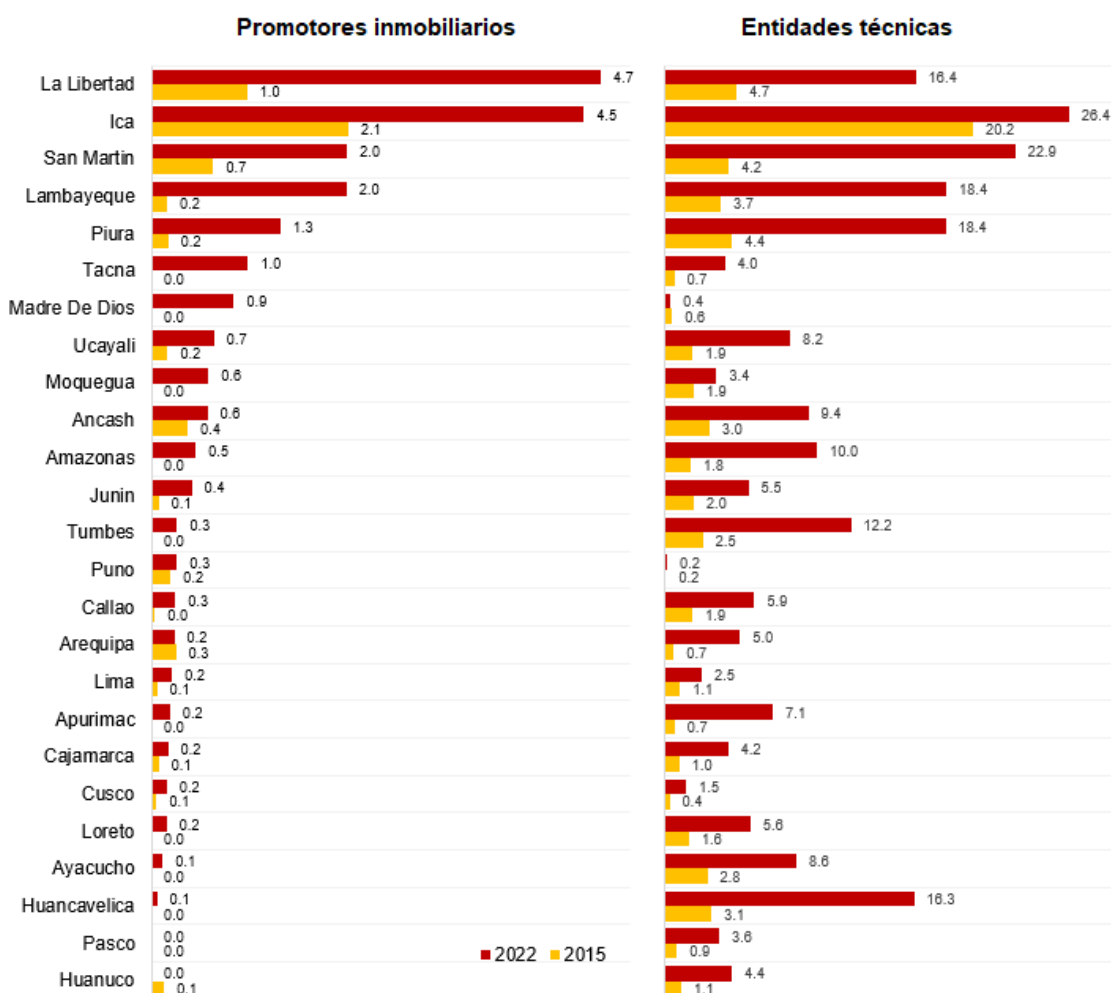
Fuente: ENAHO, FMV, INEI. Elaboración: Macroconsult.

El Gráfico 10 muestra los lugares donde se registró la mayor expansión de promotores inmobiliarios y entidades técnicas. Para ello, se ha contabilizado el número de agentes registrados por región que hayan tenido al menos un proyecto receptor de algún BFH entre 2012 y 2015 (a esta información se le asigna la etiqueta 2015) y entre 2019 y 2023 (a esta información se le asigna la etiqueta 2022). Para estandarizar, la información, se presenta por cada 10,000 habitantes (los años utilizados para dividir por la población

fueron 2013 y 2021). Los resultados indican que, en relación al año más reciente, La Libertad, Ica, San Martín, Lambayeque y Piura, además de Huancavelica, son las regiones con mayor presencia de agentes inmobiliarios y, aunque en orden diferente, también las regiones donde hay mayor presencia de entidades técnicas. Estas regiones son también aquellas donde se han reportado los mayores desembolsos, como se vio en secciones anteriores. En el extremo opuesto, se resaltan las regiones con la menor cantidad de entidades por cada 10,000 habitantes, como Pasco, Cusco, Huánuco, entre otras.

Un segundo hecho a observar es que Ica es la región que siempre ha tenido mayor número de agentes, probablemente porque las instituciones tenían mayor presencia para atender la reconstrucción del terremoto de 2007. Después de ella, sin embargo, también era más desarrollada la presencia de agentes en La Libertad, San Martín, Lambayeque, Piura, etc.

**Gráfico 10.** Promotores inmobiliarios y entidades técnicas por cada 10,000 habitantes por regiones, 2015 vs. 2022



Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

En suma, las cifras parecen sugerir que el BFH no se ha asignado bajo criterios guiados por condiciones socioeconómicas precarias. Probablemente, dado que el BFH exige que en el territorio exista una oferta habitacional y demanda por la misma, este resultado podría revelar la poca oferta de proyectos financiables existentes en las regiones más



pobres y un menor esfuerzo del FMV para promover el desarrollo de proyectos habitacionales en regiones con menor desarrollo del mercado inmobiliario. Además, estos resultados no parecen haber sufrido cambios importantes al diferenciar el análisis por periodos previo al FEN y posterior al FEN, salvo para el caso de entidades técnicas, donde se muestra un incremento considerable en regiones como Huancavelica y Ayacucho

De manera complementaria, se ha implementado un ejercicio de correlación multivariada con datos anuales. El interés es mostrar el grado en que los resultados anteriores se sostienen cuando todas las variables se incluyen a la vez. La variable que mide la incidencia de la brecha habitacional regional está rezagada un año. Con ello, se intenta observar si la asignación del BFH (promedio per cápita anual) se guía por la brecha del año previo. El análisis ha sido hecho para el periodo 2013-2016 y 2017-2022. Con esto, se busca identificar cambios en la relación correlacional generada por el periodo posterior al Fenómeno de El Niño de 2017, que gatilló una intervención diferenciada del BFH sobre las regiones más afectadas (Tabla 16).

En general, los parámetros señalan que la asignación del BFH medido de modo general (columna 1) no se vincula significativamente con la brecha habitacional. Sin embargo, cuando se desagrega por modalidades, la asignación de fondos de CSP sí tiene un vínculo significativo y positivo. Esto se explicaría porque las prioridades han cambiado en el tiempo. Para el periodo previo al FEN (columnas 4 a 6), por ejemplo, se observa que se desembolsaron más soles por hogar en departamentos que presentaron una menor brecha en el año previo, principalmente bajo la modalidad AVN. No obstante, esto habría cambiado en el periodo posterior a 2016 (columnas 7 a 9), en particular bajo la modalidad CSP que ahora se vincula positiva y significativamente con el déficit habitacional. Esto puede representar que, a partir del periodo de Reconstrucción con Cambios, el BFH ha permitido que las familias ubicadas en los departamentos con mayor déficit solucionen sus problemas habitacionales mediante la modalidad de CSP. La modalidad AVN también tiene un vínculo positivo con la brecha habitacional, pero no llega a tornarse significativo. Esto no ocurre ni siquiera cuando se introduce específicamente la brecha cuantitativa (Tabla 17).

Por otro lado, se observa que el BFH se vincula negativamente con los demás indicadores socioeconómicos, siguiendo los hallazgos del análisis registrado en el Gráfico 8. La única diferencia está en la desnutrición crónica infantil (DCI), para la cual el parámetro estimado es positivo. Esto implica que en regiones (y periodos) con mayor prevalencia de DCI es también mayor la asignación de fondos per cápita del BFH.

Adicionalmente, con la finalidad de explorar algún fenómeno vinculado al clientelismo político, se ha creado la variable “concordancia política”, que representa el estado donde el Poder Ejecutivo y el gobernador regional pertenecen al mismo partido político durante el mismo año de gobierno. En la construcción de la variable, se encontraron pocos periodos de concordancia política. Los parámetros negativos estimados para esta variable indican que la asignación del BFH no habría estado guiada por el clientelismo político.

En el análisis, también se ha incorporado la información de promotores inmobiliarios y entidades técnicas, con ánimo de validar el hallazgo del Gráfico 9 en un contexto multivariado. Ambas variables resultan vinculadas positivamente con los desembolsos, lo cual valida la conclusión de que es en regiones con mayor presencia de estos agentes donde se facilitan el desarrollo de proyectos y el acceso a los bonos.

Por último, los parámetros negativos asociados a las variables “sierra” y “selva” indican que los desembolsos del BFH han sido mayores en la región costa. Estos serían más

fuertes en el periodo posterior al FEN, lo cual guarda relación con una mayor atención de la región costera posterior al siniestro climático. Asimismo, los resultados de la tabla nos permiten indicar que esta diferencia ha sido mucho mayor en la sierra, lo cual guarda relación con lo expuesto en el Gráfico 8.

Es posible que la medida agregada de brecha esté impidiendo observar el grado de correlación entre los desembolsos de la modalidad AVN y la brecha habitacional. Por ello, en la Tabla 17, se presentan los resultados para el ejercicio de correlación multivariada, pero esta vez utilizando medidas de la brecha total, cuantitativa y cualitativa como variables específicamente explicativas de los desembolsos totales, AVN y CSP. Deberíamos esperar que en aquellos esas variables estén más correlacionadas con las modalidades específicas que apuntan a su atención. Los resultados, sin embargo, validan los hallazgos de la Tabla 16. Es decir, visto el periodo de 2013 a 2016, los desembolsos del BFH no parecen haber estado guiados por las brechas respectivas. En cambio, en el periodo 2017-2022, esto parece haberse corregido, pero únicamente para el caso de CSP, que tiene un vínculo más cercano con la brecha cualitativa. La modalidad AVN, si bien tiene un vínculo correlacional positivo con la brecha cuantitativa, no es significativa.

**Tabla 16.** Análisis multivariado del monto desembolsado per cápita del BFH y la brecha habitacional

|                                       | 2013-2022             |                       |                        | 2013-2016           |                     |                     | 2017-2022               |                       |                       |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                       | Total                 | AVN                   | CSP                    | Total               | AVN                 | CSP                 | Total                   | AVN                   | CSP                   |
| Brecha total [t-1]                    | 200.83<br>[173.02]    | 50.17<br>[54.28]      | 345.05**<br>[153.01]   | -260.52<br>[312.01] | -53.92*<br>[29.96]  | -10.29<br>[285.01]  | 405.04*<br>[238.85]     | 102.23<br>[92.80]     | 577.96***<br>[203.17] |
| Pobreza                               | -271.08**<br>[105.89] | -123.70***<br>[40.75] | -128.78<br>[92.79]     | -58.53<br>[151.58]  | -46.09**<br>[17.99] | 3.27<br>[153.16]    | -400.58***<br>[128.47]  | -179.94***<br>[63.21] | -211.28**<br>[104.94] |
| Atraso escolar                        | -499.89<br>[328.82]   | 61.14<br>[86.31]      | -576.89*<br>[317.26]   | -447.18<br>[502.98] | 4.21<br>[34.09]     | -492.92<br>[489.90] | -644.17*<br>[360.10]    | -12.52<br>[165.49]    | -578.55*<br>[316.27]  |
| Tasa de desnutrición crónica infantil | 908.16***<br>[238.89] | 161.57***<br>[56.47]  | 691.38***<br>[228.33]  | 278.32<br>[333.57]  | 76.23**<br>[35.21]  | 243.38<br>[341.41]  | 1,249.36***<br>[289.70] | 245.43***<br>[87.69]  | 921.96***<br>[270.85] |
| Viviendas sin SS.HH.                  | -273.82**<br>[115.69] | -1.69<br>[29.59]      | -315.72***<br>[111.46] | -72.86<br>[140.88]  | 25.16*<br>[14.88]   | -158.10<br>[137.06] | -368.21**<br>[178.62]   | -12.64<br>[63.51]     | -421.31**<br>[163.10] |
| Concordancia política                 | -112.29***<br>[25.58] | -47.26***<br>[16.57]  | -47.27***<br>[14.80]   |                     |                     |                     | -116.38***<br>[27.68]   | -49.16***<br>[18.01]  | -50.99***<br>[15.77]  |
| Promotores inmobiliarios              | 1.65<br>[1.33]        | 5.46***<br>[0.51]     |                        | -10.53<br>[8.61]    | 4.63***<br>[0.76]   |                     | 1.52<br>[1.31]          | 5.29***<br>[0.55]     |                       |
| Entidades técnicas                    | 3.56***<br>[0.40]     |                       | 2.86***<br>[0.35]      | 4.81***<br>[1.15]   |                     | 3.60***<br>[0.69]   | 3.45***<br>[0.43]       |                       | 2.53***<br>[0.40]     |
| Selva                                 | -3.05<br>[26.35]      | -19.80**<br>[8.82]    | 30.83<br>[25.58]       | 57.33<br>[34.59]    | -3.28<br>[3.27]     | 60.32<br>[36.89]    | -25.04<br>[33.94]       | -27.52**<br>[12.67]   | 20.86<br>[33.52]      |
| Sierra                                | -46.52**<br>[20.87]   | -15.12**<br>[6.26]    | -14.08<br>[19.48]      | 4.76<br>[27.23]     | -4.11<br>[3.94]     | 7.60<br>[27.73]     | -68.98***<br>[25.21]    | -23.01**<br>[9.56]    | -20.00<br>[24.04]     |
| Constante                             | 91.71**<br>[42.35]    | 1.05<br>[8.85]        | 60.58<br>[39.87]       | 95.61<br>[90.24]    | 5.66<br>[5.12]      | 71.34<br>[66.45]    | 103.58**<br>[46.22]     | 9.49<br>[16.76]       | 22.73<br>[38.03]      |
| Observaciones                         | 225                   | 225                   | 225                    | 75                  | 75                  | 75                  | 150                     | 150                   | 150                   |
| R2                                    | 0.62                  | 0.69                  | 0.53                   | 0.51                | 0.64                | 0.47                | 0.69                    | 0.70                  | 0.59                  |

Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Los errores estándar son robustos y están reportados entre corchetes. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Todas las regresiones incluyen efectos fijos por año.

**Tabla 17. Análisis multivariado del monto desembolsado per cápita del BFH y la brecha cuantitativa**

|                                       | 2013-2022             |                       |                        | 2013-2016           |                     |                      | 2017-2022               |                       |                       |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                       | Total                 | AVN                   | CSP                    | Total               | AVN                 | CSP                  | Total                   | AVN                   | CSP                   |
| Brecha total [t-1]                    | 200.83<br>[173.02]    |                       |                        | -260.52<br>[312.01] |                     |                      | 405.04*<br>[238.85]     |                       |                       |
| Brecha cuantitativa [t-1]             |                       | -75.67<br>[313.45]    |                        |                     | -184.05*<br>[98.31] |                      |                         | 125.75<br>[448.98]    |                       |
| Brecha cualitativa [t-1]              |                       |                       | 379.00**<br>[147.77]   |                     |                     | 216.69<br>[234.51]   |                         |                       | 518.35***<br>[192.70] |
| Pobreza                               | -271.08**<br>[105.89] | -125.15***<br>[41.22] | -124.46<br>[92.23]     | -58.53<br>[151.58]  | -40.31**<br>[16.92] | 25.69<br>[149.05]    | -400.58***<br>[128.47]  | -183.69***<br>[65.32] | -204.12*<br>[105.58]  |
| Atraso escolar                        | -499.89<br>[328.82]   | 62.79<br>[72.96]      | -531.61*<br>[319.21]   | -447.18<br>[502.98] | 11.40<br>[33.26]    | -483.10<br>[494.79]  | -644.17*<br>[360.10]    | -64.56<br>[134.18]    | -493.80<br>[315.11]   |
| Tasa de desnutrición crónica infantil | 908.16***<br>[238.89] | 168.28***<br>[56.82]  | 675.94***<br>[226.78]  | 278.32<br>[333.57]  | 66.26**<br>[31.98]  | 194.57<br>[329.98]   | 1,249.36***<br>[289.70] | 267.48***<br>[93.80]  | 895.35***<br>[270.53] |
| Viviendas sin SS.HH.                  | -273.82**<br>[115.69] | 16.28<br>[28.77]      | -315.95***<br>[104.07] | -72.86<br>[140.88]  | 16.65<br>[13.57]    | -212.07*<br>[119.60] | -368.21**<br>[178.62]   | 25.33<br>[54.19]      | -387.53**<br>[152.80] |
| Concordancia política                 | -112.29***<br>[25.58] | -48.03***<br>[16.79]  | -47.25***<br>[14.47]   |                     |                     |                      | -116.38***<br>[27.68]   | -50.45***<br>[18.08]  | -52.76***<br>[15.35]  |
| Promotores inmobiliarios              | 1.65<br>[1.33]        | 5.42***<br>[0.54]     |                        | -10.53<br>[8.61]    | 4.98***<br>[0.79]   |                      | 1.52<br>[1.31]          | 5.13***<br>[0.62]     |                       |
| Entidades técnicas                    | 3.56***<br>[0.40]     |                       | 2.91***<br>[0.34]      | 4.81***<br>[1.15]   |                     | 3.64***<br>[0.68]    | 3.45***<br>[0.43]       |                       | 2.61***<br>[0.40]     |
| Selva                                 | -3.05<br>[26.35]      | -21.47**<br>[8.27]    | 27.80<br>[25.56]       | 57.33<br>[34.59]    | -4.26<br>[3.37]     | 61.47*<br>[35.57]    | -25.04<br>[33.94]       | -28.48**<br>[11.77]   | 15.51<br>[34.09]      |
| Sierra                                | -46.52**<br>[20.87]   | -19.51**<br>[8.27]    | -20.91<br>[18.27]      | 4.76<br>[27.23]     | -6.20<br>[4.33]     | 12.89<br>[25.76]     | -68.98***<br>[25.21]    | -26.22**<br>[11.23]   | -32.13<br>[23.04]     |
| Constante                             | 91.71**<br>[42.35]    | 7.43<br>[8.87]        | 61.84<br>[37.69]       | 95.61<br>[90.24]    | 3.66<br>[4.39]      | 52.90<br>[58.00]     | 103.58**<br>[46.22]     | 19.58<br>[14.49]      | 33.61<br>[35.92]      |
| Observaciones                         | 225                   | 225                   | 225                    | 75                  | 75                  | 75                   | 150                     | 150                   | 150                   |
| R2                                    | 0.62                  | 0.69                  | 0.53                   | 0.51                | 0.64                | 0.47                 | 0.69                    | 0.69                  | 0.59                  |

Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Los errores estándar son robustos y están reportados entre corchetes. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

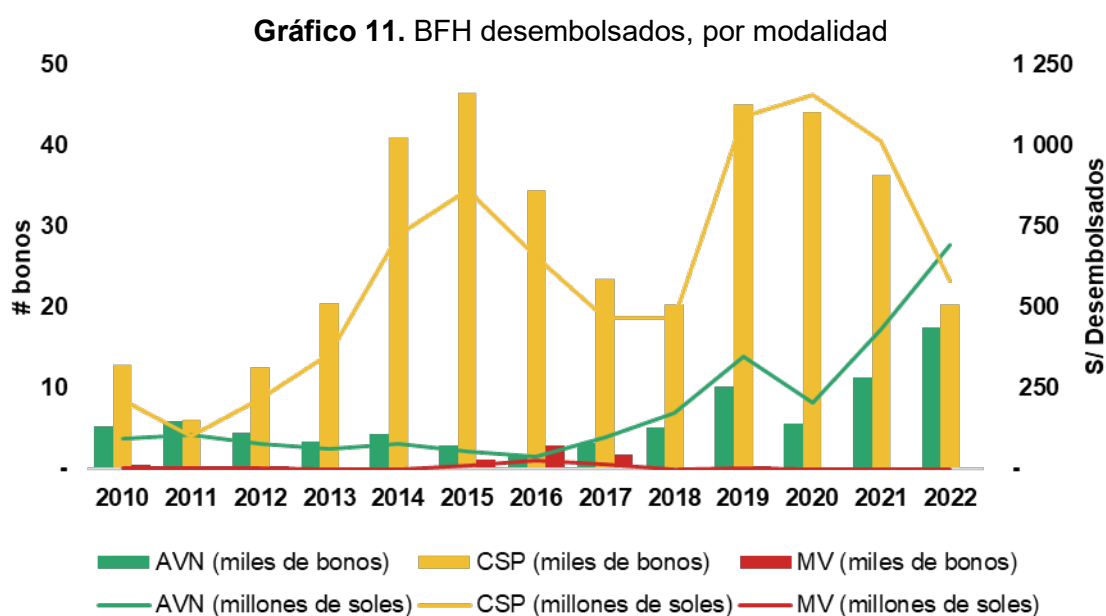
Todas las regresiones incluyen efectos fijos por año.

## 4.2. Análisis de la cobertura del Bono Familiar Habitacional

En esta sección, se hace un análisis de la cobertura del BFH. Para ello, se construye con detalle cada elemento del análisis con ánimo de brindar transparencia. Los datos utilizados combinan información de diversas fuentes.

### 4.2.1. Las grandes cifras de resultados del BFH

Como se mencionó previamente, el programa Techo Propio ha realizado 477,000 desembolsos del BFH desde agosto 2003 a diciembre del 2022, por un monto equivalente a 10,600 millones de soles. Por modalidad, la mayor cantidad de bonos se ha desembolsado para la CSP, con cerca de 400,000 bonos en total y 8400 millones de soles desde la creación del bono. No obstante, durante el periodo 2016-2022, se observa una reestructuración en la participación que han tenido las modalidades en los desembolsos del BFH, especialmente por parte de AVN (ver Gráfico 11). De esta forma, AVN ha pasado de contar con una participación del 4% en 2016 a una de 46% en 2022.



Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

Asimismo, cabe resaltar que la modalidad MV ha tenido muy poca relevancia desde la creación del BFH, ya que el mayor número de bonos entregados bajo esta modalidad fue en 2016, apenas menos de 3000 desembolsos. Más aún, 2020 fue el último año en el que se realizó el desembolso de BFH para MV, pues desde entonces ya no registra actividad.

#### a) Por regiones

La distribución de desembolsos de BFH también se puede distinguir por regiones, modalidad y periodos de tiempo. En la Tabla 18, se presenta el detalle de los desembolsos por región para la modalidad AVN, tanto en términos de número de bonos, como en el monto desembolsado mediante estos. Para el presente reporte de desembolsos, se partió el periodo de análisis 2010-2022 en dos, tomando en consideración el Fenómeno de El Niño 2017, que consideró una atención prioritaria para

algunas regiones en específico. Como se puede observar, la región con mayor cantidad de BFH desembolsados es La Libertad, tanto entre 2010 y 2016 como entre 2017 y 2022. Asimismo, como se observó previamente, Ica y Piura son las regiones que siguen en términos de desembolsos de BFH para AVN. Asimismo, se puede resaltar que entre los años 2010 y 2016, a diferencia del periodo 2017-2022, se registró un conjunto importante de regiones sin desembolsos de BFH para AVN, entre las que se destaca Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, entre otras.

**Tabla 18.** BFH desembolsados por región: Adquisición de vivienda nueva

|                      | 2010-2016 |          | 2017-2022 |          | 2010-2022 |          |
|----------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|                      | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/ |
| <b>Amazonas</b>      | -         | -        | 31        | 1,234    | 31        | 1234     |
| <b>Áncash</b>        | 1,669     | 29,116   | 558       | 19,908   | 2227      | 49,024   |
| <b>Apurímac</b>      | -         | -        | 75        | 2895     | 75        | 2895     |
| <b>Arequipa</b>      | 902       | 14,659   | 211       | 7692     | 1113      | 22,351   |
| <b>Ayacucho</b>      | -         | -        | 70        | 2705     | 70        | 2705     |
| <b>Cajamarca</b>     | 56        | 1009     | 223       | 7117     | 279       | 8126     |
| <b>Callao</b>        | 487       | 8611     | 64        | 2175     | 551       | 10,785   |
| <b>Cusco</b>         | 227       | 4144     | 184       | 6512     | 411       | 10,655   |
| <b>Huancavelica</b>  | -         | -        | 4         | 134      | 4         | 134      |
| <b>Huánuco</b>       | 80        | 1448     | -         | -        | 80        | 1448     |
| <b>Ica</b>           | 6545      | 119,282  | 6317      | 239,313  | 12,862    | 358,595  |
| <b>Junín</b>         | 174       | 3144     | 140       | 6252     | 314       | 9396     |
| <b>La Libertad</b>   | 10,886    | 208,383  | 19,837    | 715,765  | 30,723    | 924,147  |
| <b>Lambayeque</b>    | 538       | 9555     | 8025      | 294,024  | 8563      | 303,579  |
| <b>Lima</b>          | 1920      | 34,156   | 5394      | 204,123  | 7314      | 238,278  |
| <b>Loreto</b>        | -         | -        | 42        | 1444     | 42        | 1444     |
| <b>Madre de Dios</b> | -         | -        | 102       | 3421     | 102       | 3421     |
| <b>Moquegua</b>      | -         | -        | 200       | 7709     | 200       | 7709     |
| <b>Pasco</b>         | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| <b>Piura</b>         | 1583      | 28,422   | 7574      | 284,435  | 9157      | 312,857  |
| <b>Puno</b>          | 1465      | 26,915   | 495       | 15,053   | 1960      | 41,968   |
| <b>San Martín</b>    | 999       | 18,203   | 2361      | 91,361   | 3360      | 109,563  |
| <b>Tacna</b>         | -         | -        | 299       | 10,421   | 299       | 10,421   |
| <b>Tumbes</b>        | -         | -        | 144       | 5796     | 144       | 5796     |
| <b>Ucayali</b>       | 399       | 7478     | 445       | 19,951   | 844       | 27,429   |

Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

En el caso de CSP (ver Tabla 19), se registran desembolsos en todas las regiones, tanto para el periodo 2010-2016 como para 2017-2022 (excepto Madre de Dios, que no registra desembolsos para CSP en el segundo periodo de análisis). De manera similar que para AVN, los desembolsos para CSP se concentran en Ica, Piura y La Libertad. Sin embargo, a diferencia de AVN, San Martín se ubica como una de las principales regiones en las que se ha desembolsado el BFH para CSP, especialmente en años más recientes.

**Tabla 19.** BFH desembolsados por región: Construcción en sitio propio

|                      | 2010-2016 |          | 2017-2022 |          | 2010-2022 |           |
|----------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|
|                      | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/  |
| <b>Amazonas</b>      | 2395      | 43,213   | 3121      | 73,314   | 5516      | 116,528   |
| <b>Áncash</b>        | 6544      | 116,543  | 8299      | 199,722  | 14,843    | 316,265   |
| <b>Apurímac</b>      | 938       | 21,516   | 3764      | 121,778  | 4702      | 143,294   |
| <b>Arequipa</b>      | 2171      | 38,791   | 5197      | 144,319  | 7368      | 183,109   |
| <b>Ayacucho</b>      | 3582      | 77,323   | 4,430     | 144,887  | 8,012     | 222,210   |
| <b>Cajamarca</b>     | 1904      | 34,123   | 3150      | 76,667   | 5054      | 110,790   |
| <b>Callao</b>        | 3901      | 68,900   | 2642      | 63,940   | 6543      | 132,841   |
| <b>Cusco</b>         | 737       | 17,130   | 1559      | 46,363   | 2296      | 63,493    |
| <b>Huancavelica</b>  | 2878      | 75,595   | 7382      | 264,517  | 10,260    | 340,112   |
| <b>Huánuco</b>       | 1448      | 25,958   | 3009      | 76,144   | 4457      | 102,101   |
| <b>Ica</b>           | 46,646    | 817,038  | 19,236    | 451,803  | 65,882    | 1,268,841 |
| <b>Junín</b>         | 4995      | 97,656   | 6638      | 193,431  | 11,633    | 291,087   |
| <b>La Libertad</b>   | 25,079    | 444,750  | 19,352    | 459,409  | 44,431    | 904,159   |
| <b>Lambayeque</b>    | 8916      | 158,108  | 18,988    | 449,435  | 27,904    | 607,543   |
| <b>Lima</b>          | 15,383    | 269,846  | 10,812    | 261,169  | 26,195    | 531,015   |
| <b>Loreto</b>        | 2065      | 43,211   | 2654      | 70,560   | 4719      | 113,771   |
| <b>Madre de Dios</b> | 36        | 647      | -         | -        | 36        | 647       |
| <b>Moquegua</b>      | 613       | 10,809   | 541       | 13,636   | 1,154     | 24,445    |
| <b>Pasco</b>         | 394       | 7030     | 595       | 14,252   | 989       | 21,282    |
| <b>Piura</b>         | 24,276    | 430,377  | 38,381    | 919,941  | 62,657    | 1,350,318 |
| <b>Puno</b>          | 239       | 4268     | 95        | 2308     | 334       | 6575      |
| <b>San Martín</b>    | 15,258    | 271,342  | 22,421    | 541,351  | 37,679    | 812,693   |
| <b>Tacna</b>         | 1189      | 21,473   | 1167      | 27,925   | 2356      | 49,398    |
| <b>Tumbes</b>        | 1035      | 18,262   | 2191      | 53,525   | 3226      | 71,787    |
| <b>Ucayali</b>       | 1086      | 19,122   | 3924      | 98,794   | 5010      | 117,916   |

Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

Finalmente, como se mencionó previamente, la modalidad con la menor cantidad de desembolsos ha sido MV. En este caso, como se detalla en la Tabla 20, se registran regiones en las que no ha habido desembolsos para dicha modalidad entre 2010 y 2022. Este es el caso de Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios, Pasco, Puno y Ucayali. En cambio, aquellas regiones donde se ha concentrado mayor número de desembolsos para MV han sido Lima, Ica, Piura y Áncash. La mayor cantidad de desembolsos en este caso se registran hasta 2016, pues como se mencionó previamente desde 2020 no se ha desembolsado ningún BFH para MV a nivel nacional.

**Tabla 20.** BFH desembolsados por región: Mejoramiento de vivienda

|               | 2010-2016 |          | 2017-2022 |          | 2010-2022 |          |
|---------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|               | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/ | # bonos   | Miles S/ |
| Amazonas      | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| Áncash        | 530       | 4700     | 162       | 1469     | 692       | 6169     |
| Apurímac      | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| Arequipa      | -         | -        | 9         | 82       | 9         | 82       |
| Ayacucho      | 6         | 41       | 2         | 18       | 8         | 59       |
| Cajamarca     | -         | -        | 1         | 9        | 1         | 9        |
| Callao        | 154       | 1241     | 93        | 862      | 247       | 2103     |
| Cusco         | 3         | 20       | -         | -        | 3         | 20       |
| Huancavelica  | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| Huánuco       | 1         | 7        | -         | -        | 1         | 7        |
| Ica           | 1200      | 10,137   | 416       | 3813     | 1616      | 13,950   |
| Junín         | 8         | 56       | 2         | 18       | 10        | 74       |
| La Libertad   | 30        | 218      | 241       | 2189     | 271       | 2407     |
| Lambayeque    | 149       | 1323     | 76        | 705      | 225       | 2028     |
| Lima          | 2543      | 20,924   | 617       | 5991     | 3160      | 26,915   |
| Loreto        | -         | -        | 51        | 463      | 51        | 463      |
| Madre de Dios | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| Moquegua      | 6         | 54       | -         | -        | 6         | 54       |
| Pasco         | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| Piura         | 669       | 5960     | 460       | 4206     | 1129      | 10,167   |
| Puno          | -         | -        | -         | -        | -         | -        |
| San Martín    | 114       | 768      | -         | -        | 114       | 768      |
| Tacna         | 2         | 16       | 28        | 254      | 30        | 270      |
| Tumbes        | 5         | 45       | -         | -        | 5         | 45       |
| Ucayali       | -         | -        | -         | -        | -         | -        |

Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

## b) Poblaciones especiales

Asimismo, resulta pertinente mencionar que, al interior de estos resultados, el MVCS cuenta con el detalle respecto de los desembolsos destinados a poblaciones especiales atendidas por el BFH. Específicamente, se presenta a continuación información respecto de los desembolsos dirigidos a población del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH), del VRAEM, así como del departamento de Huancavelica. Cabe resaltar que al respecto solo se cuenta con información de ejecución pues, como se señaló previamente, el MVCS no programa metas para dicha población.



Respecto de la población del PRAH (ver Tabla 21), se tiene que entre 2010 y 2022 se entregó un total de 4541 bonos por un total de 141.9 millones de soles. Al respecto, predominan los bonos entregados bajo modalidad CSP, pues concentra 3374 del total de bonos, equivalentes a 87 millones de soles. En menor medida, se tiene que también se entregó BFH a población del PRAH mediante las modalidades AVN y MV.

**Tabla 21.** Desembolsos de BFH a población del PRAH

| Año          | AVN         |               | CSP         |               | MV        |            | Total       |                |
|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-----------|------------|-------------|----------------|
|              | # bonos     | Miles S/      | # bonos     | Miles S/      | # bonos   | Miles S/   | # bonos     | Miles S/       |
| <b>2010</b>  | 10          | 178.5         | 165         | 2753          | 7         | 47.0       | <b>182</b>  | <b>2978</b>    |
| <b>2011</b>  | 8           | 143.5         | 82          | 1354          | 19        | 129.9      | <b>109</b>  | <b>1627</b>    |
| <b>2012</b>  | 3           | 54.5          | 250         | 4275          | 11        | 75.2       | <b>264</b>  | <b>4405</b>    |
| <b>2013</b>  | 3           | 55.0          | 298         | 5143          | 0         | 0          | <b>301</b>  | <b>5198</b>    |
| <b>2014</b>  | 7           | 126.8         | 449         | 8149          | 0         | 0          | <b>456</b>  | <b>8276</b>    |
| <b>2015</b>  | 8           | 149.8         | 475         | 10,506        | 13        | 114.5      | <b>496</b>  | <b>10,770</b>  |
| <b>2016</b>  | 2           | 37.5          | 313         | 7808          | 11        | 112.2      | <b>326</b>  | <b>7958</b>    |
| <b>2017</b>  | 96          | 4668          | 105         | 2878          | 11        | 150.9      | <b>212</b>  | <b>7697</b>    |
| <b>2018</b>  | 223         | 11,076        | 55          | 1681          | 0         | 0          | <b>278</b>  | <b>12,757</b>  |
| <b>2019</b>  | 308         | 15,443        | 481         | 16,549        | 5         | 72.9       | <b>794</b>  | <b>32,065</b>  |
| <b>2020</b>  | 126         | 6433          | 373         | 13,503        | 0         | 0          | <b>499</b>  | <b>19,936</b>  |
| <b>2021</b>  | 125         | 6501          | 187         | 7025          | 0         | 0          | <b>312</b>  | <b>13,526</b>  |
| <b>2022</b>  | 171         | 9242          | 141         | 5490          | 0         | 0          | <b>312</b>  | <b>14,733</b>  |
| <b>Total</b> | <b>1090</b> | <b>54,109</b> | <b>3374</b> | <b>87,114</b> | <b>77</b> | <b>703</b> | <b>4541</b> | <b>141,926</b> |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Respecto de la población del VRAEM, se tienen mayores cifras, tanto en términos de bonos entregados entre 2010 y 2022, así como el valor que estos representaron. En total, se entregaron 14,600 bonos por un valor de 487 millones de soles. No obstante, es pertinente resaltar que casi la totalidad de bonos entregados se dio bajo la modalidad de CSP. En general, se tiene que el MVCS habría destinado más recursos a esta población especial, en comparación con otras.

**Tabla 22.** Desembolsos de BFH a población del VRAEM

| Año          | AVN       |               | CSP           |                  | Total         |                |
|--------------|-----------|---------------|---------------|------------------|---------------|----------------|
|              | # bonos   | Miles S/      | # bonos       | Miles S/         | # bonos       | Miles S/       |
| <b>2010</b>  | 0         | 0             | 5             | 83.8             | <b>5</b>      | <b>83.8</b>    |
| <b>2011</b>  | 0         | 0             | 20            | 335.0            | <b>20</b>     | <b>335.0</b>   |
| <b>2013</b>  | 0         | 0             | 178           | 3054             | <b>178</b>    | <b>3054</b>    |
| <b>2014</b>  | 0         | 0             | 588           | 14,118           | <b>588</b>    | <b>14,118</b>  |
| <b>2015</b>  | 0         | 0             | 1970          | 52,240           | <b>1970</b>   | <b>52,240</b>  |
| <b>2016</b>  | 0         | 0             | 1587          | 43,119           | <b>1587</b>   | <b>43,119</b>  |
| <b>2017</b>  | 0         | 0             | 882           | 24,585           | <b>882</b>    | <b>24,585</b>  |
| <b>2018</b>  | 0         | 0             | 398           | 12,748           | <b>398</b>    | <b>12,748</b>  |
| <b>2019</b>  | 16        | 571.9         | 2812          | 96,546           | <b>2828</b>   | <b>97,118</b>  |
| <b>2020</b>  | 30        | 1189          | 3063          | 114,288          | <b>3093</b>   | <b>115,477</b> |
| <b>2021</b>  | 24        | 943.7         | 2175          | 86,555           | <b>2199</b>   | <b>87,498</b>  |
| <b>2022</b>  | 0         | 0             | 887           | 36,778           | <b>887</b>    | <b>36,778</b>  |
| <b>Total</b> | <b>70</b> | <b>2704.6</b> | <b>14,565</b> | <b>484,450.3</b> | <b>14,635</b> | <b>487,155</b> |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Por último, se tiene el detalle de los bonos entregados a la población de Huancavelica. Como se puede observar en la Tabla 23, entre 2010 y 2022, se entregó un total de 10,217 bonos, equivalentes a 339 millones de soles. Al igual que en el caso de la población del VRAEM, los desembolsos predominantes fueron aquellos entregados bajo modalidad CSP.

**Tabla 23.** Desembolsos de BFH a población de Huancavelica

| Año          | AVN      |            | CSP           |                | Total         |                |
|--------------|----------|------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
|              | # bonos  | Miles S/   | # bonos       | Miles S/       | # bonos       | Miles S/       |
| 2010         | 0        | 0          | 84            | 1407           | 84            | 1407           |
| 2011         | 0        | 0          | 34            | 568            | 34            | 568            |
| 2012         | 0        | 0          | 24            | 411            | 24            | 411            |
| 2014         | 0        | 0          | 361           | 8827           | 361           | 8827           |
| 2015         | 0        | 0          | 1212          | 32,415         | 1212          | 32,415         |
| 2016         | 0        | 0          | 1163          | 31,966         | 1163          | 31,966         |
| 2017         | 0        | 0          | 901           | 25,196         | 901           | 25,196         |
| 2018         | 0        | 0          | 292           | 9646           | 292           | 9646           |
| 2019         | 4        | 134        | 2281          | 78,551         | 2285          | 78,686         |
| 2020         | 0        | 0          | 1724          | 64,204         | 1724          | 64,204         |
| 2021         | 0        | 0          | 1492          | 59,237         | 1492          | 59,237         |
| 2022         | 0        | 0          | 645           | 26,607         | 645           | 26,607         |
| <b>Total</b> | <b>4</b> | <b>134</b> | <b>10,213</b> | <b>339,037</b> | <b>10,217</b> | <b>339,172</b> |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Si bien no se programan metas para estas poblaciones, a través de la definición de segmentos especiales el MVCS busca atender en alguna medida su déficit habitacional de manera prioritaria. A pesar de ello, esto se realiza de manera reducida en comparación con el total de bonos desembolsados.

#### 4.2.2. Estimación de la población potencial y población objetivo del BFH

Para llevar a cabo el análisis de cobertura del BFH, primero se buscó dimensionar la población que el programa espera atender. Para ello, se observó que el cálculo de brecha habitacional que el MVCS utiliza es diferente del que el INEI calcula de manera oficial.<sup>94</sup> En efecto, las estimaciones más recientes que el INEI realiza se basan en la ENAPRES y para ello ha desarrollado una metodología públicamente disponible (que incluye elementos de observación directa para validar el tipo de servicios de saneamiento con que cuenta el hogar). En cambio, el MVCS utiliza una construcción más compleja que se basa en el Censo de Población y Vivienda de 2017 y se actualiza para los años recientes utilizando la ENAHO, con la que se calculan las brechas habitacionales, y se complementa con la ENAPRES para hacer desagregaciones por nivel socioeconómico. De manera particular, los cálculos del MVCS corrigen las

<sup>94</sup> Ver, por ejemplo, el documento *Perú: Evolución de los indicadores de programas presupuestales 2013-2021*, disponible en [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf).

estimaciones de la ENAHO por un factor de ajuste que permite igualar el número de hogares que enfrenta un déficit habitacional con el que se obtiene en el censo de 2017. Esto, porque en 2017 la brecha habitacional estimada con la ENAHO es mucho más reducida que la que se obtiene en el censo.

La implicancia de lo anterior, sin embargo, es que la brecha habitacional que el MVCS utiliza es diferente de la que estima el INEI, tanto en magnitud como en trayectoria, en algunos casos. El Gráfico 12 describe esto. En el panel “a”, se presenta la brecha total calculada por el INEI en base a la ENAPRES y la que utiliza el MVCS, según información alcanzada por esta institución al equipo investigador para el periodo 2017 a 2022. Como se aprecia, si bien las curvas se mueven de manera relativamente paralela, el déficit habitacional utilizado por el MVCS es casi ocho puntos porcentuales mayor que el del INEI. Esto mismo se observa con el déficit cuantitativo y cualitativo (paneles “b” y “c”, respectivamente). Incluso, en el déficit cuantitativo hay una diferencia clara en la trayectoria de las curvas porque mientras que las cifras del INEI reportan un crecimiento leve, las del MVCS muestran una reducción.

El equipo investigador trató de replicar las cifras del MVCS usando la metodología que esta institución implementa, utilizando una guía metodológica alcanzada por el área encargada del MVCS. Si bien se logró replicar puntualmente las cifras del déficit total, la distribución cuantitativa y cualitativa no pudo replicarse. En general, nuestros cálculos arrojan estimaciones más reducidas del déficit cuantitativo y mayores del déficit cualitativo.<sup>95</sup>

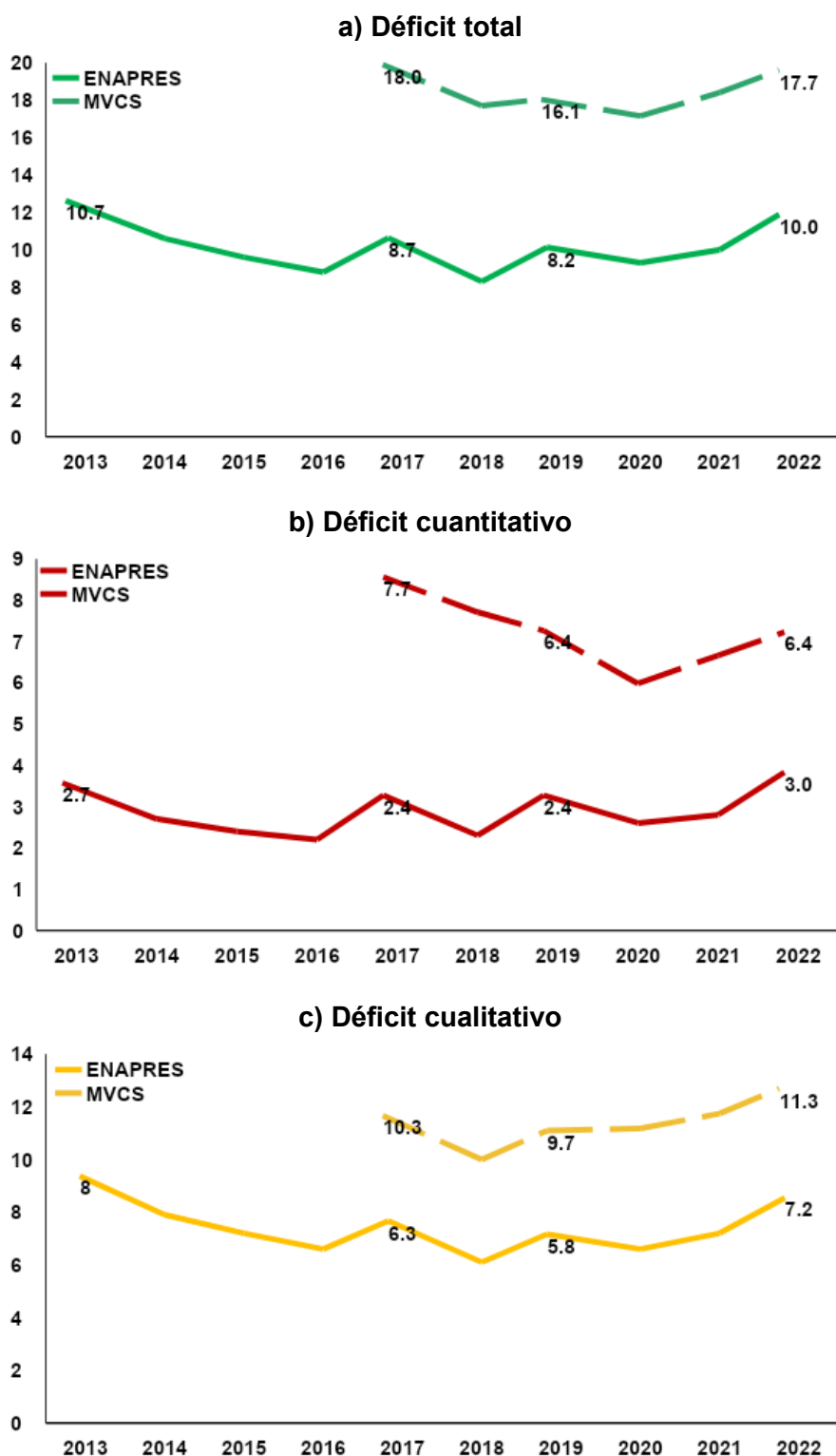
Por otro lado, para definir a la población efectiva, el MVCS estima el segmento de población que pertenece a los niveles socioeconómicos C, D y E, para lo cual imputa las distribuciones de los segmentos socioeconómicos de la ENAPRES. En los reportes oficiales, el INEI no hace cálculos para los segmentos socioeconómicos, pero en la base de microdatos sí está disponible. No obstante, esta distribución difiere de la de la ENAHO, posiblemente por diferencias en las definiciones.

Estas discrepancias muestran la necesidad de homogeneizar y transparentar las metodologías de cálculo del déficit habitacional para efectos del seguimiento de los proyectos.

---

<sup>95</sup> Solicitamos también al MVCS los *scripts* de cálculo, pero no pudimos obtenerlos.

**Gráfico 12.** Porcentaje de hogares con déficit habitacional en el ámbito urbano, 2013-2022



Fuente: INEI, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Las cifras presentadas de la ENAPRES para los años 2013-2021 corresponden a lo publicado por el INEI en el documento *Perú: Evolución de los indicadores de programas presupuestales 2013-2021*, disponible en [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1854/libro.pdf). El valor correspondiente al año 2022 fue estimado por el equipo consultor a partir de la ENAPRES.

Para mantener consistencia con la información que el MVCS utiliza para programar sus actividades, en el documento se toman como referencia las cifras que esta institución alcanzó al equipo investigador.

En virtud de lo anterior, la población potencial está compuesta por los hogares con déficit habitacional del ámbito urbano. Como se observa en la Tabla 24, actualmente se registran 7.8 millones de hogares a nivel urbano, de los cuales cerca de 1.4 millones de estos presentan algún tipo de déficit habitacional, siendo 496,000 los que enfrentan un déficit cuantitativo y 883,000 un déficit cualitativo. Durante los últimos seis años, si bien el número total de hogares a nivel nacional ha aumentado, la cantidad de hogares con déficit habitacional se ha mantenido relativamente estable hasta el 2020, pero aumentó en el año siguiente y apenas se redujo en 2022.

**Tabla 24.** Hogares con déficit habitacional en el ámbito urbano, 2017-2022  
(miles de hogares)

| Año         | Total | Con déficit habitacional | Con déficit cuantitativo | Con déficit cualitativo |
|-------------|-------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
|             | [I]   | [II]                     | [III]                    | [III]                   |
| <b>2017</b> | 6852  | 1232                     | 527                      | 705                     |
| <b>2018</b> | 7159  | 1268                     | 552                      | 716                     |
| <b>2019</b> | 7343  | 1183                     | 469                      | 714                     |
| <b>2020</b> | 7341  | 1260                     | 439                      | 820                     |
| <b>2021</b> | 7642  | 1407                     | 509                      | 897                     |
| <b>2022</b> | 7799  | 1379                     | 496                      | 883                     |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

A partir de la población potencial, se obtuvo la población objetivo del BFH de dos formas:

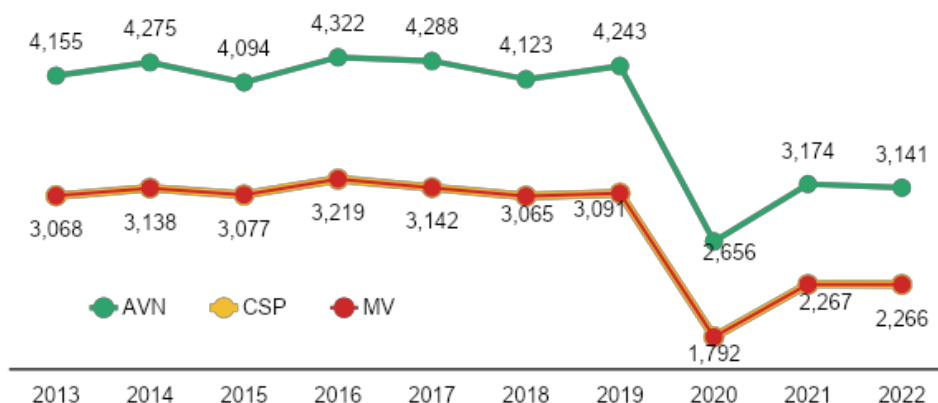
- Población objetivo **según nivel socioeconómico**. Aquella que tiene déficit habitacional y pertenece a los segmentos socioeconómicos C, D y E. Esta definición es la que figura en los indicadores de la matriz de marco lógico del programa.
- Población objetivo **según criterios de elegibilidad**. Aquellos hogares que cumplen con los requisitos detallados en la sección 3.2. Es decir, la conformación de un grupo familiar compuesto por un jefe de familia, que declarará a uno o más dependientes que pueden ser su esposa, su conviviente, sus hijos, hermanos o nietos menores de 25 años o hijos mayores de 25 años con discapacidad, sus padres o abuelos.

La información de la población objetivo según nivel socioeconómico fue entregada por el MVCS al equipo investigador. Para la construcción de la población objetivo según criterios de elegibilidad, se utilizó la ENAHO, restringiendo para ello la identificación de miembros que son parte del hogar (es decir, miembros que no se ausentan más de 30 días del hogar).<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Para el cálculo de la población objetivo, es a partir de 2014 que la ENAHO permite identificar a la población con discapacidad, así que esta condición ha sido incorporada.

Posteriormente, se tomó en cuenta el ingreso familiar mensual (IFM), que no debe exceder un monto específico a cada modalidad de entrega del BFH.<sup>97</sup> Este monto ha ido variando también a lo largo de los años, por lo que se tomaron en consideración sus variaciones previas (ver Gráfico 13).

**Gráfico 13.** Montos máximos del IFM para ser elegible para el BFH, 2013-2022 (soles)



Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Para construir el IFM, se utilizó el ingreso bruto total mensual del hogar obtenido de la ENAHO, expresado en precios reales de Lima Metropolitana del año 2022.

Con ello en consideración, la población objetivo por criterios de elegibilidad en la ENAHO se identificó como aquella que enfrenta un problema de déficit habitacional, cuenta con el perfil exigido de grupo familiar y tiene un IFM por debajo de los límites establecidos.<sup>98</sup>

Los resultados se presentan en la Tabla 25. Según ellos, se tiene que en 2022 alrededor de 1.14 millones serían elegibles para la entrega del BFH por tener un déficit habitacional y pertenecer a los niveles socioeconómicos C, D o E. Bajo este criterio, la población objetivo representa alrededor de 83% (=1143/1379) de la población que enfrenta una brecha habitacional. Además, específicamente, 379,000 lo serían para su entrega a través de la modalidad AVN, mientras que 764,000 lo serían para su entrega en CSP o MV. Esta tendencia predominante de hogares objetivo para la modalidad CSP y MV se observa a lo largo de los años considerados, pero se habría incrementado en periodos recientes.

Por otro lado, bajo los criterios de elegibilidad, la población objetivo estimada es la mitad de aquella bajo niveles socioeconómicos. En efecto, la columna [IV] muestra que en 2022 esta llegaría a 538,000 hogares, de los cuales 179,000 serían para la modalidad AVN y 359,000 para CSP/MV.

<sup>97</sup> Para AVN, el reglamento operativo señala: "El IFM no debe exceder del valor que resulte de la multiplicación del ingreso real promedio per cápita decil 4 de Lima Metropolitana por el promedio de miembros del hogar-pobre urbano, elaborado y publicado anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática". Para CSP y MV, se tiene que "el IFM no debe exceder del valor que resulte del promedio de la sumatoria de la multiplicación de los ingresos reales promedio per cápita decil 1, 2, 3, 4 de Lima Metropolitana por el promedio de miembros del hogar-pobre urbano, elaborado y publicado anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática".

<sup>98</sup> Para esto, los resultados de la población objetivo para AVN y CSP y MV, calculados por la ENAHO siguiendo la metodología empleada por el MVCS, fueron corregidos siguiendo las proporciones del déficit cuantitativo y cualitativo de la información entregada por el MVCS al equipo consultor.

El anterior resultado es importante, pues significa que no existe una correspondencia precisa entre los criterios operativos que utiliza el programa para identificar a la población elegible y la población que espera atender bajo la matriz de marco lógico. Esto implica que hay necesidad de armonizar criterios operativos y criterios de evaluación en la identificación de población elegible.

**Tabla 25.** Población objetivo del BFH en el ámbito urbano, 2017-2022  
(miles de hogares)

| Año  | Según nivel socioeconómico |      |        | Según criterios de elegibilidad |     |        |
|------|----------------------------|------|--------|---------------------------------|-----|--------|
|      | Hogares objetivo           | AVN  | CSP/MV | Hogares objetivo                | AVN | CSP/MV |
|      | [I]                        | [II] | [III]  | [IV]                            | [V] | [VI]   |
| 2017 | 981                        | 368  | 613    | 601                             | 225 | 375    |
| 2018 | 1025                       | 405  | 620    | 610                             | 241 | 369    |
| 2019 | 969                        | 353  | 615    | 560                             | 204 | 356    |
| 2020 | 1044                       | 315  | 729    | 486                             | 146 | 339    |
| 2021 | 1199                       | 403  | 796    | 604                             | 203 | 401    |
| 2022 | 1143                       | 379  | 764    | 538                             | 179 | 359    |

Fuente: INEI, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

#### 4.2.3. Análisis de cobertura y subcobertura del BFH

A partir de las estimaciones de la población potencial y población objetivo del BFH, se ha analizado el nivel de cobertura y subcobertura. Se hacen tres definiciones de indicadores relevantes:

- *Cobertura total.* Medida como la ratio entre el número de desembolsos del BFH y el número de hogares con déficit habitacional. Permite observar la contribución del BFH al cierre del déficit habitacional desde una óptica estática.
- *Cobertura relativa.* Medida como la ratio entre el número de desembolsos del BFH en el año  $t$  y el número de hogares que en el último año resolvieron su problema de déficit habitacional. Permite observar la contribución del BFH al cierre de la brecha habitacional en cada año y desde una óptica de flujo.
- *Subcobertura.* Medida como  $1 - \text{Cobertura total}$  y aproxima el *stock* de población que enfrenta un problema de déficit habitacional que no llega a ser atendido por el BFH.

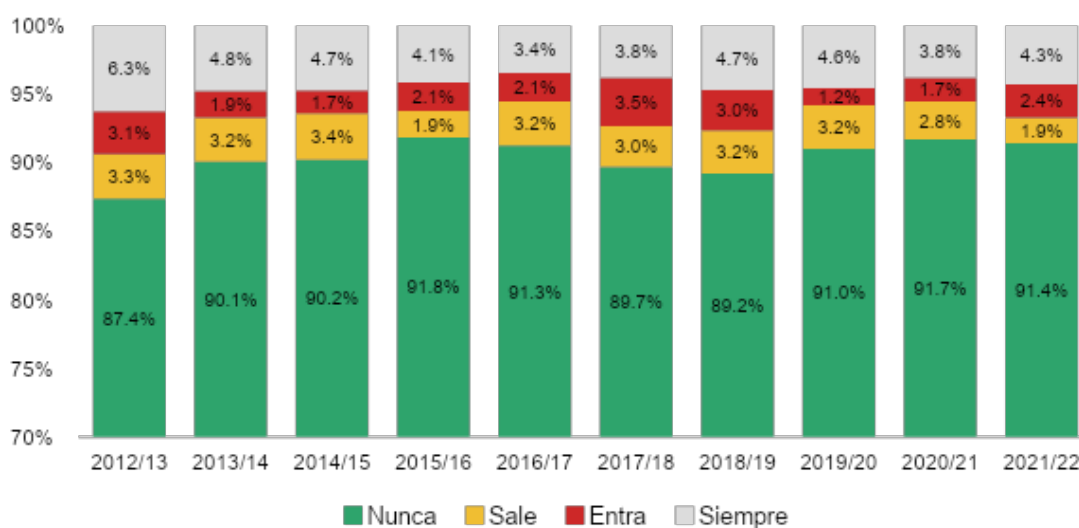
Para el cálculo de la cobertura relativa, es necesario notar que los hogares transitan entre estados de déficit habitacional. Un hogar que en  $t_0$  enfrentaba una brecha, en  $t_1$  podría salir de él con ayuda del BFH. De manera general, el total de hogares puede descomponerse en cuatro grupos: (i) no registraron déficit en ninguno de los dos años (grupo Nunca); (ii) registraron déficit en el año  $t_0$ , pero no en el año  $t_1$  (grupo Salen; es decir, salieron del problema de déficit habitacional); (iii) no registraron déficit en el año  $t_0$  pero sí en el año  $t_1$  (grupo Entran; por ejemplo, hogares nuevos que se forman y tienen necesidad de vivienda), y (iv) hogares que registraron déficit en ambos años (grupo Siempre). En el año  $t_1$ , los hogares que están fuera de la brecha habitacional



son aquellos ubicados en los grupos *i* y *ii*, mientras que los hogares que cuentan en la brecha habitacional son aquellos ubicados en los grupos *iii* y *iv*.

Para llevar a cabo la descomposición de los hogares en los cuatro grupos, se requiere información de datos de panel. En la ENAPRES, esta información no está disponible, por lo que fue calculada con la ENAHO. Para ello, se replicó la brecha habitacional y, entre los hogares de la muestra panel, se construyeron las matrices de transición para los años 2012 a 2022. Las proporciones estimadas son las que se presentan en el Gráfico 14. A manera de ejemplo, en los años 2021/22 ( $t_0=2021$  y  $t_1=2022$ ) se tiene que el 90.1% de los hogares no presentó déficit habitacional en ninguno de los periodos, mientras que 2% de los hogares presentó un déficit habitacional en 2021, pero no en 2022. En cambio, 2% del total de hogares pasaron de no presentar déficit habitacional en 2021 a registrarlo en 2022. Finalmente, 5% de los hogares presentó un déficit habitacional tanto en 2021 como en 2022.

**Gráfico 14.** Transición de los hogares urbanos de entrada y salida del déficit habitacional



Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

A partir de estas proporciones, se descompusieron las cifras de hogares por grupo y, con ello, se implementó el análisis cobertura sobre la población potencial. Este análisis agregado se presenta en la Tabla 26.

En la columna [I], se presenta el total de hogares (miles) a nivel nacional. En la columna [II], se presenta el déficit habitacional a nivel nacional en miles de hogares. Las columnas [III] a [VI] presentan la descomposición de la población, como se señaló previamente. La suma de las columnas [V] y [VI] es igual al número de hogares con déficit habitacional. Finalmente, la columna [VII] presenta el total de BFH desembolsados por año.

Por su parte, la columna [VIII] presenta el nivel de cobertura total del BFH respecto del déficit total a nivel nacional. En el último año, este ha alcanzado un nivel de cobertura de 2.7%, pero se registró un máximo de 4.7% en 2019. Asimismo, se toma en consideración un nivel de cobertura relativa del BFH (columna [IX]) que se ha llamado así porque mide el BFH en términos de la población que sale del cálculo del déficit habitacional (es decir, hogares que han resuelto su problema habitacional). En este caso, se alcanza un valor de 29.1% de cobertura relativa, que principalmente se explica por un incremento registrado en el aporte del BFH sobre el déficit habitacional a partir

del año 2019. Es importante notar que, bajo el cálculo realizado, la cobertura relativa del BFH ha venido aumentando, lo cual sugiere que la importancia de esta intervención para atender la brecha habitacional en el Perú se ha incrementado en tiempos recientes.

Finalmente, la columna [X] presenta el indicador de subcobertura del BFH. En este caso, se observa que durante los últimos seis años se han alcanzado niveles por encima del 95% y la magnitud se ha mantenido estable en el tiempo.

**Tabla 26.** Análisis de la cobertura potencial del BFH sobre los hogares que enfrentan déficit habitacional en ámbito urbano (miles), 2017-2022

| Año  | Total hogares | # Hogares con déficit habitacional | Descomposición (hogares)       |       |                             |         | BFH desembolsados | Cobertura |          | Subcobertura total |
|------|---------------|------------------------------------|--------------------------------|-------|-----------------------------|---------|-------------------|-----------|----------|--------------------|
|      |               |                                    | No tienen déficit habitacional |       | Tienen déficit habitacional |         |                   | Total     | Relativa |                    |
|      |               |                                    | Nunca                          | Salen | Entra                       | Siempre |                   |           |          |                    |
| [I]  | [II]          | [III]                              | [IV]                           | [V]   | [VI]                        | [VII]   | [VIII]            | [IX]      | [X]      |                    |
| 2017 | 6852          | 1232                               | 5428                           | 192   | 464                         | 767     | 28                | 2.3%      | 14.8%    | 97.7%              |
| 2018 | 7159          | 1268                               | 5702                           | 189   | 607                         | 660     | 25                | 2.0%      | 13.5%    | 98.0%              |
| 2019 | 7343          | 1183                               | 5949                           | 211   | 458                         | 725     | 55                | 4.7%      | 26.3%    | 95.3%              |
| 2020 | 7341          | 1260                               | 5875                           | 206   | 269                         | 990     | 50                | 3.9%      | 24.1%    | 96.1%              |
| 2021 | 7642          | 1407                               | 6053                           | 182   | 436                         | 971     | 48                | 3.4%      | 26.1%    | 96.6%              |
| 2022 | 7799          | 1379                               | 6291                           | 130   | 493                         | 885     | 38                | 2.7%      | 29.1%    | 97.3%              |

Fuente: MVCS, INEI, FMV. Elaboración: Macroconsult.

También se hizo el análisis de cobertura sobre los hogares que enfrentan un déficit cuantitativo y cualitativo. En este caso, sin embargo, no fue posible estimar la medida de cobertura relativa, debido a que con los datos de la ENAHO no se pudieron estimar matrices de transición de población que enfrenta déficit cuantitativo y cualitativo por separado por problemas de tamaños muestrales limitados. Por ello, solo se presentan los indicadores de cobertura y subcobertura total (ver Tabla 27).

En general, se observa que, si bien al inicio los niveles de cobertura sobre el déficit cualitativo eran mayores, esto se revirtió en el 2022, cuando se incrementó significativamente el número de créditos entregados por la modalidad AVN. De todas maneras, los niveles de subcobertura son significativos y en todos los casos por encima del 95%.

**Tabla 27.** Nivel de cobertura y subcobertura del BFH sobre el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el ámbito urbano (miles), 2017-2022

|                     | # de Hogares con déficit habitacional | BFH desembolsados | Cobertura total | Subcobertura total |
|---------------------|---------------------------------------|-------------------|-----------------|--------------------|
|                     | [I]                                   | [II]              | [III=II/I]      | [IV=(I-II)/I]      |
| <b>Cuantitativo</b> |                                       |                   |                 |                    |
| 2017                | 527                                   | 3                 | 0.6%            | 99.4%              |
| 2018                | 552                                   | 5                 | 0.9%            | 99.1%              |
| 2019                | 469                                   | 10                | 2.2%            | 97.8%              |
| 2020                | 439                                   | 6                 | 1.3%            | 98.7%              |
| 2021                | 509                                   | 11                | 2.2%            | 97.8%              |
| 2022                | 496                                   | 17                | 3.5%            | 96.5%              |
| <b>Cualitativo</b>  |                                       |                   |                 |                    |
| 2017                | 705                                   | 25                | 3.6%            | 96.4%              |
| 2018                | 716                                   | 20                | 2.8%            | 97.2%              |
| 2019                | 714                                   | 45                | 6.3%            | 93.7%              |
| 2020                | 820                                   | 44                | 5.4%            | 94.6%              |
| 2021                | 897                                   | 36                | 4.1%            | 95.9%              |
| 2022                | 883                                   | 20                | 2.3%            | 97.7%              |

Fuente: MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Además de la cobertura del BFH sobre la población potencial, también se ha calculado la cobertura en términos de la población objetivo. Este análisis es relevante porque recoge el grado de relevancia del BFH sobre el segmento que, desde el punto de vista de los criterios de diseño u operativos, debería esperar a atender. En este caso, se presenta la desagregación por modalidades, en tanto se cuenta con la información relevante para ello en la base de la ENAHO y en la información administrativa de desembolsos del BFH. En la Tabla 28, se presentan los resultados.

Respecto al total de hogares objetivo a nivel urbano y bajo criterios socioeconómicos, se registra una cobertura de 3% en el año 2022. No obstante, si se toma en consideración solo a los hogares objetivo de AVN, se obtienen mayores valores y cercanos a 5%, siendo este el mayor valor de los últimos cinco años. A diferencia, la cobertura de las modalidades CSP y MV, que apuntan a reducir la brecha cualitativa, ha registrado una ratio de 2.7% en 2022, mucho menor que lo registrado en años previos.

Por otro lado, si se toma en cuenta la población objetivo bajo criterios de elegibilidad, los niveles de cobertura total se ubican en 7% en 2022, cifra que es menor al 10% reportado en 2019 y 2020. Sin embargo, si se observa la cobertura de la modalidad AVN, esta llega a cerca de 10% en 2022, mientras que la de las modalidades CSP y MV llegan a 5.7%.

**Tabla 28.** Análisis de la cobertura del BFH sobre la población objetivo (miles), 2013-2022

| Año   | Población objetivo (hogares) |           |       | BFH desembolsados |     |      |       | Sobre población objetivo total |      | Sobre población objetivo AVN |       | Sobre población objetivo CSP y MV |       |
|---|------------------------------|-----------|-------|-------------------|-----|------|-------|--------------------------------|------|------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|
|   | Total                        | AVN y CSP | MV    | Total             | MV  | CSP  | AVN   | Cob.                           | Sub. | Cob.                         | Sub.  | Cob.                              | Sub.  |
|   | [I]                          | [II]      | [III] | [IV]              | [V] | [VI] | [VII] | [IX]                           | [X]  | [XI]                         | [XII] | [XIII]                            | [IV]  |
| <b>Hogares objetivo según criterios socioeconómicos</b> |                              |           |       |                   |     |      |       |                                |      |                              |       |                                   |       |
| <b>2017</b>   | 981                          | 368       | 613   | 28                | 2   | 24   | 3     | 3%                             | 97%  | 0.9%                         | 99.1% | 4.1%                              | 95.9% |
| <b>2018</b>   | 1025                         | 405       | 620   | 25                | 0   | 20   | 5     | 2%                             | 98%  | 1.3%                         | 98.7% | 3.3%                              | 96.7% |
| <b>2019</b>   | 969                          | 353       | 615   | 55                | 0   | 45   | 10    | 6%                             | 94%  | 2.9%                         | 97.1% | 7.4%                              | 92.6% |
| <b>2020</b>   | 1044                         | 315       | 729   | 50                | 0   | 44   | 6     | 5%                             | 95%  | 1.8%                         | 98.2% | 6.0%                              | 94.0% |
| <b>2021</b>   | 1199                         | 403       | 796   | 48                | 0   | 36   | 11    | 4%                             | 96%  | 2.8%                         | 97.2% | 4.6%                              | 95.4% |
| <b>2022</b>   | 1143                         | 379       | 764   | 38                | 0   | 20   | 17    | 3%                             | 97%  | 4.6%                         | 95.4% | 2.7%                              | 97.3% |
| <b>Hogares objetivo según criterios de elegibilidad</b> |                              |           |       |                   |     |      |       |                                |      |                              |       |                                   |       |
| <b>2017</b>   | 601                          | 225       | 375   | 28                | 2   | 24   | 3     | 5%                             | 95%  | 1.4%                         | 98.6% | 6.7%                              | 93.3% |
| <b>2018</b>   | 610                          | 241       | 369   | 25                | 0   | 20   | 5     | 4%                             | 96%  | 2.1%                         | 97.9% | 5.5%                              | 94.5% |
| <b>2019</b>   | 560                          | 204       | 356   | 55                | 0   | 45   | 10    | 10%                            | 90%  | 5.0%                         | 95.0% | 12.7%                             | 87.3% |
| <b>2020</b>   | 486                          | 146       | 339   | 50                | 0   | 44   | 6     | 10%                            | 90%  | 3.8%                         | 96.2% | 13.0%                             | 87.0% |
| <b>2021</b>   | 604                          | 203       | 401   | 48                | 0   | 36   | 11    | 8%                             | 92%  | 5.5%                         | 94.5% | 9.1%                              | 90.9% |
| <b>2022</b>   | 538                          | 179       | 359   | 38                | 0   | 20   | 17    | 7%                             | 93%  | 9.8%                         | 90.2% | 5.7%                              | 94.3% |

Fuente: INEI, FMV, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

En suma, visto desde el agregado, la importancia relativa del BFH fue creciendo hasta el año 2019 entre la población urbana que sufre una brecha habitacional y que cumple con los criterios objetivos del BFH, ya sea por condición socioeconómica o por criterios de elegibilidad, pero en los años recientes se redujo. Sin embargo, de manera desagregada las trayectorias han sido divergentes entre los productos que apuntan a cerrar la brecha cuantitativa y la brecha cualitativa. Por un lado, la cobertura de la modalidad AVN se ha incrementado en términos relativos en años recientes, mientras que la de las modalidades CSP y MV se redujo desde 2019.

Independientemente de lo anterior, sin embargo, la importancia relativa del BFH cambia en función del criterio de definición de la población objetivo. En general, bajo criterios operativos de elegibilidad que utilizan las instituciones para identificar a la población merecedora del bono, las tasas de cobertura son mayores porque esta población es menor en magnitud que aquella que se define bajo criterios socioeconómicos, que son los que figuran en las matrices de marco lógico del programa. Esto invita a pensar en la necesidad de armonizar criterios para una mejor operación, seguimiento y evaluación del programa.

#### **4.3. Exploración de la infiltración en el Bono Familiar Habitacional**

La "infiltración" se refiere a la situación por la cual hogares que no son elegibles llegan a ser atendidos por el programa. En el caso particular del BFH, esto podría ocurrir porque existe información imperfecta para poder identificar correctamente a los beneficiarios o en otros casos porque existen hogares con capacidad de manipular criterios de elegibilidad para obtener un bono para el cual no calificarían legítimamente. La importancia de identificar y abordar la infiltración radica en garantizar la equidad y la eficacia de dichas políticas. Cuando personas que no cumplen los requisitos acceden a los beneficios, se genera una distorsión en la distribución de recursos y se reduce la capacidad de la política para alcanzar sus objetivos establecidos. Esto puede dar lugar a la exclusión de individuos que realmente necesitan y califican legítimamente para recibir dicha asistencia, debido a limitaciones presupuestarias y a resultados sesgados.<sup>99</sup>

Con la información disponible, no fue posible calcular una tasa de infiltración propiamente ni las causas de la misma. Exploramos diferentes alternativas para realizar los cálculos, pero estas no resultaron satisfactorias.<sup>100</sup> Ante esta limitación, realizamos

---

<sup>99</sup> En el contexto de la política en cuestión, ciertas personas o familias pueden intentar ocultar sus características para acceder al Bono Familiar Habitacional, al cual no calificarían legítimamente. Es de suma importancia identificar y evaluar el impacto de esta infiltración para realizar los ajustes necesarios y mitigar los impactos negativos de este problema. Esta tarea se ve complicada debido a la inherente dificultad de observar la infiltración, ya que las personas (por definición) han ocultado sus verdaderas características para beneficiarse del programa.

<sup>100</sup> Para tener una idea aproximada de la magnitud de la infiltración en el programa, exploramos un modelo de probabilidad para evaluar la probabilidad de que un hogar del registro de beneficiarios del BFH estuviera fuera del segmento objetivo. Para ello, en primer lugar, calculamos la probabilidad condicional de que una persona presente algún tipo de déficit habitacional, considerando sus características personales y socioeconómicas con información de la ENAHO. Luego, evaluamos la contribución marginal de cada una de estas características a dicha probabilidad y extrapolamos estos parámetros en la población beneficiaria. Así, pudimos calcular la probabilidad esperada de que una persona de la base del BFH realmente tenga algún tipo de déficit habitacional, considerando sus características. Para llevar a cabo este ejercicio, se replicó la brecha habitacional en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES). Seguidamente, se armonizaron las características socioeconómicas de este grupo, como edad, sexo, estado civil, nivel educativo, ingresos (ajustados espacial y temporalmente), entre otras, con las de la base de beneficiarios del BFH. Finalmente, se estimó un modelo de probabilidad logit para determinar las contribuciones marginales de las características observadas a la probabilidad de tener un déficit habitacional. Sin embargo, al estimar el modelo, los resultados no fueron satisfactorios, ya que las características observadas tenían un poder explicativo limitado sobre la

una exploración más cualitativa de la posible infiltración al programa, examinando las características observadas de las personas con déficit habitacional en la ENAPRES y la ENAHO y las de la base de beneficiarios del BFH. La intuición es la siguiente: en la medida que los hogares del BFH difieran de los hogares de la ENAPRES y ENAHO en características que definen vulnerabilidad, entonces es más probable que haya indicios de problemas de filtración. Los resultados de este ejercicio se presentan en la Tabla 29 y Tabla 30, que resume las características de la población en la base del Bono Familiar Habitacional y nuestras estimaciones de las características socioeconómicas de aquellos hogares con déficit habitacional. La Tabla 29 en particular reporta información de hogares en los que no se ha reportado presencia de cónyuges en la base de beneficiarios del BFH. Esta información ha sido comparada con la de hogares con jefe de hogar sin cónyuge de la ENAPRES. La Tabla 30, en cambio, presenta información de hogares con presencia de cónyuges.

Como se puede apreciar, existen diferencias entre las características observadas en los hogares con déficit habitacional estimados de la ENAPRES y ENAHO y aquellos del padrón de beneficiarios del BFH. En primer lugar, el programa parece atender de forma desproporcionada a hogares que no tienen pareja y en particular mujeres. La base no permite observar si estas son madres solteras, que es una condición de vulnerabilidad relevante. En todo caso, sí son personas más jóvenes (40 años en la base del BFH versus 53 en la ENAPRES) y más calificadas, por lo menos observando a partir de la proporción de quienes cuentan con educación superior. Por ejemplo, considerando la información de todo el periodo 2013-2022, en la base de beneficiarios del BFH el 18.1% cuenta con educación superior, mientras que en la ENAPRES solo llega a 4%. En el periodo 2017 a 2022 las discrepancias son incluso mayores.

Lo mismo se observa al examinar las ocupaciones específicas, pues se aprecia que el segmento de profesionales es levemente mayor en la base de beneficiarios del BFH en comparación con la ENAPRES, lo mismo que trabajadores de servicios y comercios. Por último, las personas sin ocupación representan el 14% de la población sin pareja con déficit habitacional, pero casi no reciben los beneficios del bono.

---

probabilidad de experimentar un déficit habitacional. Esto sugiere que es necesario que las instituciones que se encargan de asignar el BFH implementen formatos de caracterización de población elegible más estrictos, de modo que se acerquen a quienes realmente enfrentan un déficit habitacional.

**Tabla 29.** Comparación de características de hogares con déficit habitacional-sin cónyuge

| Variables                                   | Total    |           | 2013-2016 |           | 2017-2022 |           |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | Base BFH | ENAPRES   | Base BFH  | ENAPRES   | Base BFH  | ENAPRES   |
|   | [I]      | [II]      | [III]     | [IV]      | [V]       | [VI]      |
| <b>Mujeres</b>                              | 65.0%    | 50.7% *** | 68.6%     | 58.3% *** | 62.98%    | 45.0% *** |
| <b>Edad</b>                                 | 40.2     | 53.7 ***  | 42.2      | 54.0 ***  | 39.1      | 53.4 ***  |
| <b>Nivel educativo</b>                      |          |           |           |           |           |           |
| Sin educación                               | 1.6%     | 18.2% *** | 0.0%      | 22.2% *** | 2.3%      | 15.1% *** |
| Primaria                                    | 22.3%    | 43.0% *** | 31.3%     | 44.4% *** | 18.5%     | 41.8% *** |
| Secundaria                                  | 52.3%    | 28.5% *** | 53.4%     | 25.4% *** | 51.9%     | 30.8% *** |
| Técnico                                     | 5.6%     | 6.4% ***  | 0.0%      | 5.2% ***  | 8.0%      | 7.4% **   |
| Superior                                    | 18.1%    | 4.0% ***  | 15.3%     | 2.8% ***  | 19.3%     | 4.9% ***  |
| <b>Estado civil</b>                         |          |           |           |           |           |           |
| Soltero                                     | 95.0%    | 18.9% *** | 93.7%     | 19.6% *** | 95.8%     | 18.4% *** |
| Viudo                                       | 3.7%     | 40.7% *** | 5.4%      | 34.5% *** | 2.7%      | 45.4% *** |
| Divorciado                                  | 1.3%     | 40.4% *** | 0.8%      | 45.9% *** | 1.5%      | 36.2% *** |
| <b>Ocupaciones (CNO 2015)</b>               |          |           |           |           |           |           |
| Ocupaciones militares y policiales          | 0.0%     | 3.8% ***  | 0.0%      | 9.4% ***  | 0.0%      | 0.0% ***  |
| Directores y gerentes                       | 0.8%     | 0.1% ***  | 0.2%      | 0.1% **   | 1.1%      | 0.0% ***  |
| Profesionales científicos e intelectuales   | 5.4%     | 1.0% ***  | 3.0%      | 0.7% ***  | 6.7%      | 1.2% ***  |
| Técnicos y profesionales de nivel medio     | 2.0%     | 1.1% ***  | 1.4%      | 1.0% **   | 2.3%      | 1.2% ***  |
| Personal de apoyo administrativo            | 1.3%     | 0.7% ***  | 1.0%      | 0.5% ***  | 1.4%      | 0.9% ***  |
| Trabajadores de servicios y comerciantes    | 20.6%    | 9.8% ***  | 19.4%     | 8.0% ***  | 21.3%     | 11.0% *** |
| Trabajadores calificados agropecuarios      | 14.4%    | 37.5% *** | 17.2%     | 37.5% *** | 12.9%     | 37.4% *** |
| Oficiales, operarios y artesanos            | 2.9%     | 4.7% ***  | 3.0%      | 4.1% ***  | 2.9%      | 5.1% ***  |
| Operadores de instalaciones y ensambladores | 2.3%     | 2.0% **   | 1.7%      | 1.4%      | 2.6%      | 2.4%      |
| Ocupaciones elementales                     | 29.2%    | 22.0% *** | 37.6%     | 19.4% *** | 24.6%     | 23.6%     |
| Jubilados                                   | 0.4%     | 1.4% ***  | 0.6%      | 1.4% ***  | 0.3%      | 1.4% ***  |
| Estudiantes                                 | 0.6%     | 0.1% ***  | 0.4%      | 0.1% ***  | 0.7%      | 0.2% ***  |
| Otros                                       | 20.2%    | 1.7% ***  | 14.5%     | 2.7% ***  | 23.3%     | 1.0% ***  |
| No ocupados                                 | 0.0%     | 14.1% *** | 0.0%      | 13.4% *** | 0.0%      | 14.5% *** |

Fuente: Base de beneficiarios del BFH, ENAPRES (2013-2021)-INEI, ENAHO (2013-2021)-INEI.

Elaboración: Macroconsult.

\*p<0.05, \*\*p>0.01, \*\*\*p<0.001.

Un comportamiento similar se observa en los hogares con pareja, que en la base del BFH están subrepresentados en comparación con la ENAPRES. En este caso, sin embargo, el titular del desembolso es levemente mayor (47 versus 44 años en la ENAPRES), con niveles de educación superior mayores (9.5% versus 4%), y levemente más concentrados en ocupaciones mejor remuneradas, como profesionales y trabajadores de servicios y comerciantes. Estas características se replican en las y los cónyuges, que son levemente más calificados que las personas similares en la ENAPRES.



**Tabla 30.** Comparación de características de hogares con déficit habitacional-con cónyuge

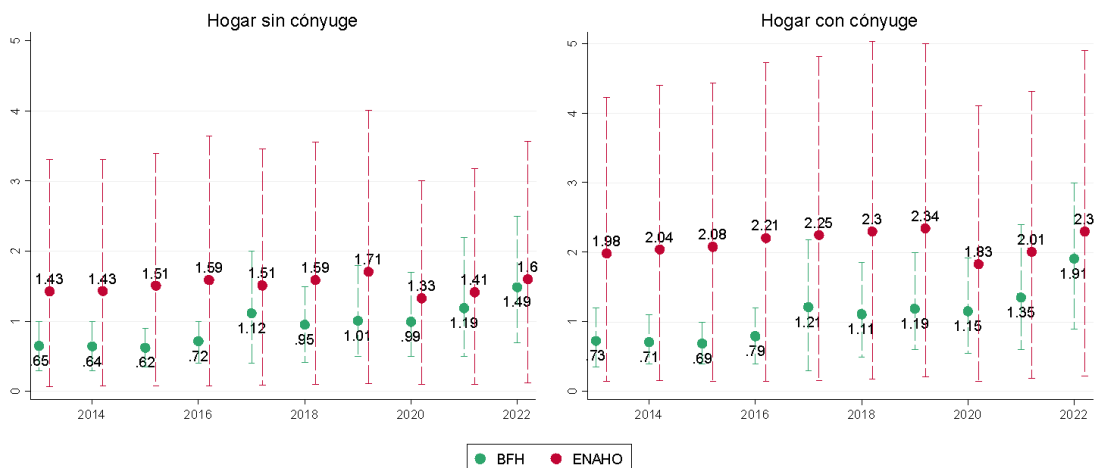
| Variables                                   | Total    |           | 2013-2016 |           | 2017-2022 |           |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | Base BFH | ENAPRES   | Base BFH  | ENAPRES   | Base BFH  | ENAPRES   |
|   | [I]      | [II]      | [III]     | [IV]      | [V]       | [VI]      |
| <b>Hogares con pareja</b>                   | 42.8%    | 70.9% *** | 51.32%    | 73.4% *** | 36.55%    | 68.7% *** |
| <b>Características del titular</b>          |          |           |           |           |           |           |
| <b>Mujer</b>                                | 27.2%    | 12.5% *** | 25.40%    | 7.6% ***  | 29.01%    | 17.1% *** |
| <b>Edad</b>                                 | 47.0     | 43.8 ***  | 47.2      | 44.5 ***  | 46.7      | 43.2 ***  |
| <b>Nivel educativo</b>                      |          |           |           |           |           |           |
| Sin educación                               | 1.3%     | 4.5% ***  | 0.0%      | 5.2% ***  | 2.3%      | 3.8% ***  |
| Primaria                                    | 36.6%    | 40.5% *** | 43.7%     | 45.1% *** | 31.3%     | 36.0% *** |
| Secundaria                                  | 49.8%    | 43.6% *** | 48.6%     | 40.2% *** | 50.7%     | 46.7% *** |
| Técnico                                     | 2.7%     | 7.5% ***  | 0.0%      | 6.2% ***  | 4.8%      | 8.7% ***  |
| Superior                                    | 9.5%     | 4.0% ***  | 7.6%      | 3.2% ***  | 10.9%     | 4.7% ***  |
| <b>Estado civil</b>                         |          |           |           |           |           |           |
| Casado                                      | 47.6%    | 34.2% *** | 50.2%     | 37.5% *** | 45.1%     | 31.1% *** |
| Conviviente                                 | 52.4%    | 65.8% *** | 49.8%     | 62.5% *** | 54.9%     | 68.9% *** |
| <b>Ocupaciones</b>                          |          |           |           |           |           |           |
| Ocupaciones militares y policiales          | 0.0%     | 4.8% ***  | 0.0%      | 10.9% *** | 0.0%      | 0.0% ***  |
| Directores y gerentes                       | 0.3%     | 0.2% ***  | 0.1%      | 0.1%      | 0.6%      | 0.2% ***  |
| Profesionales científicos e intelectuales   | 2.4%     | 1.2% ***  | 1.3%      | 1.2%      | 3.5%      | 1.3% ***  |
| Técnicos y profesionales de nivel medio     | 1.9%     | 1.5% ***  | 1.5%      | 1.4%      | 2.3%      | 1.7% ***  |
| Personal de apoyo administrativo            | 0.7%     | 0.9% ***  | 0.6%      | 0.9% ***  | 0.8%      | 1.0%      |
| Trabajadores de servicios y comerciantes    | 12.3%    | 3.8% ***  | 11.1%     | 3.2% ***  | 13.6%     | 4.3% ***  |
| Trabajadores calificados agropecuarios      | 29.9%    | 47.7% *** | 32.1%     | 46.4% *** | 27.6%     | 48.8% *** |
| Oficiales, operarios y artesanos            | 6.0%     | 6.0%      | 6.6%      | 5.5% ***  | 5.4%      | 6.4% ***  |
| Operadores de instalaciones y ensambladores | 3.4%     | 7.0% ***  | 2.8%      | 6.1% ***  | 3.9%      | 7.7% ***  |
| Ocupaciones elementales                     | 26.0%    | 19.7% *** | 29.0%     | 17.0% *** | 23.1%     | 21.9% *** |
| Jubilados                                   | 0.8%     | 0.9% **   | 0.8%      | 1.1% ***  | 0.8%      | 0.8%      |
| Estudiantes                                 | 0.1%     | 0.0% ***  | 0.0%      | 0.0% ***  | 0.2%      | 0.0% ***  |
| Otros                                       | 16.2%    | 1.6% ***  | 14.1%     | 2.6% ***  | 18.3%     | 0.8% ***  |
| No ocupados                                 | 0.0%     | 4.5% ***  | 0.0%      | 3.7% ***  | 0.0%      | 5.2% ***  |
| <b>Características del/la cónyuge</b>       |          |           |           |           |           |           |
| <b>Mujer</b>                                | 73.3%    | 91.5% *** | 75.5%     | 93.1% *** | 71.0%     | 89.8% *** |
| <b>Edad</b>                                 | 45.0     | 40.0 ***  | 45.1      | 40.6 ***  | 44.8      | 39.3 ***  |
| <b>Nivel educativo</b>                      |          |           |           |           |           |           |
| Sin educación                               | 2.8%     | 11.5% *** | 0.0%      | 13.7% *** | 4.8%      | 9.2% ***  |
| Primaria                                    | 39.8%    | 44.4% *** | 48.0%     | 48.4%     | 33.8%     | 40.1% *** |
| Secundaria                                  | 48.2%    | 34.9% *** | 46.3%     | 30.7% *** | 49.6%     | 39.4% *** |
| Técnico                                     | 2.2%     | 6.2% ***  | 0.0%      | 4.9% ***  | 3.8%      | 7.6% ***  |
| Superior                                    | 7.0%     | 2.9% ***  | 5.7%      | 2.2% ***  | 8.0%      | 3.7% ***  |

Fuente: ENAPRES (2012-2021)-INEI, ENAHO (2013-2021)-INEI. Elaboración: Macroconsult.  
*P-values* de test de diferencias: \* $p < 0.05$ , \*\* $p > 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$ .

Las discrepancias observadas entre la población potencial y aquellos que efectivamente reciben el BFH también se han analizado a partir del ingreso familiar. Para esto, se ha armonizado la información de beneficiarios del BFH con la ENAHO. De esta última, se han obtenido en particular los datos de las personas que en esa base de datos exhiben déficit habitacional. Los resultados se presentan en el Gráfico 15. En el panel izquierdo, se presentan los resultados de hogares sin cónyuges. Los datos sugieren que la mediana de los ingresos de hogares beneficiarios del BFH están por debajo de aquellos que figuran en la ENAHO. No obstante, las diferencias se reducen en el periodo 2020 a 2022 y casi se anulan en este último año. Esta regularidad también se observa entre hogares con cónyuges, que se muestran en el panel derecho del gráfico. Aquí nuevamente es a partir del 2020 que las diferencias se reducen.

Otro hecho importante a observar es que los datos del BFH son menos dispersos que los de la ENAHO. En efecto, el percentil 10 de los ingresos de los beneficiarios del BFH es superior al mismo percentil de ingresos de la ENAHO. Y de manera contraria, el percentil 90 de la base de beneficiarios del BFH es inferior al de la ENAHO. En tal sentido, desde el punto de vista de la distribución de ingresos, el BFH ha priorizado un segmento medio-bajo, al parecer.

**Gráfico 15.** Comparación de ingresos nominales de hogares de la base de beneficiarios del BFH y hogares de la ENAHO que enfrentan déficit habitacional (mediana y percentiles 10 y 90)



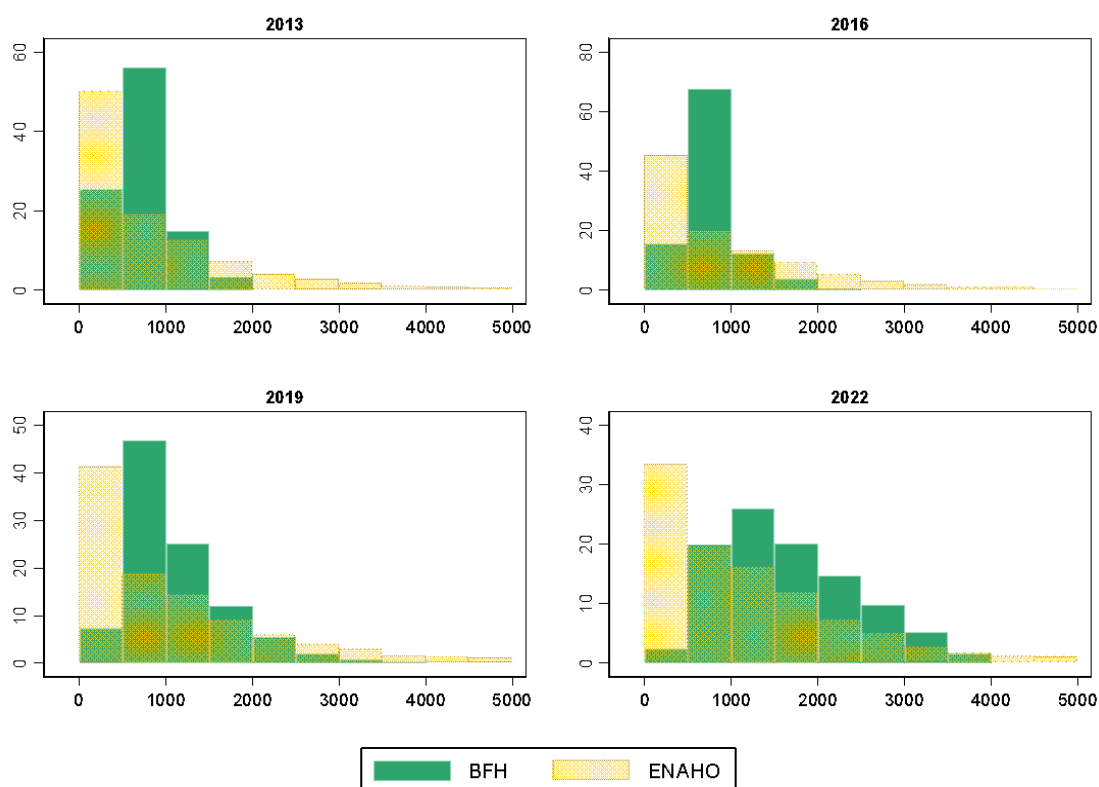
Fuente: Base de beneficiarios BFH. ENAPRES (2012-2021)-INEI. ENAHO (2013-2021)-INEI.

Elaboración: Macroconsult.

Nota: Los puntos representan las medianas de los ingresos familiares nominales. Las líneas representan los valores entre el percentil 10 y 90.

En el Gráfico 16, se analiza más en detalle la distribución del ingreso en algunos años referenciales. Así, por ejemplo, en 2013 los ingresos de los beneficiarios del BFH estaban bastante concentrados, pero paulatinamente se fueron tornando más dispersos e inclinándose hacia la derecha, en la misma dirección de la distribución de los ingresos de la ENAHO. Esta información sugiere que en tiempos recientes los esfuerzos de focalización habrían cambiado desde segmentos de más bajos ingresos hacia segmentos de ingresos más cercanos al tramo medio.

**Gráfico 16.** Distribución de los ingresos familiares nominales



Fuente: Base de beneficiarios BFH. ENAPRES (2012-2021)-INEI. ENAHO (2013-2021)-INEI.  
Elaboración: Macroconsult.

En suma, el análisis de esta sección sugiere que la gestión del BFH podría reportar algún nivel de filtración de beneficiarios que no son parte del segmento objetivo, en particular por la incorporación de beneficiarios con altos niveles de calificación. Esta tendencia se habría intensificado en periodos recientes. De todos modos, el análisis es solo referencial, pues con la información disponible no es posible cruzar adecuadamente la información de beneficiarios con bases administrativas más adecuadas para puntualizar el análisis.

#### 4.4. Relevancia del Bono Familiar Habitacional

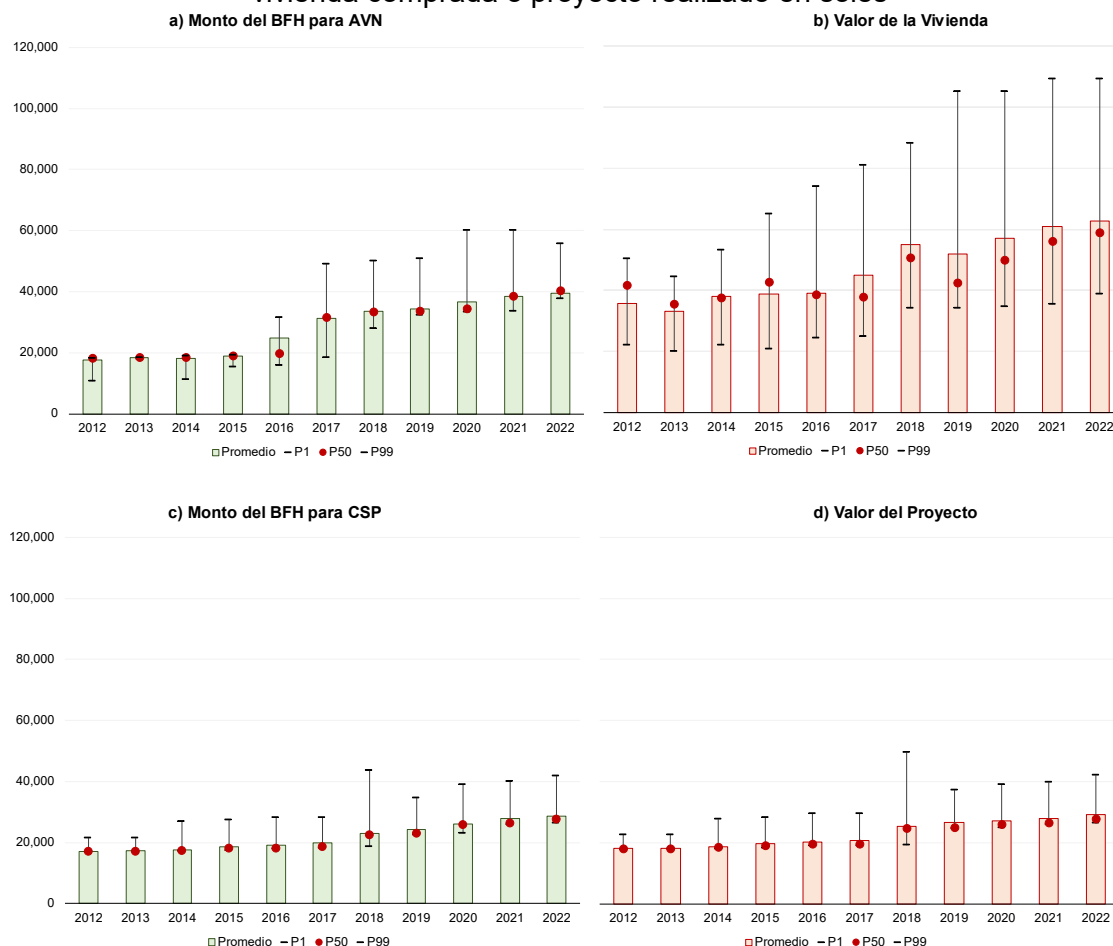
En esta última sección, se busca analizar la relevancia del BFH a partir de tres ejercicios. Primero, se estima la contribución del BFH sobre el valor de las viviendas y proyectos habitacionales financiados. Segundo, se analiza el efecto del retiro del BFH sobre la brecha habitacional a partir de la construcción de los valores contrafactuales. Finalmente, se estima el monto necesario para cerrar la brecha habitacional en la actualidad.

Como primera aproximación para observar la relevancia del BFH, con información del padrón de beneficiarios del BFH, se construyó el Gráfico 17, que expresa la evolución de los montos promedio desembolsados por modalidad y sus correspondientes valores<sup>101</sup> de vivienda o proyecto para los cuales fueron destinados en cada año. Los

<sup>101</sup> Se utiliza el término “valor” de la vivienda en vez de “precio” de la vivienda porque esa es la nomenclatura que figura en la base de datos. No obstante, se entiende que este debe aproximar el precio o estar altamente correlacionado con él.

datos muestran tres cosas a resaltar. Por un lado, en el tiempo, el monto promedio desembolsado ha crecido, pasando, en el caso de la modalidad AVN, de un monto cercano a S/20,000 en 2015 hasta alrededor de S/40,000 en 2022. Esto ha permitido financiar la adquisición de vivienda de un valor promedio de alrededor de S/40,000 hasta poco más de S/60,000. Esto mismo ha ocurrido con la modalidad CSP, pero en magnitud mucho más reducida, pues los montos de los bonos promedio solo han pasado de alrededor de S/20,000 en 2015 hasta S/28,600 en 2022. Segundo, la contribución del bono en el valor de la vivienda bajo la modalidad AVN ha permitido a los hogares adquirir inmuebles de precios cada vez más altos, lo cual significa que el tamaño del bono se ha tornado cada vez más significativo. Tercero, en tiempos recientes, los proyectos habitacionales se han tornado también cada vez más dispersos. Así, si bien en 2013 el percentil 99 tenía un valor de S/44,400 soles, en 2022 subió hasta S/109,200. Esto último tiene correspondencia con la mayor dispersión de los segmentos socioeconómicos atendidos en periodos recientes.

**Gráfico 17.** Montos promedios desembolsados por AVN y CSP y valor promedio de la vivienda comprada o proyecto realizado en soles

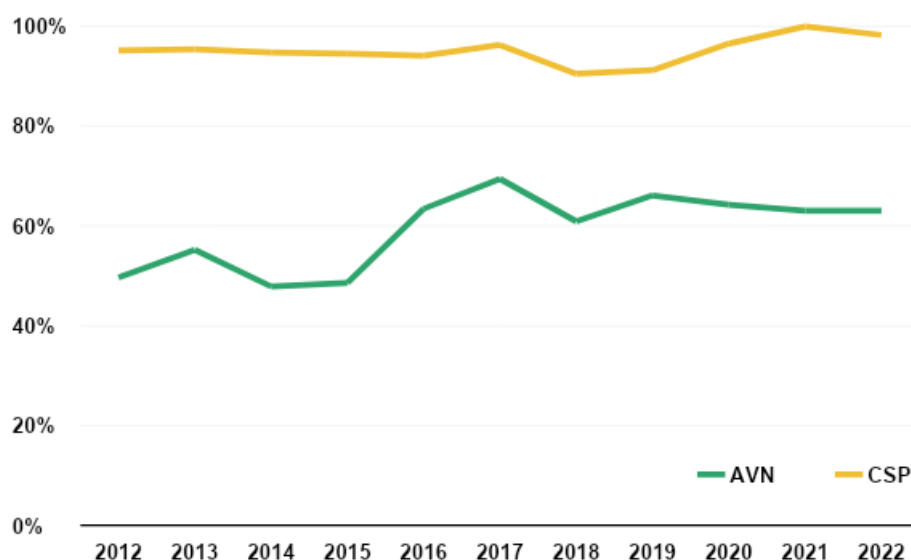


Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Para observar más claramente el aumento de la contribución del BFH en el acceso a la vivienda, en el Gráfico 18 se presenta la ratio entre el monto promedio del BFH asignado en cada año y el valor promedio de la vivienda o proyecto de vivienda. Como se aprecia, en la modalidad AVN esta ratio ha pasado de 50% en 2015 a 60% en 2022, mientras que en la modalidad CSP ha pasado de 94% hasta cerca del 100%. Es decir, en tiempos recientes, el valor del bono ha crecido más deprisa que el valor de las viviendas y proyectos inmobiliarios a los que han accedido los beneficiarios. Esto es notable, pero contrasta en alguna medida con la mayor orientación hacia hogares menos vulnerables

que en tiempos recientes ha tenido el programa. Esto puede estar explicado por los límites impuestos en los precios de las viviendas, que no han acompañado el aumento en la magnitud de los bonos asignados.

**Gráfico 18.** Contribución del BFH en el valor de la vivienda o proyecto según modalidad



Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Como segundo ejercicio para observar la relevancia del BFH, se ha aproximado la magnitud contrafactual del déficit habitacional total, cuantitativo y cualitativo del ámbito urbano bajo un escenario de no existencia del bono. Para esto, la construcción se ha basado en la siguiente fórmula:

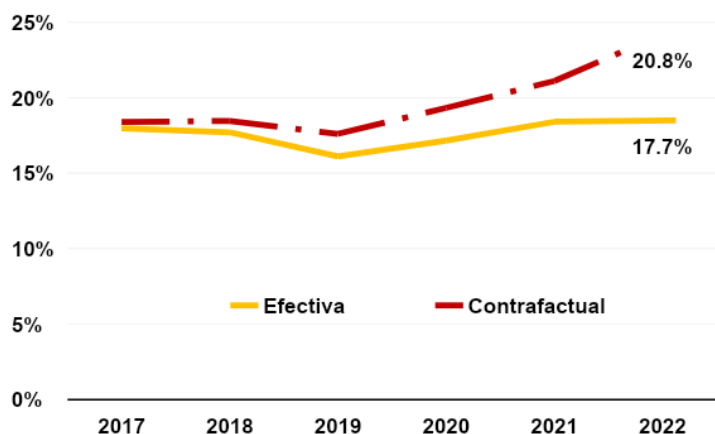
$$b_t^c = \frac{(B_t + \sum_{\tau=t_0}^t H_{\tau})}{Hog_t}$$

Donde:

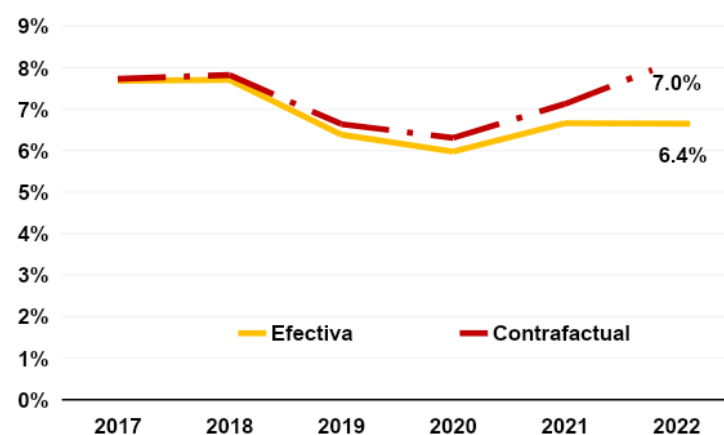
$b_t^c$  es déficit contrafactual (expresado en proporción del total de hogares) en el año  $t$ ,  $B_t$  es el número de hogares que tienen déficit habitacional efectivo,  $H_{\tau}$  es el número de bonos desembolsados, el cual es sumado entre el año 2017 (primer año de observación de los datos con información de brecha habitacional) y el año  $t$ , y  $Hog_t$  es el número de hogares en cada año  $t$ . La fórmula anterior se utiliza para la estimación de la brecha total, brecha cuantitativa y cualitativa.

Los resultados de la estimación se presentan en el siguiente gráfico. Como se aprecia, tomando como primer año de análisis el 2017, si el BFH no se hubiera desembolsado entonces el déficit total habitacional a nivel urbano sería de cerca de 20.8%, mucho más que el 17.7% estimado por el MVCS. De manera desagregada, este resultado se explicaría por un ligero incremento de la brecha cuantitativa de 6.4% a 7%, y un aumento abrupto de la brecha cualitativa de 11.3% a 13.8%.

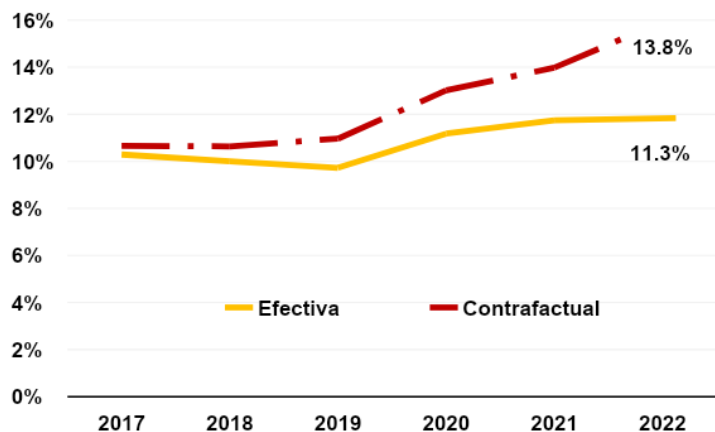
**Gráfico 19. Déficit contrafactual en ausencia del BFH**



**a) Déficit habitacional total urbano**



**b) Déficit habitacional cuantitativo urbano**

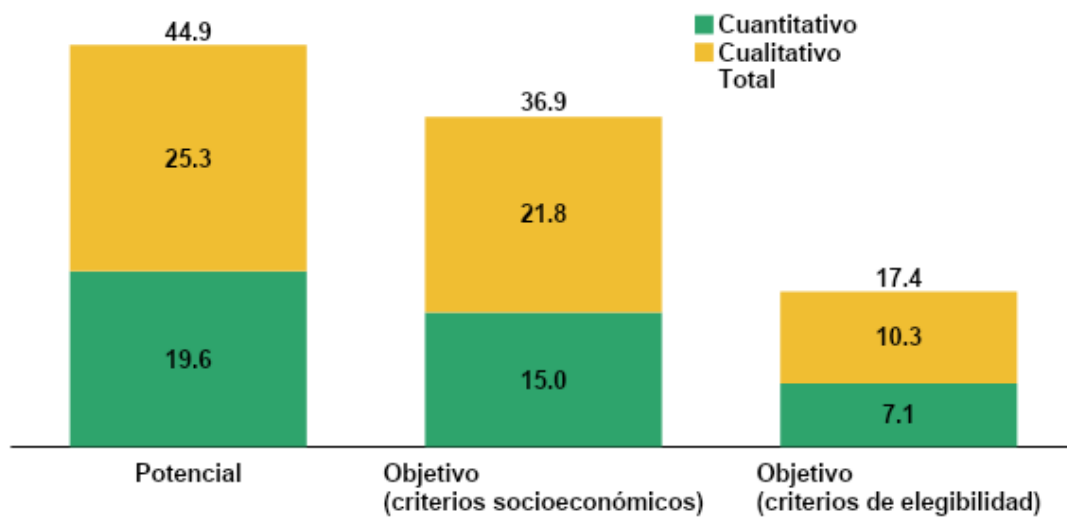


**c) Déficit habitacional cualitativo urbano**

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Como último ejercicio, se estimó el monto necesario para cerrar la brecha habitacional en el Perú, total, cuantitativa y cualitativa. Para hacer el cálculo, se estimó el monto promedio de los bonos de las modalidades AVN y CSP. Luego, esta cifra se multiplicó por el tamaño de la población que actualmente enfrenta una brecha habitacional cuantitativa y cualitativa. El Gráfico 20 presenta los resultados. Como se observa, en 2022, si la población de referencia es aquella que enfrenta una brecha cuantitativa, entonces la cifra asciende a 44,900 millones de soles. En cambio, si esta se estima sobre la población objetivo bajo criterios socioeconómicos, la cifra llega a 36,900 millones de soles. Solo cuando la población objetivo se define bajo criterios de elegibilidad, el costo del cierre de la brecha habitacional es de 17,400 millones de soles.

**Gráfico 20.** Montos requeridos para atender la brecha habitacional de la población potencial y objetivo urbana, 2022 (en miles de millones de soles)



Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.

## 5. Análisis de la ejecución presupuestal

El análisis de esta sección está destinado a la evaluación de la ejecución presupuestal. El enfoque que se adopta tiene una perspectiva dinámica, cubre el mayor número de años posible y se organiza en términos de las tres dimensiones: economía del gasto, análisis de la eficacia y análisis de la eficiencia.

### 5.1. Análisis de la economía del gasto

En el marco del estudio, el análisis de la economía del gasto se entiende como una evaluación de los criterios de programación presupuestal y una exploración de la medida en que los patrones de gasto coinciden con lo planificado. Se añade además una aproximación a la trazabilidad del gasto.

#### 5.1.1. Programación, asignación y ejecución presupuestal del BFH

El BFH, como parte del Programa Presupuestal 0146, recibe recursos tanto para la gestión del programa como para el desembolso de bonos a sus beneficiarios. Específicamente, respecto de los recursos destinados al desembolso de bonos, es posible distinguir cinco etapas en el recorrido de los fondos desde su planificación hasta su ejecución, en correspondencia con lo descrito en la sección 4.1. Las cifras se presentan en la Tabla 31. En un primer momento, el MVCS estima un presupuesto necesario para cubrir la meta expresada en su PEI para el indicador “porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura” (en 2023 se logra esperar 6.9%) y lo solicita al MEF. Este presupuesto fue aproximado tomando en consideración el resultado de multiplicar la meta en familias del PEI del MVCS por el promedio del valor del BFH por año, ponderado por modalidad.<sup>102</sup> Así, se tiene que las cifras que el MVCS habría solicitado al MEF previo al inicio del año serían las correspondientes a la columna [1]. Como se puede observar, se han ido incrementando en el tiempo, principalmente por el número de familias que se busca atender, pero también por el valor del bono a ser entregado.

En un segundo momento, al inicio de cada año el MEF le asigna al MVCS un presupuesto institucional de apertura (PIA) para cubrir el BFH, presentado en la columna [2]. Este PIA ha ido variando a lo largo de los años, alcanzando su valor máximo en el año 2018, con 940 millones de soles asignados para la entrega de bonos. No obstante, estos montos son significativamente inferiores que los requeridos por el MVCS para cubrir sus metas, reflejan las restricciones presupuestales que el Estado enfrenta y colisionan con las aspiraciones establecidas en las metas. En el pasado 2022, el PIA asignado fue de 539 millones de soles, en comparación con los 2357 millones solicitados por el MVCS. Sin embargo, en función de la ejecución observada, la demanda observada, así como otros factores, el MEF designa finalmente un presupuesto institucional modificado (PIM) al MVCS, presentado en la columna [3]. Este monto es el que el MVCS entrega directamente al FMV a través de convenios y adendas respectivas.<sup>103</sup> En este caso, se observa que de manera general los montos recibidos por el FMV para el desembolso de bonos han aumentado en la última década, pasando de 263 millones de soles en el 2012 a 1031 millones de soles en el 2022, con un máximo

---

<sup>102</sup> Los datos fueron solicitados al MVCS, pero no llegaron a ser entregados al equipo investigador. Sin embargo, el MVCS explicó que este es el procedimiento implementado para obtener las cifras.

<sup>103</sup> Se ha podido verificar que los montos totales de dichos convenios, es decir lo recibido por el FMV por parte del MVCS (según información provista por el FMV), coinciden perfectamente con las asignaciones presupuestales que figuran en la página de consulta amigable del MEF.



en el año 2021 de cerca de 1470 millones de soles. La modalidad con mayor presupuesto asignado ha sido predominantemente CSP a lo largo de los años.

A las cifras que el FMV recibe a través de los convenios con el MVCS, se añaden los saldos de años previos que la institución gestora del BFH mantiene y que se presentan en la columna [4]. Estos datos solo han sido entregados por el FMV para los años 2019 y siguientes. De acuerdo con la información provista, los saldos remanentes se forman por compromisos con personas que adquieren la categoría de beneficiarios en el año corriente, pero cuyo desembolso se realiza en año posterior. En tal sentido, son recursos con destino comprometido.

De acuerdo con los Planes Anuales de Administración del BFH y BBP, la suma de los montos de los convenios más los saldos del año previo da lugar al monto disponible para realizar desembolsos en cada año. Los montos desembolsados, precisamente, se presentan en la columna [5]. Estos montos corresponden exclusivamente a los montos ejecutados por el FMV en el desembolso de bonos en cada año corriente, es decir, sin tomar en consideración otros gastos de gestión y administración del programa. Se observa que la ejecución de desembolsos de bonos también ha aumentado. Específicamente en los últimos cinco años, entre 2018 y 2022, se ha ejecutado un promedio de 1231 millones de soles por año, y ha predominado la modalidad CSP.

**Tabla 31.** Programación y ejecución del presupuestal del Bono Familiar Habitacional (miles de soles)

| Año  | Solicitud inicial del MVCS al MEF | PIA     | Convenios MVCS-FMV/PIM | Saldos del BFH | Ejecutado FMV |
|------|-----------------------------------|---------|------------------------|----------------|---------------|
|      | [1]                               | [2]     | [3]                    | [4]            | [5]           |
| 2012 | 685,582                           | 365,000 | 262,552                | n.d.           | 298,985       |
| 2013 | 731,891                           | 365,000 | 445,593                | n.d.           | 418,110       |
| 2014 | 687,328                           | 365,000 | 512,000                | n.d.           | 802,795       |
| 2015 | 768,918                           | 865,000 | 957,967                | n.d.           | 924,672       |
| 2016 | 1,036,237                         | 465,000 | 725,516                | n.d.           | 723,020       |
| 2017 | 1,201,885                         | 465,000 | 971,365                | n.d.           | 582,719       |
| 2018 | 1,501,944                         | 940,000 | 1,389,368              | n.d.           | 636,580       |
| 2019 | (*)                               | 865,000 | 1,305,596              | 504,300        | 1,440,309     |
| 2020 | 1,906,084                         | 568,421 | 1,103,771 a/           | 293,426        | 1,360,320     |
| 2021 | 2,116,901                         | 768,421 | 1,469,972              | 387,289        | 1,445,567     |
| 2022 | 2,357,134                         | 539,258 | 1,031,099              | 205,984        | 1,273,215     |

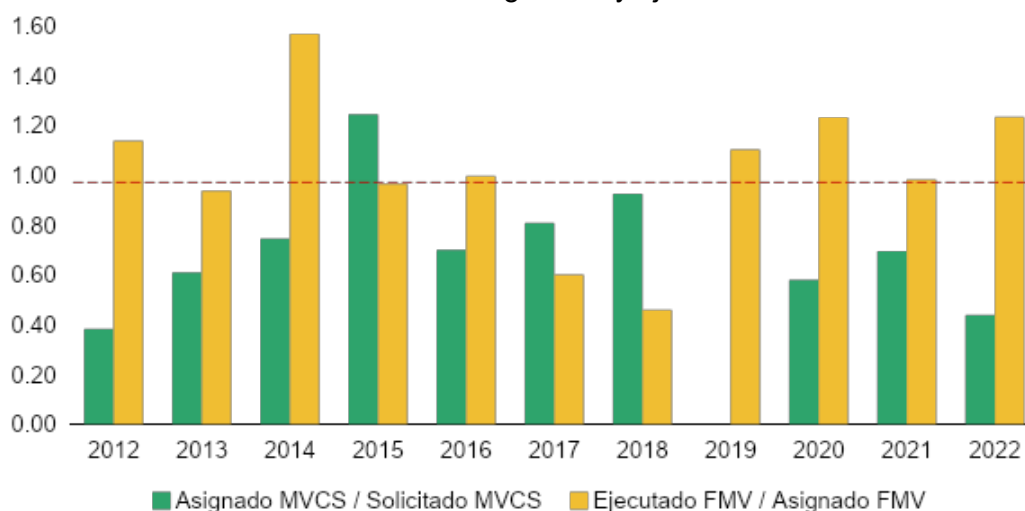
Fuente: MEF, MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Notas: (\*) Para este año no se tiene una meta (número de familias) en los PEI, por lo que tampoco se hizo la estimación. a/ El PIM obtenido para 2020, a diferencia de los demás años, incluye el presupuesto designado para la actividad "promoción, implementación y ejecución de actividades para la reactivación económica".

En el Gráfico 21, se muestran las ratios de asignación (PIM del BFH/monto solicitado estimado por el MVCS al MEF) y de ejecución (monto ejecutado/PIM del BFH). En la ratio de ejecución no se han incluido los saldos anuales del BFH para no distorsionar las series ante la ausencia de datos para periodos anteriores a 2019. Según los datos, lo asignado al año al FMV por parte del MVCS ha sido inferior que lo que este solicita al

MEF, a excepción de los años 2015 y 2018. A pesar de ello, sin embargo, la ratio promedio entre 2012 y 2022 alcanza un valor de 0.71. Este hecho difiere de la ratio de ejecución de bonos en términos del presupuesto asignado al FMV, pues en este caso casi todos los años se obtuvieron ratios cerca o por encima de 1, a excepción de los años 2017 y 2018. Con ello en consideración, se entiende que, el mayor problema que enfrenta el BFH no sería de ejecución, sino más bien de disponibilidad de fondos para alcanzar las metas esperadas.

**Gráfico 21.** Ratios de asignación y ejecución del BFH



Fuente: MEF, MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Respecto de las modalidades, la ejecución del presupuesto en relación con lo asignado, a través de los convenios entre el MVCS y el FMV, es mayor para CSP que para AVN (ver Tabla 32). Sin embargo, para ambas modalidades, además de la modalidad MV se observa que los montos desembolsados exceden lo asignado para el agregado del periodo.

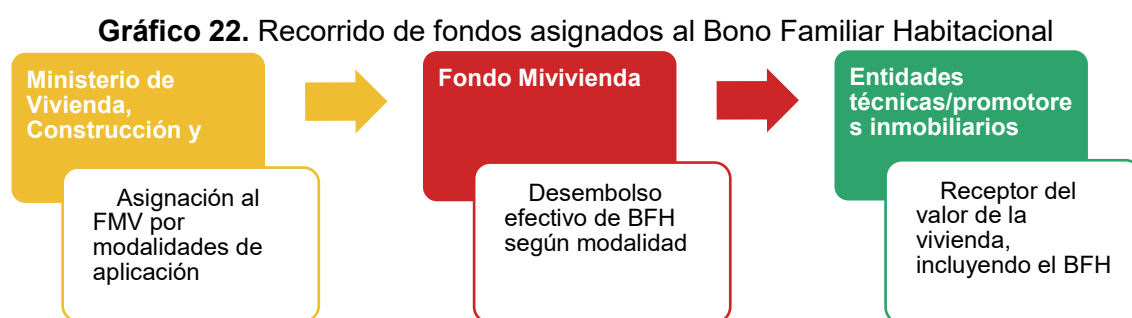
**Tabla 32.** Asignación vs. ejecución por modalidades del BFH

| Año          | AVN              |                  | CSP              |                  | MV            |               |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|
|              | Asignado         | Ejecutado        | Asignado         | Ejecutado        | Asignado      | Ejecutado     |
| 2012         | 59,974           | 79,711           | 200,648          | 216,504          | 1930          | 2771          |
| 2013         | 63,517           | 62,609           | 382,021          | 355,446          | 55            | 55            |
| 2014         | 49,319           | 77,666           | 462,358          | 725,129          | 323           | 0             |
| 2015         | 59,580           | 53,526           | 888,349          | 861,441          | 10,037        | 9705          |
| 2016         | 98,599           | 39,070           | 604,099          | 657,606          | 22,818        | 26,344        |
| 2017         | 210,854          | 99,492           | 744,203          | 467,048          | 16,307        | 16,179        |
| 2018         | N/D              | 171,670          | N/D              | 464,564          | N/D           | 345           |
| 2019         | 253,567          | 348,149          | 915,003          | 1,089,028        | 0             | 3132          |
| 2020         | 385,450          | 206,353          | 717,912          | 1,153,542        | 409           | 426           |
| 2021         | 526,000          | 432,479          | 943,972          | 1,013,088        | 0             | 0             |
| 2022         | 446,852          | 691,297          | 584,247          | 581,919          | 0             | 0             |
| <b>Total</b> | <b>2,153,712</b> | <b>2,262,022</b> | <b>6,442,812</b> | <b>7,585,315</b> | <b>51,879</b> | <b>58,957</b> |

Fuente: FMV, MEF. Elaboración: Macroconsult.

### 5.1.2. Exploración de la trazabilidad del gasto

Tomando en consideración las cifras agregadas de la sección anterior, en esta sección se busca explorar la relación entre los flujos de recursos asignados al BFH. El trayecto que siguen los fondos es el que se presenta en el Gráfico 22. En este, se observa que el primer momento de transferencia de recursos ocurre desde el MVCS hacia el FMV, como se indicó anteriormente. Esta asignación de recursos es desagregada por modalidad de aplicación del BFH. Posteriormente, los recursos vuelven a ser transferidos, para ahora ser destinados efectivamente a la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda. En tal sentido, estos son transferidos desde el FMV hacia entidades técnicas (CSP y MV) o promotores inmobiliarios (AVN) para completar los proyectos de vivienda.



Elaboración: Macroconsult.

Con ello en consideración, se tiene que entre 2017 y 2022 el MVCS transfirió cerca de 7270 millones de soles al FMV para el desembolso del BFH. Posterior a ello, el FMV ejecutó un total de 6740 millones de soles mediante desembolsos de BFH. De estos, 1900 millones correspondieron a AVN, 4800 millones a CSP y 20 millones a MV (ver Tabla 33).

**Tabla 33. Montos asignados y ejecutados por el BFH, 2017-2022 (millones de soles)**

| Año                 | AVN    | CSP    | MV   | Total  |
|---------------------|--------|--------|------|--------|
| <b>Asignado (*)</b> | 1822.7 | 3905.3 | 16.7 | 7271.2 |
| <b>Ejecutado</b>    | 1949.4 | 4769.2 | 20.1 | 6738.7 |

Fuente: FMV, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

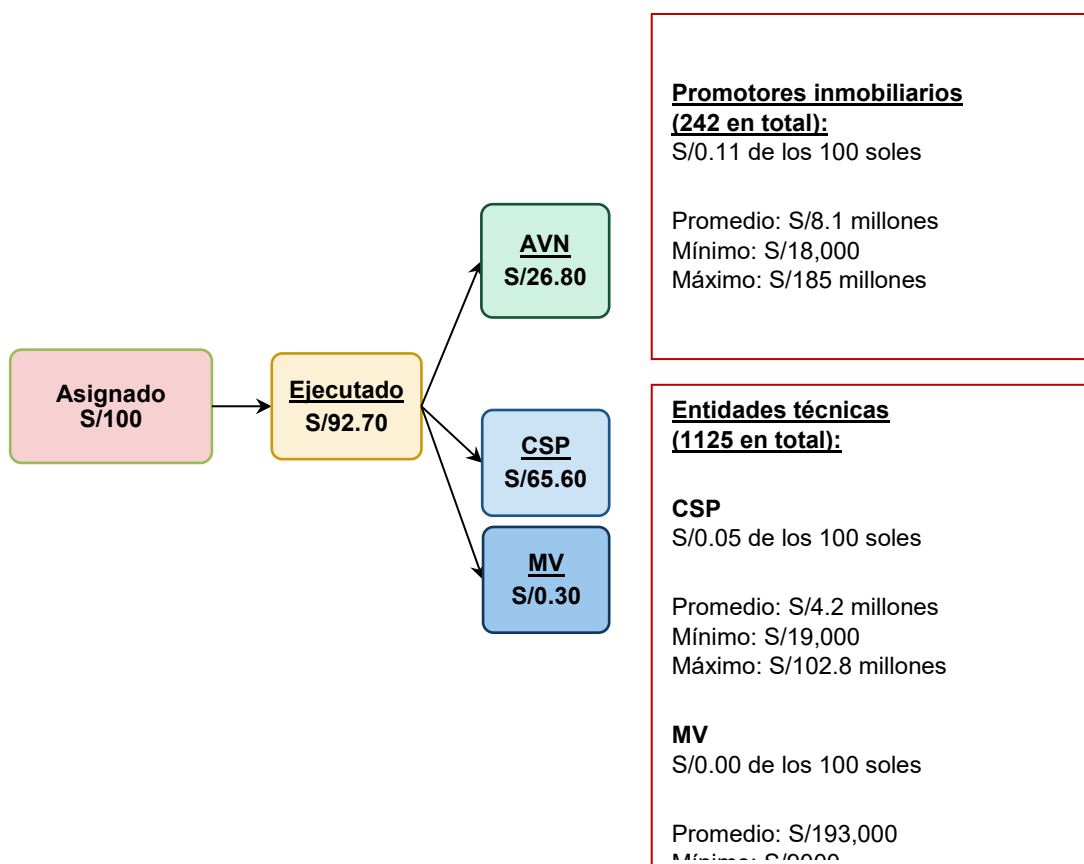
Nota: (\*) Cabe resaltar que no se cuenta con información desagregada de asignación por modalidad para el año 2018, por lo que las cifras correspondientes a lo asignado estarían por debajo de su valor real. Sin embargo, el total sí representa lo asignado para las tres modalidades para todos los años de análisis.

Así, en el total de este periodo, por cada 100 soles asignados por el MVCS al FMV se habrían destinado 93 soles a la ejecución de proyectos habitacionales bajo el BFH. De estos 93 soles, 26.8 soles se habrían destinado a promotores inmobiliarios y 65.9 soles a entidades técnicas encargadas de la ejecución de obras (65.6 soles destinados a construcción en sitio propio y 0.3 a mejoramiento de vivienda).

En conjunto, a lo largo de este periodo, ha habido 242 promotores inmobiliarios cuyos proyectos fueron financiados por el BFH. En promedio, cada promotor recibió 8.1 millones de soles. Igualmente, se han registrado hasta 1125 entidades técnicas que participaron en la ejecución de proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda (de estas, todas participaron en CSP, pero solo 104 en MV). Cada entidad a cargo de construcción en sitio propio recibió en promedio 4.2 millones de soles, mientras que para el caso de mejoramiento de vivienda este promedio fue de 193,000 soles. En el siguiente

diagrama se presenta esta información. Además, ahí se consigna el listado de las entidades que recibieron los mayores montos.<sup>104</sup>

**Gráfico 23.** Exploración de trazabilidad del BFH 2017-2022



Fuente: FMV, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Entre 2017 y 2022, los principales cinco promotores inmobiliarios acumularon un total de 751 millones de soles del monto de BFH desembolsado para sus proyectos, que equivalen al 39% del total. El resto de los recursos ejecutados por promotores inmobiliarios se repartieron entre las demás 237 empresas, que acumularon cerca de 1200 millones de soles durante el mismo periodo.

Por último, respecto de entidades técnicas, se presta atención sobre todo a la modalidad de CSP, ya que la magnitud de MV es reducida y está descontinuada desde 2020. En tal sentido, para CSP se observa mucha mayor dispersión de proveedores, al observarse 1125 entidades técnicas entre 2017 y 2022. En este caso, las cinco empresas principales en conjunto alcanzan solo el 6.4% del total de fondos ejecutados, que representan hasta 515 millones de soles.

<sup>104</sup> Para poder determinar a qué entidades técnicas y promotores inmobiliarios se encargó el proyecto de vivienda a través del BFH, fue necesario acudir a información de registros del FMV. Esta información es la misma que se utilizó para los análisis previamente presentados. Al respecto, fue posible comprobar que los montos obtenidos de la base de datos compartida por el FMV con el equipo consultor y la información disponible en su página web difieren mínimamente. De todos modos, se corrigieron los valores de la base de datos por un factor que permita igualarlos exactamente. Esto se hizo por modalidad, en el caso de AVN y CSP.

### 5.1.3. Análisis de la suficiencia del BFH

En este ejercicio, se busca observar el grado en que el monto asignado a los hogares a través del BHF da lugar a un crédito remanente que es compatible con la capacidad de ahorro de los hogares de la población objetivo del BFH, inhibiendo, por tanto, a demandantes objetivo de solicitar un bono. Para ello, inicialmente debe observarse que, si bien casi la totalidad de hogares beneficiarios reportan algún nivel de ahorro, solo unos pocos reportan haber accedido a algún préstamo hipotecario para cubrir el valor de la vivienda. En el caso de la modalidad CSP, incluso, casi ningún beneficiario ha tomado prestado dinero para completar su proyecto de vivienda.

**Tabla 34.** Porcentaje de hogares beneficiarios del BFH con ahorros y crédito

|      | Tiene ahorro |        |        | Tiene crédito |       |      |
|------|--------------|--------|--------|---------------|-------|------|
|      | Total        | AVN    | CSP    | Total         | AVN   | CSP  |
| 2012 | 100.0%       | 100.0% | 99.9%  | 7.2%          | 27.9% | 0.0% |
| 2013 | 100.0%       | 100.0% | 100.0% | 3.4%          | 23.7% | 0.0% |
| 2014 | 100.0%       | 100.0% | 100.0% | 2.4%          | 23.1% | 0.2% |
| 2015 | 98.8%        | 99.3%  | 100.0% | 1.1%          | 16.7% | 0.2% |
| 2016 | 94.8%        | 99.9%  | 99.4%  | 0.3%          | 7.9%  | 0.0% |
| 2017 | 86.4%        | 100.0% | 86.2%  | 1.2%          | 10.9% | 0.0% |
| 2018 | 46.8%        | 100.0% | 36.1%  | 4.7%          | 24.5% | 0.0% |
| 2019 | 94.8%        | 99.3%  | 94.9%  | 3.7%          | 20.3% | 0.0% |
| 2020 | 40.5%        | 94.9%  | 34.2%  | 1.6%          | 14.3% | 0.0% |
| 2021 | 22.6%        | 95.8%  | 0.1%   | 3.6%          | 15.2% | 0.0% |
| 2022 | 94.3%        | 99.0%  | 91.3%  | 6.9%          | 15.0% | 0.0% |

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult

#### a) ¿Qué tan extendido es el acceso a crédito para vivienda de los hogares que tienen déficit habitacional?

Para empezar, se ha explorado la situación del acceso a crédito en el Perú enfocándose en los hogares que tienen déficit habitacional y pertenecen al ámbito urbano. Con la base de la ENAHO y utilizando la metodología del cálculo del déficit del MVCS, se calculan las proporciones de los hogares que acceden a un crédito para la vivienda según modalidad y la entidad que otorga el préstamo. El panel superior de la Tabla 35 presenta esta información. En ella, se observa que apenas una proporción menor al 5% de los hogares con déficit habitacional ha podido adquirir un préstamo en los últimos años, situación que se agravó durante el año 2020, en el periodo de la pandemia de COVID-19. Asimismo, la gran parte de estos créditos fueron otorgados para el mejoramiento y/o ampliación de la vivienda.

En el panel inferior de la tabla, se presenta el crédito promedio para vivienda por año. Como se aprecia, en 2022, el monto promedio fue de alrededor de 8547 soles. Sin embargo, en el tiempo se registró una drástica caída desde valores iniciales de 11,400 soles en 2017. El acceso a financiamiento a través de mecanismos privados se redujo significativamente entre los hogares especialmente en 2020.<sup>105</sup> No obstante, este ha mostrado una recuperación a partir de 2021, aunque esta puede haber estado limitada por el aumento reciente en las tasas de interés para créditos (Gráfico 24).

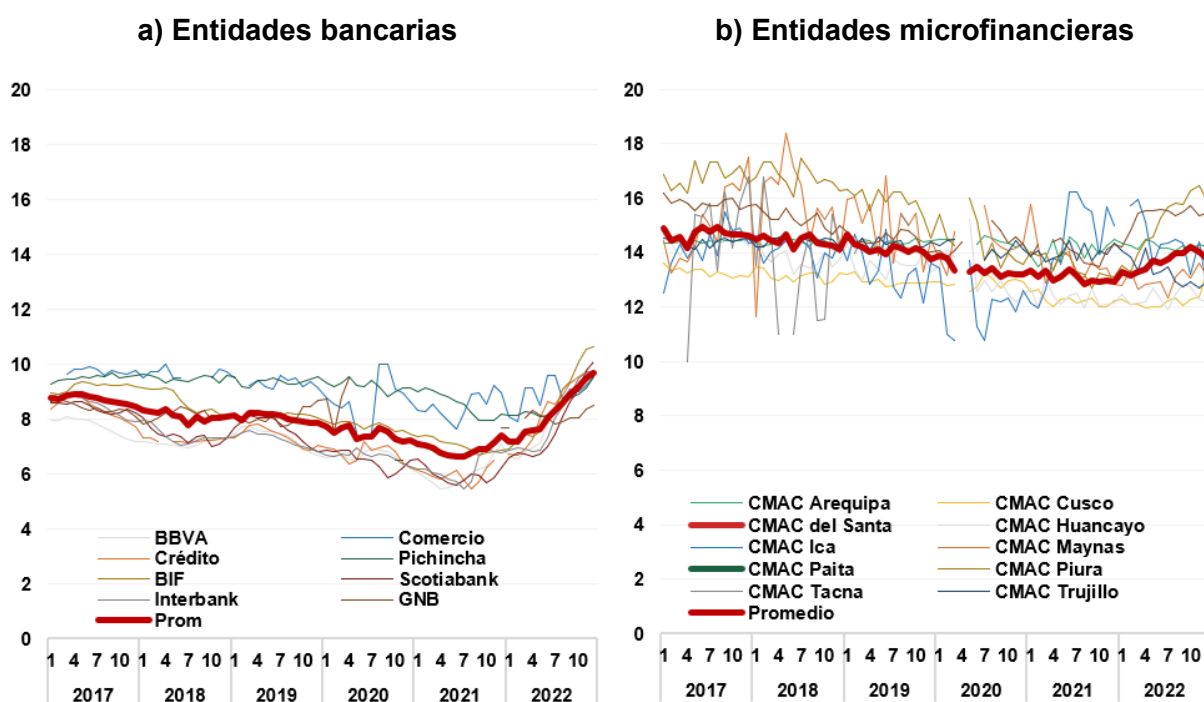
<sup>105</sup> Los créditos del segmento hipotecario cayeron durante el 2020 mientras que, a partir de 2021, evidenciaron un aumento respecto al año anterior y siguieron acelerando su crecimiento durante ese año (Bustamante y Sandoval, 2021).

**Tabla 35.** Porcentaje de hogares con déficit habitacional en el ámbito urbano que acceden a un crédito para vivienda

| Año   | Destino del préstamo          |         |                             |                                | Total  |
|---|-------------------------------|---------|-----------------------------|--------------------------------|--------|
|   | Compra de casa o departamento | Terreno | Mejoramiento y/o ampliación | Construcción de vivienda nueva |        |
| <b>Porcentaje de acceso</b>                     |                               |         |                             |                                |        |
| 2017  | 0.25%                         | 0.32%   | 2.91%                       | 0.80%                          | 4.26%  |
| 2018  | 0.14%                         | 0.57%   | 2.90%                       | 0.65%                          | 4.22%  |
| 2019  | 0.02%                         | 0.63%   | 2.65%                       | 0.38%                          | 3.68%  |
| 2020  | 0.04%                         | 0.39%   | 1.28%                       | 0.21%                          | 1.92%  |
| 2021  | 0.00%                         | 0.39%   | 2.12%                       | 0.09%                          | 2.59%  |
| 2022  | 0.15%                         | 0.31%   | 3.33%                       | 0.43%                          | 4.23%  |
| <b>Monto promedio del crédito otorgado (S/)</b> |                               |         |                             |                                |        |
| 2017  |                               |         |                             |                                | 11,392 |
| 2018  |                               |         |                             |                                | 10,399 |
| 2019  |                               |         |                             |                                | 9612   |
| 2020  |                               |         |                             |                                | 7224   |
| 2021  |                               |         |                             |                                | 5249   |
| 2022  |                               |         |                             |                                | 8547   |

Fuente: ENAHO. Elaboración: Macroconsult.

**Gráfico 24.** Tasa de interés hipotecarias anuales (%)



Fuente: SBS. Elaboración: Macroconsult.

Por otro lado, en la Tabla 36, se observa a las entidades prestamistas. La gran mayoría de estos créditos provienen de bancos y entidades microfinancieras. No obstante, también destacan los préstamos de particulares, que otorgan formas flexibles de créditos, pero usualmente costosas. Probablemente, la ausencia de acceso a crédito para vivienda sea un factor que en alguna medida limite el acceso al BFH cuando los hogares tienen necesidad de financiar el valor remanente de los proyectos inmobiliarios.

**Tabla 36.** Porcentaje de hogares con déficit habitacional en el ámbito urbano que acceden a un crédito para vivienda según entidad

| Año  | Bancos 1/ | Microfinancieras 2/ | Particulares | Otros | Total |
|------|-----------|---------------------|--------------|-------|-------|
| 2017 | 1.98%     | 1.93%               | 0.23%        | 0.24% | 4.26% |
| 2018 | 2.82%     | 1.19%               | 0.60%        | 0.11% | 4.22% |
| 2019 | 1.93%     | 1.68%               | 0.05%        | 0.02% | 3.68% |
| 2020 | 0.50%     | 1.20%               | 0.14%        | 0.11% | 1.92% |
| 2021 | 0.94%     | 1.35%               | 0.32%        | 0.08% | 2.59% |
| 2022 | 2.02%     | 1.97%               | 0.25%        | 0.00% | 4.23% |

Fuente: ENAHO. Elaboración: Macroconsult.

Notas: 1/ Incluye banca privada y Banco de la Nación. 2/ Incluye cajas municipales, financieras de ahorro y crédito, y cooperativas de ahorro y crédito.

### b) ¿Cuántos hogares podrían afrontar un préstamo si accedieran al BFH?

Si bien el acceso al crédito para vivienda es reducido entre hogares con déficit habitacional, una pregunta relevante es cuántos hogares sí estarían en condición de cubrir un préstamo con las características de los que actualmente enfrentan los hogares beneficiarios del BFH que acceden a un crédito. Para ello, el ejercicio consistió en estimar el ahorro mensual de los hogares que tienen déficit habitacional, utilizando datos de la ENAHO, y comparar con la cuota mensual de un crédito que los hogares tendrían que obtener, similar a lo observado en las bases de beneficiarios. El ejercicio se hizo únicamente para la modalidad de AVN, pues en los registros de beneficiarios no se observa que los beneficiarios a CSP accedan a préstamos.

Para esto último, en la base de beneficiarios se identificaron casos tipo, a partir de los percentiles del valor de las viviendas de 2022 y entre beneficiarios que incurrieron en la solicitud de un crédito para financiar el saldo remanente del valor de la vivienda. La columna [A] de la Tabla 37 muestra los valores referenciales de las viviendas y la [B] los percentiles asociados. Luego, en las columnas [C] y [D] se registran los aportes porcentuales que tienen el BFH y el ahorro de las familias en cuanto al valor de la vivienda. El bono puede llegar a cubrir un 67% para las viviendas con un menor valor (caso I), mientras que decrece a medida que el valor de la vivienda aumenta. Posteriormente, se calcularon dos indicadores relevantes: el valor del monto inicial que incluye la sumatoria del ahorro familiar y el valor del BFH asignado (columna [E]) y, como complemento, el valor del saldo a financiar (columna [F]). Así, por ejemplo, en la tabla, para el caso III se tiene un valor de la vivienda de 70,000 soles con un valor del saldo a financiar equivalente a 45%. El segundo indicador calculado es el ingreso promedio asociado a cada caso (columna [G]). Aquí se observaron casos atípicos, pues los ingresos de los hogares parecen reducirse con el valor de la vivienda y ante montos de financiamiento mayores. Estos datos son atípicos pues van en contra de la intuición y podrían dar indicios de que los beneficiarios no están reportando sus ingresos correctamente y que quizá, dada la situación de informalidad de muchos de ellos y la imposibilidad de las instituciones para poder validar lo reportado por la familia, se haya incurrido en un mal reporte de esta variable. Por tal motivo, estos valores fueron modificados en la columna [H] para tener una distribución más razonable.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> El reajuste se realizó considerando la distribución de ingresos promedio de los beneficiarios que poseían algún crédito.

**Tabla 37. Casos de análisis**

| Casos | Valor de la vivienda | Percentil | Aporte BFH | Aporte familias | % inicial del valor de la vivienda 1/ | Saldo a financiar | Ingresos observados | Ingresos modificados |
|-------|----------------------|-----------|------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
|       | [A]                  | [B]       | [C]        | [D]             | [E]                                   | [F]               | [G]                 | [H]                  |
| I     | 60,000               | 5 a 10    | 67%        | 1%              | 69%                                   | 31%               | 2000                | 2000                 |
| II    | 70,000               | 25 a 30   | 60%        | 3%              | 63%                                   | 37%               | 2300                | 2300                 |
| III   | 70,000               | 45 a 55   | 53%        | 1%              | 55%                                   | 45%               | 2200                | 2500                 |
| IV    | 80,000               | 65 a 75   | 49%        | 4%              | 54%                                   | 46%               | 2200                | 2800                 |
| V     | 90,000               | 85 a 95   | 46%        | 8%              | 54%                                   | 46%               | 2000                | 3200                 |
| VI    | 110,000              | 95 a 100  | 37%        | 17%             | 54%                                   | 46%               | 1700                | 3500                 |

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

Nota: 1/ Corresponde a la suma del monto del BFH y el ahorro de las familias divididos entre el valor de la vivienda.

Para cada uno de los casos anteriores, se obtuvo el valor de las cuotas que pagarían los hogares bajo condiciones actuales de mercado y plazos de cinco a 30 años. La búsqueda se hizo en la página de Comparabien (<https://comparabien.com.pe/creditos-hipotecarios>) para facilitar los ejercicios. En el siguiente gráfico, se puede observar una sistematización de las cuotas registradas (valores máximos, mínimos y promedio) para los diferentes casos y plazos consultados. En general, se muestra una tendencia creciente de las cuotas entre casos, lo que se corresponde principalmente con los mayores montos del valor de las viviendas y los préstamos correspondientes.

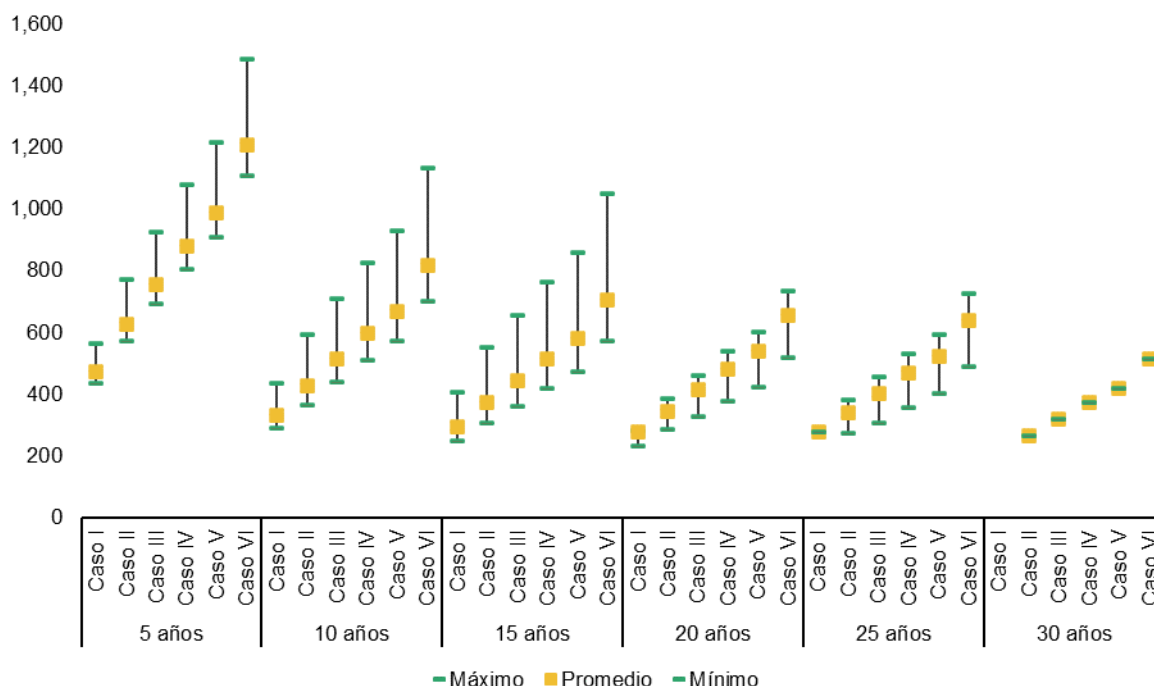
Dado que los valores extraídos son de cada entidad financiera, el promedio consignado corresponde a un promedio ponderado por la participación de mercado de las entidades financieras en los saldos de crédito hipotecario, según información de la SBS sobre la participación y colocación de créditos hipotecarios, tanto para los bancos<sup>107</sup> como para las cajas municipales<sup>108</sup> en diciembre de 2022. Para los créditos hipotecarios con plazos a 30 años, en el caso I no se registra ninguna entidad, mientras que, según la búsqueda, en los restantes solo existe una entidad financiera que puede otorgar dichos créditos dadas las características buscadas.

<sup>107</sup> [https://www.sbs.gob.pe/app/stats\\_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=1#](https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=1#)

<sup>108</sup> [https://www.sbs.gob.pe/app/stats\\_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=3#](https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=3#)



**Gráfico 25.** Cuotas mensuales a pagar por créditos hipotecarios según plazos (en soles)



Fuente: Comparabien. Elaboración: Macroconsult.

Conocidas las cuotas que enfrentarían los hogares si accedieran a préstamos hipotecarios para los casos planteados, con información de la ENAHO se calculó la proporción de población que enfrenta un déficit habitacional y que tendría un ahorro mensual superior a los valores referenciales de las cuotas calculadas en la Tabla 37. Para ello, para cada hogar, se calculó el ahorro mensual como la diferencia entre el ingreso monetario bruto y el gasto monetario, todo dividido entre 12. Luego, este monto se multiplicó por 0.9, para corregir errores en la estimación o en la definición de ingresos,<sup>109</sup> y se comparó con las cuotas. La Tabla 38 presenta los resultados. Para el caso I, por ejemplo, que se corresponde con una vivienda de 60,000 soles y un préstamo por el 31% de este valor, el 31% de los hogares con déficit habitacional podría afrontar la cuota para un plazo de cinco años. Esta proporción de hogares se incrementaría a 38% si el plazo fuera de 10 años y crecería hasta 40% si el plazo se extendiera a 25 años. En el lugar opuesto, para el caso VI, que se corresponde con un valor de la vivienda de 110,000 soles y un préstamo equivalente al 46% de este valor, solo el 13% podría afrontar las cuotas derivadas a un plazo de cinco años, pero se incrementaría hasta 23% la proporción a un plazo de 15 años.

<sup>109</sup> La corrección por el factor 0.9 intenta controlar por errores en la construcción del ahorro que pueden surgir por la introducción de formas de ingresos ilíquidos.

**Tabla 38.** Porcentaje de hogares con déficit habitacional que podría cubrir un crédito hipotecario

|                 | Plazo del préstamo (en años) |     |     |     |     |     |
|-----------------|------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
|                 | 5                            | 10  | 15  | 20  | 25  | 30  |
| <b>Caso I</b>   | 31%                          | 38% | 39% | 40% | 40% |     |
| <b>Caso II</b>  | 25%                          | 33% | 35% | 37% | 38% | 41% |
| <b>Caso III</b> | 22%                          | 30% | 32% | 34% | 34% | 38% |
| <b>Caso IV</b>  | 20%                          | 27% | 30% | 31% | 31% | 35% |
| <b>Caso V</b>   | 17%                          | 24% | 27% | 29% | 29% | 33% |
| <b>Caso VI</b>  | 13%                          | 21% | 23% | 24% | 25% | 30% |

Fuente: ENAHO. Elaboración: Macroconsult.

Como ejercicio adicional, se ha calculado cuánta demanda se ampliaría si el monto del BFH se incrementara manteniendo el resto de las variables constantes. Para esto, tal como se muestra en la Tabla 39, se generan dos nuevos escenarios. En el escenario 1, se considera un aumento de la cuota inicial (que incluye el BFH más el aporte inicial del hogar) de entre 5% y 7% con relación al escenario base de la tabla anterior. Luego, en un escenario 2, se replica el ejercicio, pero para incrementos de entre 10% y 12%.

**Tabla 39.** Escenarios alternativos de aumento del monto del BFH

| Casos | Valor de la vivienda | Escenario base | Escenario 1 | Escenario 2 |
|-------|----------------------|----------------|-------------|-------------|
| I     | 60,000               | 69%            | 75%         | 80%         |
| II    | 70,000               | 63%            | 70%         | 75%         |
| III   | 70,000               | 55%            | 60%         | 65%         |
| IV    | 80,000               | 54%            | 60%         | 65%         |
| V     | 90,000               | 54%            | 60%         | 65%         |
| VI    | 110,000              | 54%            | 60%         | 65%         |

Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

En la Tabla 40, se presentan los principales resultados. En general, se observa que bajo el escenario 1 la proporción de hogares que demandaría un crédito hipotecario se incrementaría entre 2% y 5%. Bajo el escenario 2, en cambio, el incremento sería de entre 3% y hasta 8%.

**Tabla 40.** Porcentaje de hogares que pueden cubrir y acceden a un crédito hipotecario bajo los escenarios alternativos

|                | % Hogares que pueden cubrir un crédito |             |             |
|----------------|--|-------------|-------------|
|                | Original                               | Escenario 1 | Escenario 2 |
| <b>Caso I</b>  |  |             |             |
| 5 años         | 31%                                    | 35%         | 39%         |
| 10 años        | 38%                                    | 40%         | 44%         |
| 15 años        | 39%                                    | 43%         | 46%         |
| 20 años        | 40%                                    | 44%         | 47%         |
| 25 años        | 40%                                    | 44%         |             |
| 30 años        |  |             |             |
| <b>Caso II</b> |  |             |             |
| 5 años         | 25%                                    | 30%         | 32%         |
| 10 años        | 33%                                    | 37%         | 39%         |
| 15 años        | 35%                                    | 39%         | 40%         |
| 20 años        | 37%                                    | 40%         | 41%         |
| 25 años        | 38%                                    | 40%         | 41%         |
| 30 años        | 41%                                    | 44%         |             |

|                 | % Hogares que pueden cubrir un crédito |             |             |
|-----------------|--|-------------|-------------|
|                 | Original                               | Escenario 1 | Escenario 2 |
| <b>Caso III</b> |  |             |             |
| 5 años          | 22%                                    | 24%         | 27%         |
| 10 años         | 30%                                    | 32%         | 34%         |
| 15 años         | 32%                                    | 34%         | 37%         |
| 20 años         | 34%                                    | 36%         | 38%         |
| 25 años         | 34%                                    | 36%         | 38%         |
| 30 años         | 38%                                    | 40%         | 42%         |
| <b>Caso IV</b>  |  |             |             |
| 5 años          | 20%                                    | 22%         | 24%         |
| 10 años         | 27%                                    | 29%         | 31%         |
| 15 años         | 30%                                    | 32%         | 34%         |
| 20 años         | 31%                                    | 33%         | 35%         |
| 25 años         | 31%                                    | 34%         | 36%         |
| 30 años         | 35%                                    | 38%         | 40%         |
| <b>Caso V</b>   |  |             |             |
| 5 años          | 17%                                    | 20%         | 22%         |
| 10 años         | 24%                                    | 27%         | 30%         |
| 15 años         | 27%                                    | 30%         | 32%         |
| 20 años         | 29%                                    | 31%         | 34%         |
| 25 años         | 29%                                    | 32%         | 34%         |
| 30 años         | 33%                                    | 36%         | 38%         |
| <b>Caso VI</b>  |  |             |             |
| 5 años          | 13%                                    | 16%         | 19%         |
| 10 años         | 21%                                    | 23%         | 25%         |
| 15 años         | 23%                                    | 25%         | 29%         |
| 20 años         | 24%                                    | 27%         | 30%         |
| 25 años         | 25%                                    | 28%         | 30%         |
| 30 años         | 30%                                    | 32%         | 34%         |

Fuente: ENAHO y Comparabien. Elaboración: Macroconsult.

En suma, el análisis de esta sección sugiere que, para el caso de un hogar promedio beneficiario del BFH que adquiere una vivienda de 70,000 soles bajo la modalidad AVN y solicita un crédito complementario de alguna entidad financiera por un monto de alrededor del 45% del valor de la vivienda (caso III), entonces alrededor de 30% podría ser capaz de pagar el préstamo bajo condiciones razonables (tasa de interés promedio de mercado y plazo de 10 años). Sin embargo, en el caso más extremo observado, de un hogar que adquiere una vivienda de 110,000 soles, solo alrededor de 21% estaría en condición de pagar las cuotas del crédito bajo las mismas condiciones. Estas cifras son levemente más altas a las de la proporción de beneficiarios de la modalidad AVN que acceden efectivamente a un préstamo. Pero aún más, si la magnitud del BFH se incrementara entre 5% y 12% con relación a los valores promedio observados, esta demanda sincerada (en el sentido de que puede afrontar un préstamo), crecería solo entre 2% y 8%. Por tanto, dadas las características de las viviendas, tal parece que el reducido acceso a crédito podría constituirse en una limitación que en el margen inhiba a una proporción significativa de los hogares de solicitar un crédito para financiar el saldo remanente del valor de la vivienda al margen del BFH, sobre todo en el contexto contemporáneo de incremento de las tasas de interés hipotecarias y dado el perfil esperado de los beneficiarios del BFH, constituidos por hogares de segmentos de bajos ingresos que típicamente no son atendidos por las entidades financieras.

#### 5.1.4. ¿El ajuste del BFH ha seguido la evolución de los precios de mercado?

Ahora buscamos analizar una arista diferente de la suficiencia. Actualmente, el monto del BFH tiene un esquema de ajuste basado en la unidad impositiva tributaria (UIT). Es posible, sin embargo, que este esquema de ajuste del valor del bono, que no mira los precios de mercado, en algún punto se distancie de estos. Para verificar ese punto, se construyó un índice de "BFH CSP", obtenido a partir del promedio de los montos

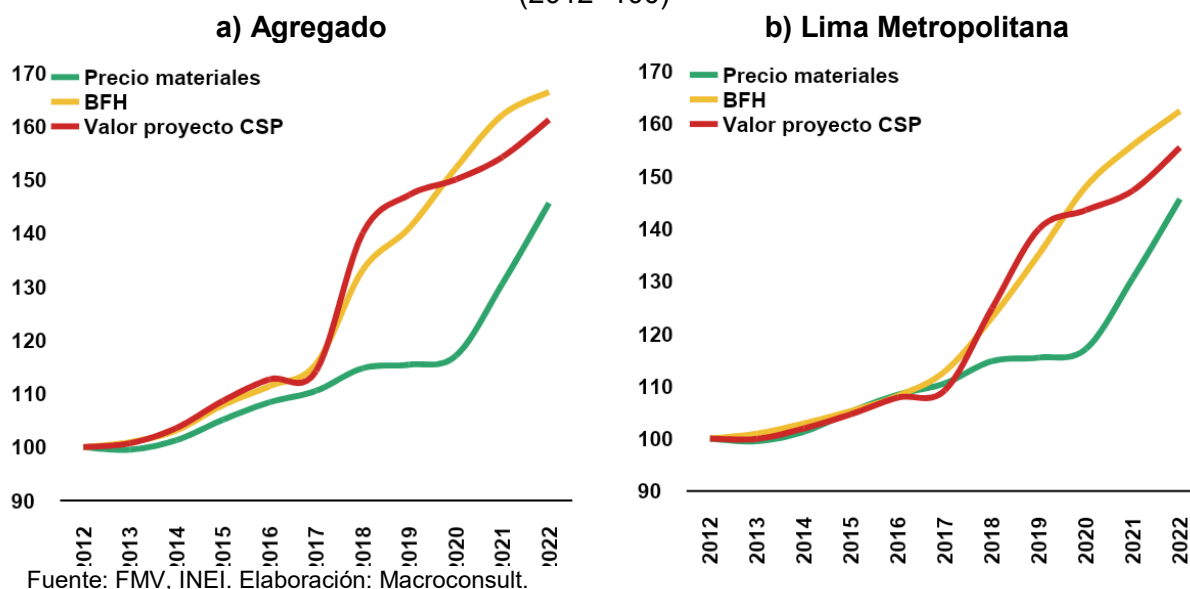
otorgados por el BFH por año de desembolso. De forma similar, se construyó un índice de “vivienda CSP”, a partir del valor de los proyectos de construcción que figuran en la base de beneficiarios.

Por otro lado, se añadió la evolución del índice de precios de materiales de construcción,<sup>110</sup> como proxy del incremento en el costo de los proyectos de mercado de la modalidad CSP. Para ello, dado que el INEI presenta esta información a nivel trimestral, se agregó la base promediando los valores anualmente. Además, se añadió la información del índice de precios de venta de departamentos del BCRP,<sup>111</sup> que a diferencia del FMV cuenta con la especificación de la superficie de los inmuebles vendidos. Para el cálculo del índice “viviendas BCRP”, primero se estandarizaron los precios de venta por metro cuadrado y posteriormente se promediaron dichos precios estandarizados por año. Finalmente, todos los índices fueron expresados teniendo como base el 2012.

El Gráfico 26 presenta los resultados para la modalidad de CSP. En el panel “a”, podemos observar que el monto del bono otorgado bajo la modalidad de CSP (línea amarilla) ha llegado a crecer de forma muy similar al valor de los proyectos (línea roja) para los cuales ha sido destinado (según los valores extraídos de la propia base de beneficiarios) y en últimos años incluso lo ha hecho a ritmo mayor. Asimismo, este índice ha crecido de forma notablemente mayor que el índice de precios de materiales de construcción (línea verde), lo cual sugiere que el bono no ha perdido valor en el tiempo.

Por otro lado, en el panel “b” del Gráfico 26, se presenta la evolución de los índices únicamente en Lima Metropolitana. Esto, debido a que el índice de precios de materiales de construcción calculado por el INEI solo considera a Lima Metropolitana. En general, los resultados se mantienen sin grandes diferencias.

**Gráfico 26.** Evolución de índices en la modalidad de CSP (2012=100)



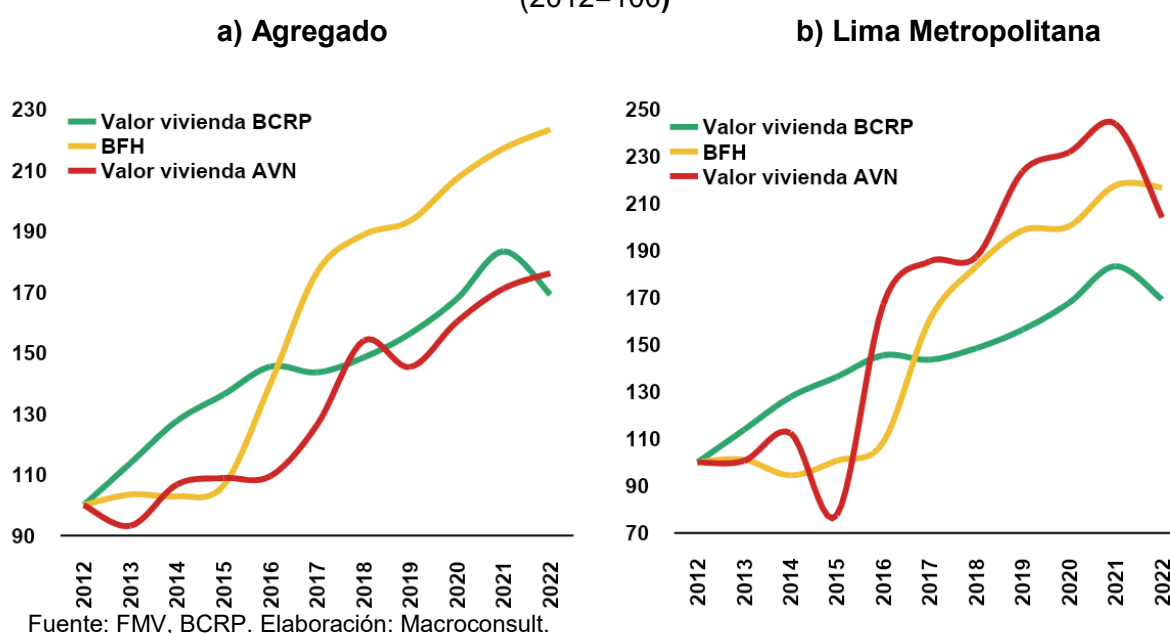
Por otro lado, en el Gráfico 27, se presenta el mismo análisis, pero para la modalidad AVN. En el panel “a”, que presenta los datos agregados, se observa que el crecimiento

<sup>110</sup> <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/price-indexes/>.

<sup>111</sup> <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/indicador-de-precios-de-venta-de-departamentos.html>

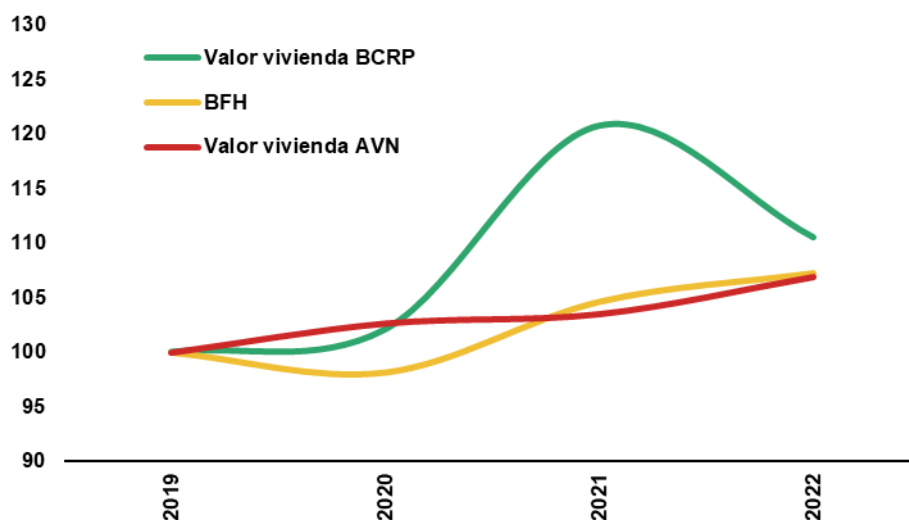
del monto entregado bajo la modalidad de AVN ha sido considerablemente mayor al crecimiento del valor de las viviendas destinadas para su compra, así como a la evolución de precios de venta registrados por el BCRP. En el panel “b”, se restringe la información de la base de desembolsos del FMV solo a Lima Metropolitana. Los resultados de dicho ejercicio destacan un cambio importante en cuanto a la evolución del valor de las viviendas adquiridas mediante la modalidad de AVN. Como se observa, los precios de las viviendas que son financiadas por el BFH han crecido más aprisa que el valor del BFH y mucho más aprisa también que los precios de las viviendas. Lo mismo ha ocurrido con los valores de los bonos, que han crecido a partir de 2017 a ritmo mucho mayor que el valor de mercado de las viviendas. Bajo este análisis, el bono habría permitido apalancar la compra de viviendas cuyos valores se incrementaron a ritmos más acelerados que los de mercado.

**Gráfico 27.** Evolución de índices en la modalidad de AVN  
(2012=100)



Por otro lado, en un ejercicio adicional, se trató de identificar distritos similares en ambas bases, a fin de realizar la comparación de índices únicamente bajo este subgrupo. Esto, debido a que los distritos en los que más se han desarrollado los proyectos habitacionales registrados en la base de desembolsos del FMV no guardan estrecha relación con los distritos en los cuales el BCRP calcula los precios de venta de departamentos. Mientras en la primera base destacan más distritos como San Juan de Lurigancho o Puente Piedra, en la base del BCRP destacan principalmente Miraflores y Santiago de Surco. Al hacer la selección de distritos comunes, se encontraron tres en ambas bases (Carabayllo, Cercado de Lima y Los Olivos) y se restringió la información a estos. No obstante, según la base de desembolsos del FMV en dichos distritos, no se habrían realizado desembolsos para todo el periodo de análisis, por lo cual los índices provenientes de dicha base presentan vacíos para ciertos años. En el Gráfico 28, se reporta esta información. Aparentemente, hubo un mayor crecimiento del precio de mercado de las viviendas registradas por el BCRP en comparación con aquellas viviendas financiadas por el bono en la modalidad de AVN. El monto del BFH en 2020 se habría rezagado en comparación con el valor de los proyectos de la modalidad AVN, pero en los dos años siguientes habría recuperado su valor, e incluso se habría acercado al índice construido con datos del BCRP.

**Gráfico 28.** Evolución de índices en la modalidad de AVN en 3 distritos (2019=100)



Fuente: FMV, BCRP. Elaboración: Macroconsult.

En suma, el análisis de esta sección sugiere que, visto desde la modalidad CSP, el valor del bono sí se habría ajustado a los precios del mercado relevante, observado a partir de los materiales de construcción. En general, el valor del bono ha crecido más rápido que estos últimos. Por otro lado, visto desde la modalidad AVN, si bien el valor del bono ha crecido más aceleradamente que los precios de viviendas en Lima Metropolitana, en los últimos dos años pudo haberse rezagado ligeramente en comparación con los precios de viviendas en distritos de menores ingresos, que es donde razonablemente se desarrollan los proyectos inmobiliarios a los que apunta el BFH. No obstante, en 2022, ya se habrían alineado en gran medida principalmente por la reducción del precio de viviendas en el último año.

## 5.2. Análisis de la eficacia

La eficacia se entiende como el grado en que el BFH ha alcanzado las metas que se había propuesto. Para el análisis, se distinguen dos dimensiones de la eficacia: a nivel de resultados y a nivel de productos. La dimensión de resultados se evalúa en términos del número de familias que espera atender y se entiende como la contribución que el programa espera hacer para el cierre de la brecha habitacional. La dimensión de productos, en cambio, se evalúa en términos del número de bonos que espera embolsar.

### a) A nivel de resultados

El MVCS elabora Planes Estratégicos Institucionales (PEI) para periodos específicos, que contienen la programación multianual de sus metas en función de valores presentes observados para cada uno de los años contenidos en dicho periodo. Asimismo, estos PEI son revisados y evaluados anualmente con la finalidad de medir su progreso con respecto de cada meta anual. Estos PEI presentan metas de indicadores correspondientes a todos sus objetivos estratégicos institucionales (OEI), así como a las acciones estratégicas institucionales (AEI) asociadas. Específicamente, entre estas metas, algunas se asocian directamente con el BFH.

Los últimos PEI sobre los que se tiene información son los correspondientes a los años 2020-2026, 2016-2018 y 2008-2015. Aquellos OEI, AEI y los respectivos indicadores asociados específicamente al BFH se presentan en la Tabla 41.

**Tabla 41.** Planes Estratégicos Institucionales del MVCS

| PEI 2008-2015  | PEI 2016-2018   | PEI 2020-2026   |
|--|---|---|
| <p><b>Objetivo estratégico 2</b><br/>Promover el acceso a la población a una vivienda adecuada, en especial en los sectores de ingresos medios y bajos.</p>  | <p><b>Objetivo estratégico 2</b><br/>Incrementar el acceso a viviendas adecuadas y seguras de la población urbana y rural.</p>  | <p><b>Objetivo estratégico 5</b><br/>Incrementar el acceso a viviendas adecuadas y seguras de la población del ámbito urbano.</p>   |
| <p><b>Estrategias</b></p> <p>2.1. Promover el mejoramiento de viviendas existentes en el ámbito urbano.</p> <p>2.2. Promover la construcción de viviendas, preferentemente de interés social, en el ámbito urbano.</p> | <p><b>Acción estratégica institucional</b></p> <p>2.4. Dar asistencia financiera para promover el acceso a vivienda nueva y mejorada de la población en el ámbito urbano.</p>   | <p><b>Acción estratégica institucional</b></p> <p>5.4. Promover el acceso a viviendas adecuadas de la población en ámbitos urbanos de los estratos socioeconómicos C, D y E.</p>  |
| <p><b>Indicadores de resultado</b></p> <p>2.1. Viviendas nuevas promovidas</p> <p>2.2. Viviendas mejoradas promovidas</p>  | <p><b>Indicadores de resultado</b></p> <p>2.1. Aporte del MVCS en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda</p> <p>(Acción estratégica específica:<br/>2.4.1. Número de familias beneficiadas con viviendas nuevas en ámbitos urbanos)</p> <p>2.2. Aporte del MVCS en la reducción del déficit cualitativo de vivienda urbana</p> <p>(Acción estratégica específica:<br/>2.4.2. Número de familias beneficiadas con viviendas mejoradas en ámbitos urbanos)</p> | <p><b>Indicador de resultado</b></p> <p>5.1 Porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura</p> <p>(Acción estratégica específica:<br/>5.4.1 Número de familias de los estratos socioeconómicos C, D, E, en el ámbito urbano, que acceden a una vivienda adecuada)</p> |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Así, se tiene que para los años 2008-2015, este resultado se medía en términos de viviendas. En cambio, para 2016-2018, el indicador de resultado reflejaba el aporte del MVCS en la reducción del déficit habitacional, medido como un porcentaje. Similarmente, para el más reciente PEI 2020-2026, el resultado se mide en porcentaje de familias. Con ello en consideración, se presentan en la Tabla 42 las metas previstas para estos indicadores, así como los logros obtenidos para cada año de evaluación.

**Tabla 42. Metas y logros a nivel de resultado del MVCS**

| Indicadores de resultado   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017   | 2018   | 2019 | 2020      | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |      |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| <b>Panel A) Metas</b>  |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2008-2015</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Viviendas nuevas promovidas  | 22,107 | 24,137 | 25,271 | 26,518 | 26,090 | 27,599 |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Viviendas mejoradas promovidas   | 12,491 | 13,350 | 14,295 | 15,334 | 12,578 | 13,835 |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Total  | 34,598 | 37,487 | 39,566 | 41,852 | 38,668 | 41,434 |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2016-2018</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Aporte del MVCS en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda   |        |        |        |        |        |        | 0.92% | 1.01%  | 1.09%  |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Aporte del MVCS en la reducción del déficit cualitativo de vivienda urbana   |        |        |        |        |        |        | 8.55% | 10.24% | 11.02% |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2020-2026</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      | 6.80%     | 6.80% | 6.80% | 6.90% | 6.90% | 7.00% | 7.00% |      |
| <b>Panel B) Logros</b>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2008-2015</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Viviendas nuevas promovidas  | 8435   | 4809   | 3369   | 8      | 3821   | 2852   |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Viviendas mejoradas promovidas   | 13,348 | 13,820 | 11,899 | 25,483 | 33,181 | 49,323 |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Total  | 21,783 | 18,629 | 15,268 | 25,491 | 37,002 | 52,175 |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2016-2018</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Aporte del MVCS en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda   |        |        |        |        |        |        | 0.48% | 1.00%  | 1.00%  |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Aporte del MVCS en la reducción del déficit cualitativo de vivienda urbana   |        |        |        |        |        |        | 6.64% | 4.98%  | 4.98%  |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| <u>PEI 2020-2026</u>   |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      |           |       |       |       |       |       |       |      |
| Porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura |        |        |        |        |        |        |       |        |        |      | 6.30% (*) | 5.50% | 5.62% | 4.70% | n.d.  | n.d.  | n.d.  | n.d. |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Como se señaló en la tabla anterior, a partir del PEI 2020-2026, ya no se tienen resultados desagregados por tipo de déficit.

(\*) El valor para 2019 es el que se presenta en el PEI 2020-2026, como "valor actual", pues para dicho año no se encuentra PEI disponible.



Como se muestra en la Tabla 42, los indicadores de resultado para los PEI 2016-2018 y 2020-2026 se miden como porcentajes. Respecto del PEI 2016-2018, el indicador denominado “aporte del MVCS en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda” fue definido por el MVCS como el porcentaje de viviendas nuevas que el MVCS contribuye para que todos los hogares puedan contar con una vivienda segura. Con ello, este se calcula, para un periodo específico, a partir de la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Número de viviendas nuevas contribuidas por el MVCS}}{\text{Total de viviendas con déficit cuantitativo}} \times 100$$

Similarmente, el indicador denominado “aporte del MVCS en la reducción del déficit cualitativo de vivienda urbana” fue definido como el porcentaje de viviendas mejoradas por el MVCS para aquellas familias que tienen viviendas que no cumplen con los requerimientos básicos en materialidad, espacios y servicios básicos. Su cálculo es similar al indicador cuantitativo y se acota al ámbito urbano:

$$\frac{\text{Número de viviendas mejoradas por el MVCS}}{\text{Total de viviendas con déficit cualitativo}} \times 100$$

Con ello, es posible determinar que los numeradores de ambos indicadores se corresponderían con el número de viviendas, tanto nuevas como mejoradas, por el MVCS. Así, estos numeradores aproximarían también el número de familias beneficiadas, sea a través de una vivienda nueva o una vivienda mejorada. Más aún, como se señaló en la Tabla 41, estos indicadores de resultado del PEI 2016-2018, además, cuentan con acciones estratégicas específicas que coinciden con los numeradores previamente mencionados. Con ello, haciendo seguimiento de estas acciones estratégicas específicas, es posible aproximar el número de familias beneficiadas.

En el caso del PEI 2020-2026, este ejercicio es similar. El indicador “porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura” se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$\frac{A_t}{B} \times 100$$

Donde:

$A_t$  representa el número de familias en el ámbito urbano que acceden a una vivienda adecuada en año  $t$ .

$B$  representa el total de familias con déficit habitacional en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E para el periodo considerado en la línea base (2018 = 1,025,143).

Así, se tiene que, al igual que para los indicadores del PEI 2016-2018, el numerador del indicador de resultado del PEI 2020-2026 se corresponde perfectamente con su correspondiente acción estratégica específica. Con ello, los valores que toma el indicador asociado a la acción estratégica específica representan el número de familias reflejado en el numerador mencionado. Esta aproximación fue validada por el MVCS, por lo que a partir de todo lo señalado fue posible obtener metas y sus logros en términos de número de familias beneficiadas, como se muestra en la Tabla 43.

**Tabla 43. Metas y logros a nivel de resultado del MVCS (familias)**

| Año  | Resultado cuantitativo |       |      | Resultado cualitativo |        |      | Total  |             |      |
|------|------------------------|-------|------|-----------------------|--------|------|--------|-------------|------|
|      | Meta                   | Logro | %    | Meta                  | Logro  | %    | Meta   | Logro       | %    |
| 2010 | 22,107                 | 8435  | 38%  | 12,491                | 13,348 | 107% | 34,598 | 21,783      | 63%  |
| 2011 | 24,137                 | 4809  | 20%  | 13,350                | 13,820 | 104% | 37,487 | 18,629      | 50%  |
| 2012 | 25,271                 | 3369  | 13%  | 14,295                | 11,899 | 83%  | 39,566 | 15,268      | 39%  |
| 2013 | 26,518                 | 8     | 0%   | 15,334                | 25,483 | 166% | 41,852 | 25,491      | 61%  |
| 2014 | 26,090                 | 3821  | 15%  | 12,578                | 33,181 | 264% | 38,668 | 37,002      | 96%  |
| 2015 | 27,599                 | 2852  | 10%  | 13,835                | 49,323 | 357% | 41,434 | 52,175      | 126% |
| 2016 | 3007                   | 1577  | 52%  | 50,422                | 37,269 | 74%  | 53,429 | 38,846      | 73%  |
| 2017 | 3187                   | 3182  | 100% | 53,447                | 25,289 | 47%  | 56,634 | 28,471      | 50%  |
| 2018 | 3378                   | 4095  | 121% | 56,654                | 20,014 | 35%  | 60,032 | 24,109      | 40%  |
| 2019 |                        |       |      |                       |        | (*)  |        | 64,379 (**) |      |
| 2020 |                        |       |      |                       |        |      | 69,684 | 56,246      | 81%  |
| 2021 |                        |       |      |                       |        |      | 69,700 | 57,628      | 83%  |
| 2022 |                        |       |      |                       |        |      | 70,000 | 48,215      | 69%  |

Fuente: MVCS; Elaboración: Macroconsult.

Notas: (\*) No existe PEI correspondiente al año 2019 publicado, por lo que se le solicitó al MVCS por favor brindar el dato de meta para 2019 en caso exista, sin respuesta a la fecha. (\*\*) El valor para 2019 es el que se presenta en el PEI 2020-2026, como “valor actual”, pues para dicho año no se encuentra PEI disponible.

Para el PEI 2008-2015, se tiene que predomina el logro respecto del déficit cualitativo, medido a partir del indicador “viviendas nuevas mejoradas”. Entre 2010 y 2015, sus logros se explicaron principalmente por los valores obtenidos entre 2013 y 2015, años en los que, de acuerdo con la última evaluación del PEI mencionado, se mejoraron casi 108,000 viviendas (entre 2010 y 2015 el total fue de 147,000). En cambio, en el caso del indicador “viviendas nuevas promovidas”, utilizado como aproximación al déficit cuantitativo, este alcanzó solo 23,000 entre 2010 y 2015.

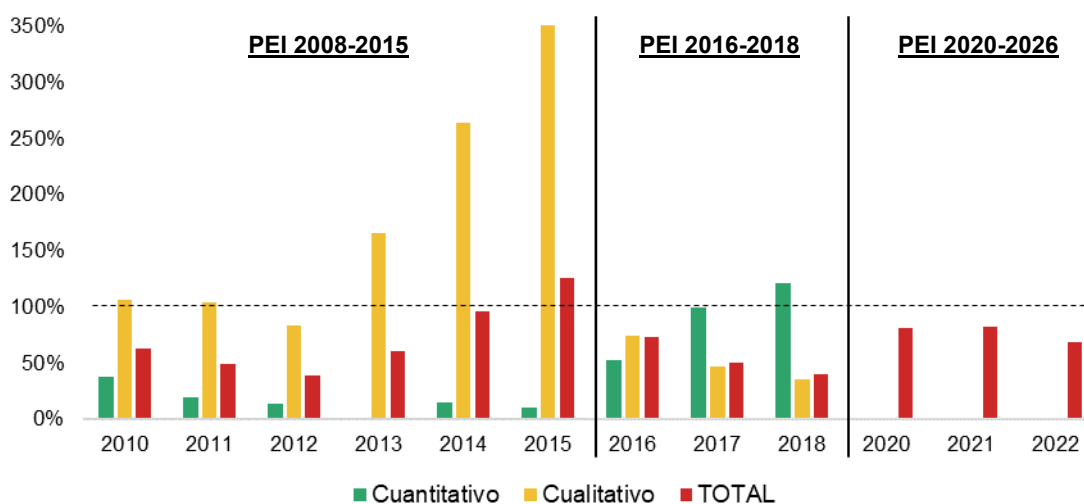
Este desempeño observado cambió para el periodo correspondiente con el siguiente PEI, 2016-2018. En este caso, los logros son principalmente atribuidos a valores favorables obtenidos para el indicador “número de familias beneficiadas con viviendas nuevas en ámbitos urbanos”, que en total fueron cerca de 9000 para el periodo del PEI. En cambio, en el caso del indicador “número de familias beneficiadas con viviendas mejoradas en ámbitos urbanos”, los logros fueron disminuyendo a lo largo del periodo del PEI. Si bien se logró un valor de casi 83,000 familias para dicho indicador en total para los tres años en consideración, ello representó solo la mitad de su meta.

En 2019, se presentó el más reciente PEI disponible para el periodo 2020-2026. Como se señaló en la Tabla 41, en este caso ya no es posible hacer una distinción entre sus logros respecto de déficit cuantitativo y cualitativo, pues el indicador de resultado presente en este nuevo PEI no presenta distinción por tipo de brecha. Actualmente, ya existe disponible una evaluación de este PEI al año 2022 y esta muestra que, entre 2020 y 2022, se ha logrado beneficiar a 162,000 familias en comparación con las 209,000 que planteó como meta. Estos logros parecen ser sostenidos durante los primeros tres años de ejecución del PEI. Entre 2023 y 2026, se ha programado como meta atender a 285,000 familias, en promedio 71,000 por año. Estas metas serán evaluadas para los

siguientes años, permitiendo replicar el mismo análisis para el periodo restante de dicho PEI.

Con todo ello en consideración, en el Gráfico 29 se presentan los logros sobre los indicadores de resultado mencionados, como proporciones respecto de sus metas. Al respecto, se observan logros por encima del 100% para los años 2010-2015, especialmente en términos del indicador referido al déficit cualitativo. Entre 2016 y 2018, en cambio, los resultados más favorables, en términos de sus metas, se observan para el indicador referido al déficit cuantitativo. Finalmente, correspondiente al PEI más reciente, para los años 2020 a 2022, se observan logros significativos respecto de sus metas. Si bien no se han alcanzado por completo, el avance de entre 70% y 80% es relevante.

**Gráfico 29.** Logro de indicadores de resultado del BFH



Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

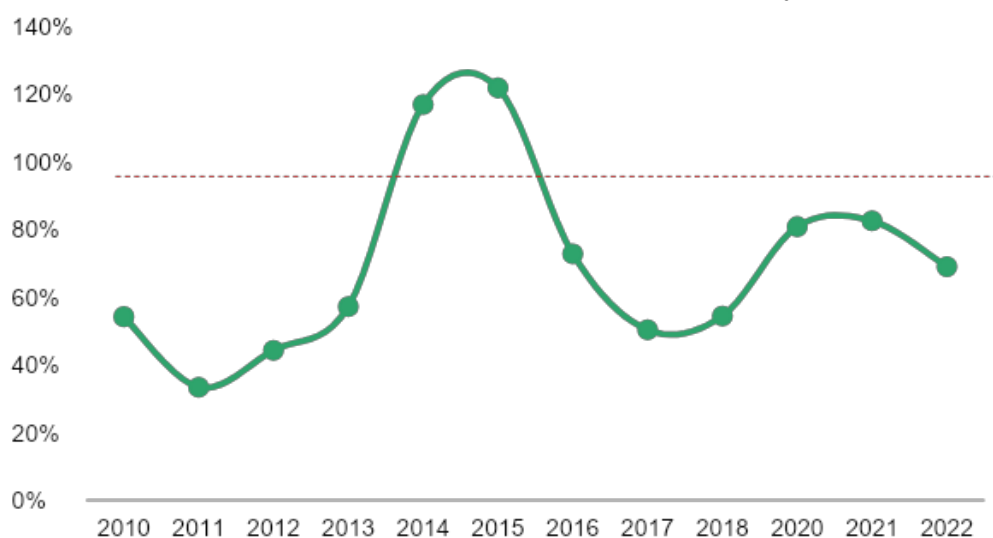
Más aún, para ver más claramente el aporte del BFH específicamente sobre el resultado que persigue el MVCS como institución, se puede tomar como referencia el Gráfico 30. En este, se presenta lo efectivamente desembolsado por el FMV en términos de la meta de resultado planteada por el FMV. En este caso, dado que la meta del MVCS a nivel de resultado toma en consideración otros factores además del desembolso del BFH, se incluyó también el registro de desembolso del Bono del Buen Pagador (BBP), presentado previamente como el principal atributo del Nuevo Crédito Mivivienda (NCMV). Para ello, se recurrió a las memorias anuales del FMV, donde se detalla el desembolso del BBP. No obstante, la información desagregada de BBP solo se pudo obtener para el periodo 2018-2022. A pesar de ello, se optó por incluir al BBP en los cálculos con el objetivo de aproximar más exactamente el aporte señalado. Así, el indicador presentado en la Gráfico 30, se calculó para cada año de la siguiente manera:

$$\frac{BFH \text{ desembolsados por el FMV} + BBP \text{ desembolsados por el FMV}}{\text{Meta de resultado del MVCS (familias)}} \times 100$$

Esta aproximación considera que cada BFH o BBP entregado por el FMV correspondería a una familia. A partir de ello, se observa que en general el BFH y el BBP aportan en la meta del MVCS en gran medida, alcanzando casi para todos los años más del 50% de esta entre 2010 y 2022. Más aún, para los años 2014 y 2015, este aporte superó el 100%. Asimismo, como se mencionó, a partir del año 2018 se incorpora

en el cálculo el desembolso de BBP, con lo que se observa un aporte de entre 54% y 82% para los siguientes años. Cabe resaltar que el número de desembolsos es mucho mayor en el caso de BFH que el de BBP. No obstante, con todo lo previamente señalado, parecería que los subsidios mencionados, especialmente el BFH, contribuyen en términos del cumplimiento de metas del MVCS y, más aún, del acceso de la población a una vivienda.

**Gráfico 30.** Aporte del BFH sobre el acceso a una vivienda adecuada de familias urbanas de los estratos socioeconómicos C, D y E



Fuente: FMV (desembolsos BFH y BBP), MVCS (metas). Elaboración: Macroconsult.

### b) A nivel de productos

El MVCS plantea metas y hace seguimiento de los indicadores de producto en términos del número de bonos entregados. Estas metas operativas se presentan en su Plan Operativo Institucional (POI), que es elaborado anualmente y diferencia la asignación u otorgamiento del BFH entre sus modalidades. En términos generales, el POI es la herramienta operativa que acompaña al MVCS en su logro de resultados, presentados en el PEI, como se mencionó previamente.

El MVCS evalúa sus POI al final de cada año, así como trimestralmente, con la finalidad de ajustar sus metas anuales en función de su avance. Con ello en cuenta, se ha realizado una revisión exhaustiva de los documentos más recientes de evaluación de estos POI. Si bien difieren ligeramente a lo largo de los años, el objetivo estratégico al que corresponden los indicadores de producto asociados al BFH busca promover o incrementar el acceso de la población, especialmente de escasos recursos, a una vivienda adecuada o segura. Si bien estos POI se han venido elaborando anualmente, a partir de 2021 existen versiones multianuales, con programación de metas para un periodo específico.

Similar al análisis realizado a nivel de resultados, es posible distinguir entre logros respecto del déficit cuantitativo y cualitativo, pues en los POI las metas se presentan por modalidades del BFH. Como se ha señalado previamente, los BFH bajo modalidad AVN corresponden a su aporte a la reducción del déficit cuantitativo, mientras que las modalidades CSP y MV al déficit cualitativo. Así, las metas y logros registrados por el MVCS se presentan en la Tabla 44.

**Tabla 44.** Metas y logros a nivel de producto del BFH  
(miles de bonos)

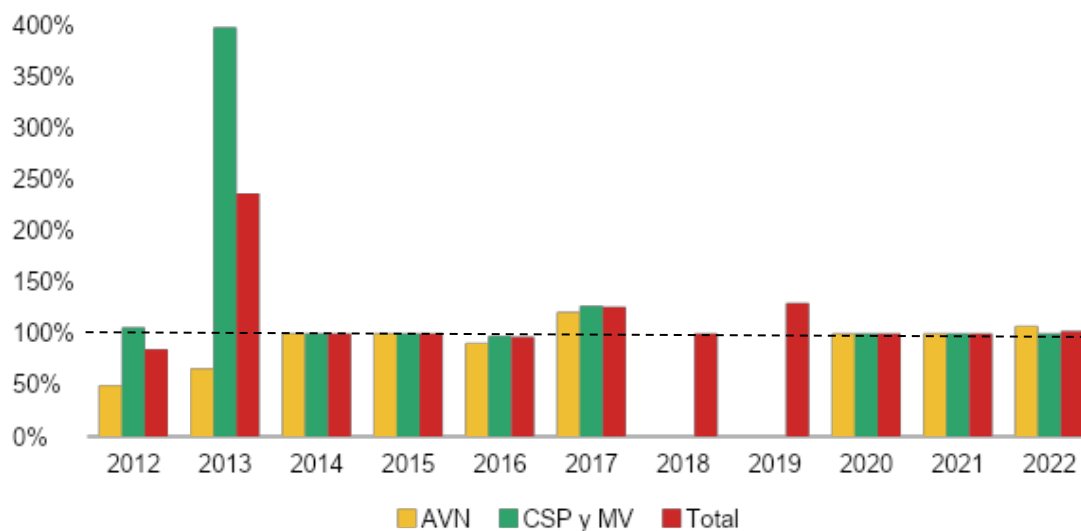
| Año  | AVN    |        |      | CSP y MV |        |      | Total  |        |      |
|------|--------|--------|------|----------|--------|------|--------|--------|------|
|      | Meta   | Logro  | %    | Meta     | Logro  | %    | Meta   | Logro  | %    |
| 2012 | 6790   | 3369   | 50%  | 11,233   | 11,899 | 106% | 18,023 | 15,268 | 85%  |
| 2013 | 5250   | 3463   | 66%  | 5544     | 22,028 | 397% | 10,794 | 25,491 | 236% |
| 2014 | 2658   | 2658   | 100% | 26,384   | 26,384 | 100% | 29,042 | 29,042 | 100% |
| 2015 | 2852   | 2852   | 100% | 49,323   | 49,323 | 100% | 52,175 | 52,175 | 100% |
| 2016 | 4015   | 3640   | 91%  | 35,024   | 34,143 | 97%  | 39,039 | 37,783 | 97%  |
| 2017 | 4656   | 5620   | 121% | 29,158   | 36,996 | 127% | 33,814 | 42,616 | 126% |
| 2018 |        |        |      |          |        |      |        |        |      |
| 2019 |        |        |      |          |        |      |        |        |      |
| 2020 | 10,257 | 10,257 | 100% | 27,845   | 27,845 | 100% | 38,102 | 38,102 | 100% |
| 2021 | 13,445 | 13,445 | 100% | 35,642   | 35,642 | 100% | 49,087 | 49,087 | 100% |
| 2022 | 10,352 | 11,102 | 107% | 21,167   | 21,167 | 100% | 31,519 | 32,269 | 102% |

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Para los años 2018 y 2019, no se cuenta con el desagregado de las metas por modalidad en los POI evaluados.

Como se puede observar, en términos generales, el indicador ha tenido un buen desempeño en los últimos años, alcanzando casi siempre su meta y, en algunos casos, superándola. De acuerdo con los POI, el MVCS habría registrado un logro de 412,000 bonos entre 2012 y 2022, por encima de los 380,000 planteados como meta, alcanzando un nivel de logro de 116% en promedio por año. Este comportamiento es similar si se hace la distinción entre modalidades, tomando en cuenta su asociación con los tipos de déficit. Sin embargo, cabe resaltar que son las modalidades CSP y MV (predominantemente CSP), que apuntan a la reducción del déficit cualitativo, las que explican la mayor cantidad de BFH, tanto en términos de metas como logros. En general, este desempeño es más favorable que el observado a nivel de resultados. Ello se debería a que los resultados son evaluados en un plazo más largo, tomando en cuenta la programación multianual y un conjunto de factores que el MVCS busca atender como objetivo prioritario.

**Gráfico 31.** Logro de indicadores de producto del BFH (%)



Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Nota: Para los años 2018 y 2019, no se cuenta con el desagregado de las metas por modalidad en los POI evaluados.

Adicionalmente, se presenta a continuación el análisis de las metas financieras del BFH con la finalidad de determinar si la asignación y ejecución presupuestal del BFH se corresponde con los logros físicos a nivel de producto previamente presentados.

En la Tabla 45, se presenta información del PIA, PIM y devengado, tanto para AVN como para CSP y MV. En este caso, se entiende que el PIA corresponde con el primer momento de programación financiera del BFH. Con ello, se tiene que, en general, el PIA, tanto para AVN como para CSP y MV, ha aumentado en los últimos 10 años. En el caso de AVN, esta tendencia cambió en 2016 y 2017, cuando pasó de 140 millones a 74 millones de soles. Este comportamiento es similar para el caso de las modalidades CSP y MV, pues en 2015 presentaron un PIA de 724 millones, mientras que en 2016 y 2017 este se redujo a 390 millones. Asimismo, cabe resaltar que para 2022, AVN registró un PIA de cero soles. Respecto del PIM, para ambos casos se tiene que este ha aumentado en los últimos 10 años, al igual que el devengado, que siguió un comportamiento casi igual.

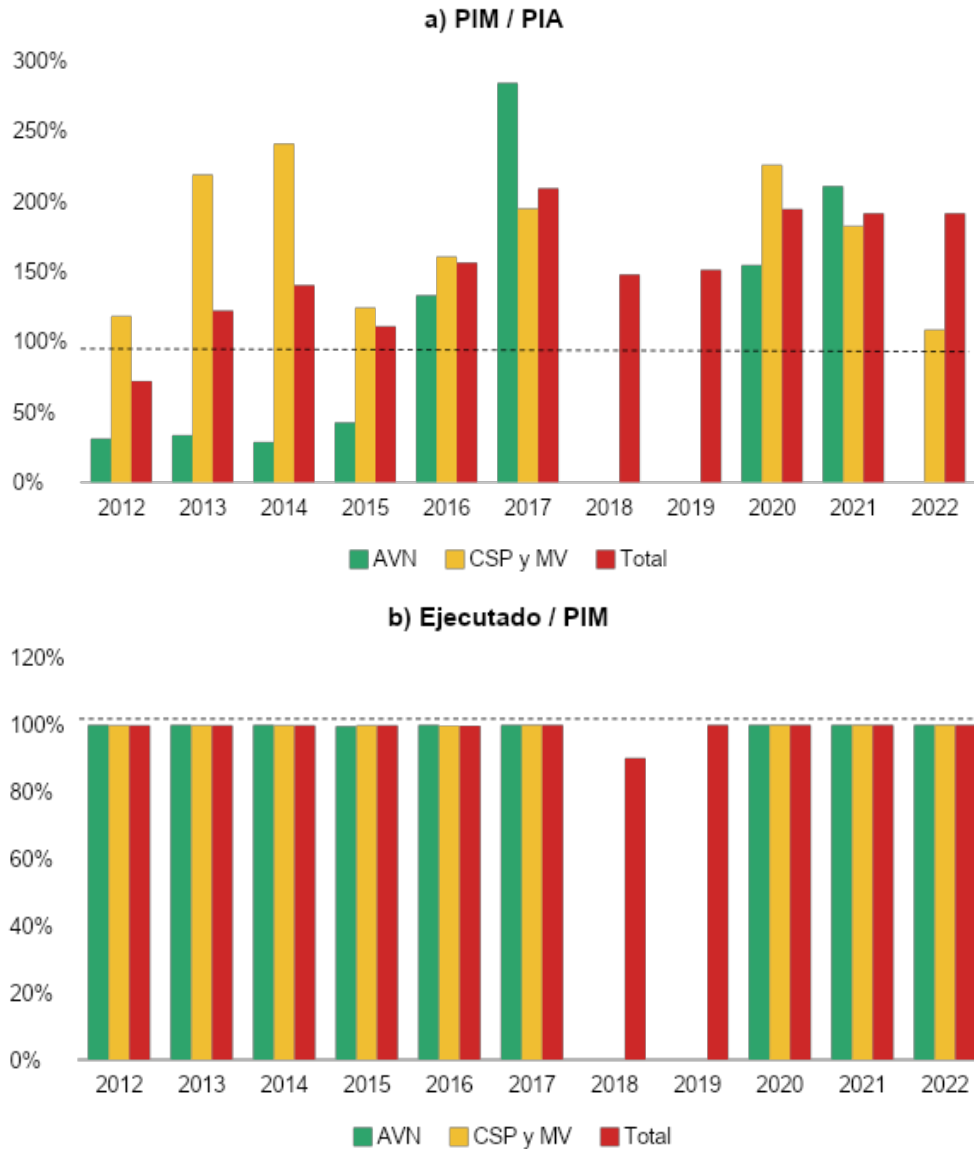
**Tabla 45.** Metas y ejecución financiera del BFH (miles de soles)

| Año  | AVN     |         |           | CSP y MV |         |           |
|------|---------|---------|-----------|----------|---------|-----------|
|      | PIA     | PIM     | Devengado | PIA      | PIM     | Devengado |
| 2012 | 193,351 | 59,974  | 59,974    | 171,649  | 202,578 | 202,386   |
| 2013 | 190,189 | 63,517  | 63,517    | 174,811  | 382,076 | 382,025   |
| 2014 | 172,702 | 49,319  | 49,319    | 192,298  | 462,681 | 462,639   |
| 2015 | 140,356 | 59,580  | 59,421    | 724,644  | 898,386 | 897,456   |
| 2016 | 74,244  | 98,599  | 98,599    | 390,756  | 626,918 | 625,366   |
| 2017 | 74,240  | 210,854 | 210,854   | 390,760  | 760,510 | 760,510   |
| 2018 | -       | -       | -         | -        | -       | -         |
| 2019 | -       | -       | -         | -        | -       | -         |
| 2020 | 250,000 | 385,450 | 385,450   | 318,421  | 718,321 | 718,321   |
| 2021 | 250,000 | 526,000 | 526,000   | 518,421  | 943,972 | 943,972   |
| 2022 | 0       | 446,852 | 446,852   | 539,258  | 584,247 | 584,247   |

Fuente: MEF. Elaboración: Macroconsult.

Con ello en consideración, se presentan en el Gráfico 32 dos ratios relevantes en el análisis. En el panel “a”, se presenta el PIM como una proporción del PIA, que representa lo que el Estado ha logrado transferir al MVCS en términos de lo que se programó originalmente para satisfacer las metas físicas. En el panel “b”, se presenta la ratio de lo ejecutado (devengado) en términos del PIM, que se ha incorporado en la medida que refleja cuánto efectivamente se tuvo que gastar para obtener los logros físicos propuestos.

**Gráfico 32.** Ratios de programación y ejecución del BFH



Fuente: MEF. Elaboración: Macroconsult.

Así, se tiene que, a excepción de los años 2012 a 2015, en el caso de AVN para todos los años se registra que el PIM excede a lo programado originalmente. El caso es similar, pero más elevado para CSP y MV. Asimismo, se tiene que para todos los años y todas las modalidades lo ejecutado respecto del PIM ha alcanzado casi el 100% sostenidamente. En tal sentido, en general, si bien se ha requerido un ajuste hacia arriba del presupuesto asignado para alcanzar las metas físicas propuestas (PIM/PIA), este posteriormente ha sido ejecutado por completo.

Una dimensión adicional de análisis a nivel de la eficacia, más allá del cumplimiento de los desembolsos y la entrega de los bonos en los números esperados, tiene que ver con la ejecución de los proyectos inmobiliarios a nivel de calidad. Para esto, la principal responsabilidad para la verificación de los plazos de ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los requisitos de los proyectos para la liberación de garantías recae en las municipalidades. Esta labor, sin embargo, sería ejecutada con algunas limitaciones, pues el FMV registra algunos reclamos que, si bien no llegan a ser significativos sobre el total de los montos desembolsados, sí revelan algunos problemas de calidad. Así, por ejemplo, según la Contraloría General de la República (2023), entre 2021 y 2022 las regiones de Piura, Lambayeque y La Libertad, las tres regiones con el mayor número de reclamos, habrían reportado hasta 201 reclamos por la modalidad de construcción en sitio propio, equivalentes a 5.4 millones de soles. El FMV tiene el mandato de hacer monitoreo al 20% de los proyectos para identificar problemas de calidad, pero, hasta donde se ha recogido información de la institución, esta información no está sistematizada.<sup>112</sup> Esta labor también debería ser desarrollada por el MVCS, pero, según el reporte verbal de la institución, sería implementada con limitaciones por falta de recursos presupuestales.

### 5.3. Análisis de la eficiencia

La eficiencia se entiende como el análisis de la relación entre productos y gastos, considerando una mirada comparativa regional. Es decir, se hace una comparación de la ratio de gastos y fondos colocados a través del BFH versus otros programas similares en la región. La gestión del BFH será más eficiente si la ratio es menor que la de los demás programas. Para ello, debe notarse que la ejecución del BFH demanda gastos de gestión del programa. Estos gastos son realizados tanto por el MVCS como por el FMV. Los gastos de gestión del programa registrados por el MVCS están disponibles en el Portal de Transparencia Económica del MEF y fueron extraídos de ahí con ayuda del MVCS. Estos gastos contemplan principalmente aquellos vinculados al personal, así como otros de naturaleza administrativa.

Sin embargo, los gastos en los que el FMV incurre por la gestión del BFH no están disponibles en fuente pública, debido a que estos se financian con recursos autogenerados por el FMV y no por transferencias que el Estado haga.<sup>113</sup> Para sincerar los gastos de gestión, estos datos fueron solicitados al FMV pero no llegaron a ser enviados al equipo consultor. Por ello, para no dejar de lado esta información en el cálculo de los indicadores de eficiencia, se utilizó la información del estudio de Esteves *et al.* (2013). En este documento, los autores señalaron que el FMV reportó información de gastos administrativos del programa Techo Propio al 31/07/2008. Los datos se obtuvieron del Fideicomiso Techo Propio, el cual fue liquidado en ese año. Con posterioridad a ese periodo, la información dejó de estar disponible. Por ello, los autores proyectaron los gastos administrativos hasta el 2012 indexándolos a la tasa de inflación promedio registrada el periodo 2008-2012.

Para el presente estudio, se siguió el mismo camino del estudio de Esteves *et al.* (2013). Es decir, se proyectaron los gastos administrativos utilizando dos factores de actualización: una tasa de 3% promedio anual y otra de 7% promedio anual. Esto permite crear dos escenarios que deben contener, razonablemente, los verdaderos gastos administrativos del BFH. A modo de ejemplo, los autores estimaron gastos administrativos del orden de S/5.9 millones en 2012. Con una tasa de crecimiento anual

---

<sup>112</sup> El equipo investigador solicitó información sobre los monitoreos al FMV, pero esta no fue alcanzada.

<sup>113</sup> Según información recogida en conversaciones con estas instituciones, el FMV genera recursos a partir de sus operaciones para financiar la gestión de sus productos. Las transferencias que el MVCS le realiza son únicamente con destino para el desembolso de los bonos.



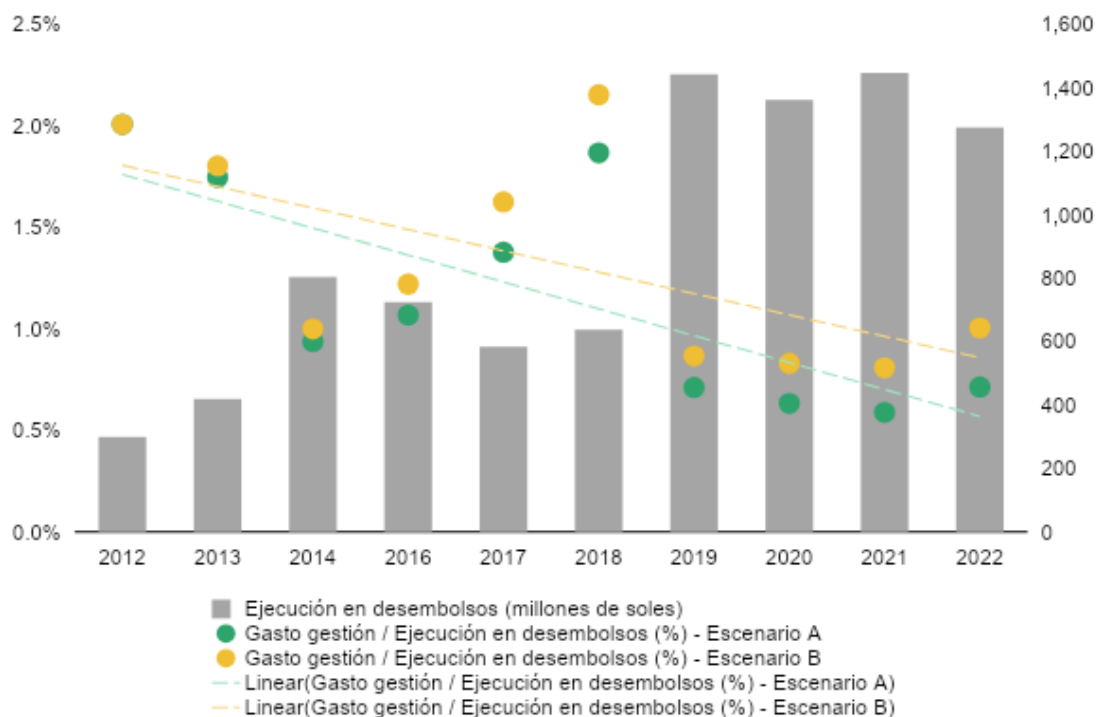
de 3%, estos llegan a S/7.97 millones en 2022 (escenario A). Con una tasa de 7%, en cambio, ascienden a S/11.67 millones (escenario B), lo cual implica duplicar las magnitudes iniciales. De cualquier modo, estas son aproximaciones gruesas que deberían ser verificadas por el FMV a través de sendos estudios de costeo de productos.

En el análisis que sigue, por tanto, los gastos de gestión incluyen los gastos administrativos que realiza el MVCS para gestionar el BFH y el gasto proyectado del FMV por el mismo producto. Asimismo, para el análisis se toman de referencia dos indicadores de eficiencia:

- i. Gasto de gestión del programa en términos de lo que este ha desembolsado a sus beneficiarios a través de bonos
- ii. Gasto de gestión en el que se incurre por la entrega de un bono

El primer indicador mencionado se obtiene de dividir el gasto en gestión del programa entre el monto total ejecutado por este solo en el desembolso de bonos. Los resultados para el periodo 2012-2022 se presentan en el Gráfico 33. Como se puede observar, los gastos en gestión al año representan una proporción muy pequeña de lo que el programa desembolsa en bonos. En promedio, este indicador alcanza un valor de 0.7% y 1% en 2022. Ello se debe a que, en total para todo el periodo, mientras este habría alcanzado entre nueve y 13 millones de soles, el FMV colocó cerca de 9000 millones de soles. Asimismo, se observa que mientras los fondos colocados a través del desembolso de bonos han aumentado, especialmente entre 2018 y 2022, el indicador analizado se habría reducido en términos relativos, indicando que el programa habría mejorado su eficiencia.<sup>114</sup>

**Gráfico 33.** Gasto de gestión del BFH como proporción de su ejecución en desembolsos



Fuente: MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

<sup>114</sup> Cabe resaltar, sin embargo, que para dicho análisis se ha excluido el año 2015, que se considera atípico pues en este se gastaron 510.8 millones de soles en la gestión del BFH, de acuerdo con los datos del MEF y el MVCS.

Nota: El año 2018 presenta un valor alejado de los demás valores del periodo debido a que para este año se registró una menor cantidad de desembolsos, de solo 25,000 bonos, mientras que el promedio del periodo es 37,000. Además, en ese año el devengado de gastos fue más elevado que para otros años, registrando cuatro millones, muy por encima del promedio del periodo de 1.5 millones. El escenario A se construye sobre la base de los gastos administrativos del FMV actualizados a una tasa de 3%. El escenario B se construye sobre una tasa de 7%.

El segundo indicador se ha denominado “gasto de gestión por bono”, pues representa el gasto en el que se ha incurrido para la gestión que implica la entrega de un bono, calculado al dividir el total de gasto de gestión del programa entre el número de bonos colocados por año. Este indicador se presenta en la Tabla 46 y se tiene que, bajo el escenario A, que se corresponde con una tasa de actualización de los gastos administrativos de Techo Propio de 3% anual, arroja un promedio de 239 soles por bono. El escenario B, que se corresponde con una tasa de actualización de 7%, arroja un valor de 297 soles por año. Asimismo, se observa un incremento en cierta medida hasta el año 2018, para luego reducirse y aumentar nuevamente en 2022. El incremento importante en 2018 se debe principalmente al hecho de que hubo una reducción en la cantidad de bonos desembolsados, pues mientras que el promedio anual de bonos desembolsados es de cerca de 37,000, para dicho año se registraron apenas 25,000.

**Tabla 46.** Gasto de gestión por bono (S/)

|      | Escenario A | Escenario B |
|------|-------------|-------------|
| 2012 | 343         | 343         |
| 2013 | 305         | 315         |
| 2014 | 166         | 178         |
| 2016 | 199         | 227         |
| 2017 | 282         | 332         |
| 2018 | 466         | 538         |
| 2019 | 185         | 225         |
| 2020 | 173         | 227         |
| 2021 | 179         | 245         |
| 2022 | 240         | 338         |

Fuente: MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

Nota: El escenario A se construye sobre la base de los gastos administrativos del FMV actualizados a una tasa de 3%. El escenario B se construye sobre una tasa de 7%.

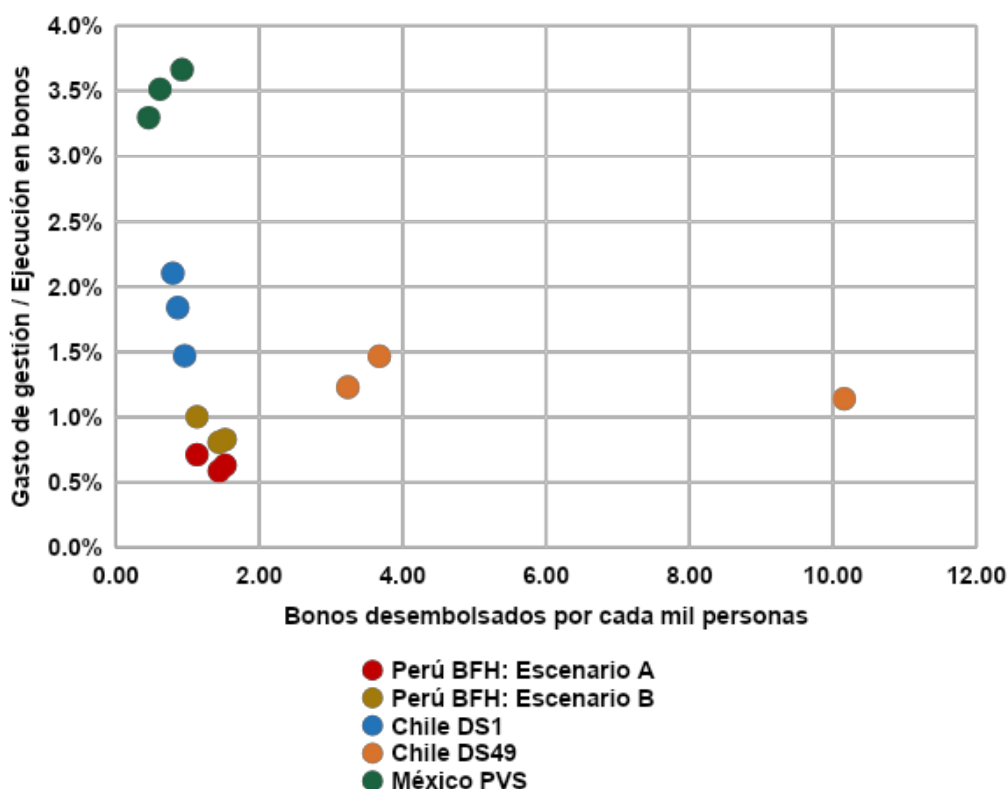
Para poner en contexto estos indicadores, se ha hecho una comparación con otros programas similares en la región:

- a) Chile-Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS1)
- b) Chile-Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49)
- c) México-Programa de Vivienda Social (PVS)

Esta comparación se presenta en el Gráfico 34, que se construyó a partir de la información de ejecución de los programas mencionados para los años 2020-2022. En este gráfico, el eje horizontal representa la ratio entre bonos efectivamente entregados o desembolsados y la población total de cada país. Los datos para Perú se construyeron

sobre la base de los dos escenarios descritos líneas arriba. En general, se observa que hay gran dispersión de los puntos. No obstante, en términos del gasto de gestión del programa relativo a los fondos que este ha colocado a través de bonos, el BFH parece ser el que mantiene los niveles más bajos y menos dispersos entre 2020 y 2022. En cambio, los programas DS1 y PVS mantienen niveles más elevados de gasto de gestión, mientras que su ratio de bonos desembolsados per cápita es similar al BFH. Así, el BFH no parecería experimentar significativos problemas de ineficiencia, al menos a la luz del indicador presentado. No obstante, esta es una conclusión muy referencial, pues los datos son estimados de manera gruesa para el caso peruano. Por ello, es necesario que el FMV realice los estudios de costeo para los productos del programa Techo Propio, de modo que se sincere la comparación.

**Gráfico 34.** Eficiencia del BFH en comparación con otros programas de la región



Fuente: FMV, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, Comisión Nacional de Vivienda de México, Banco Mundial. Elaboración: Macroconsult.

No obstante, cabe resaltar el hecho de que el BFH es además administrado y entregado por el FMV, entidad adscrita al MVCS y que, en ese sentido, incurre en sus propios gastos de gestión, de los que alguna proporción correspondería exclusivamente al BFH. Con ello, el indicador de gasto en gestión del programa respecto de su ejecución en bonos aumentaría, acercándose a los de los demás programas. Sin embargo, para que ello ocurra, los niveles de gasto en los que tendría que incurrir el FMV para igualar a los otros programas analizados serían demasiado elevados, lo cual es poco probable.

## 6. Conclusiones

A partir de todo el análisis presentado, ha sido posible arribar a un conjunto de conclusiones. Estas se han formulado en función de los principales hallazgos obtenidos a lo largo de toda la investigación y permiten, en cierta medida, responder las preguntas de investigación.

### Sobre los elementos de diseño

- Actualmente, una proporción importante de los hogares peruanos registra algún tipo de déficit habitacional, siendo el déficit cualitativo el predominante. En materia de política de vivienda urbana, el Perú ha presentado hasta años recientes un marco regulatorio deficiente y una desarticulación con el sistema de producción de vivienda, lo cual no solo no habría combatido la expansión urbana informal que se ha registrado en la última década, sino que contribuyó a esta a través de los programas de formalización de las viviendas autoproducidas. Esto, a su vez, ha limitado la expansión de la oferta de vivienda formal a través de desincentivos causados por la especulación en el valor del suelo, lo que ha generado la proliferación de la autoconstrucción de viviendas sin asistencia o supervisión técnica por parte de las familias bajo un sistema de construcción progresiva. Para dar solución a la brecha habitacional, se ha empleado el uso de mecanismos del mercado financiero, facilitando a hogares el acceso a créditos más baratos que los disponibles en el mercado tradicional o brindándoles subsidios directos, que en el Perú toman la forma del Bono Familiar Habitacional (BFH). Este se entrega a hogares urbanos bajo tres modalidades para la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda. El BFH es una de las principales acciones del Estado peruano para atender la brecha habitacional, especialmente de los sectores menos favorecidos del país.
- El BFH es una de las intervenciones que mayor subsidio otorga en la región, particularmente para la adquisición de una vivienda nueva en términos relativos al precio máximo de la vivienda que financia. Ello se destaca en comparación con intervenciones de países como Chile, Colombia, Costa Rica y México, que se han considerado en la medida que guardan cercana relación con la manera en la que se aplican sus subsidios.
- La atención a la brecha cualitativa ha cobrado gran relevancia para los Gobiernos de la región. En el Perú urbano, el BFH ha buscado atender el déficit cualitativo a través de las modalidades de CSP y MV. No obstante, la acelerada expansión informal y autoconstrucción de viviendas ha podido limitar los esfuerzos del bono en reducir la brecha cualitativa. Esto, sumado a que en los últimos años se ha reducido el número de desembolsos en CSP y se ha dejado de otorgar bajo la modalidad de MV, incrementa el problema. Esto último es particularmente relevante, pues la modalidad CSP únicamente atiende el problema de hacinamiento de la brecha cualitativa. En cambio, el elemento de materialidad precaria, que es igualmente importante en el país, es más bien atendido por la modalidad MV. Con la discontinuación de esta modalidad (e incluso antes, con su prevalencia reducida), la suficiencia del BFH como mecanismo para atender la brecha cualitativa es limitada.
- La provisión de vivienda social es un proceso complejo que incorpora a otros agentes más allá del FMV para su desarrollo. En primer lugar, la SBN cumple la labor de recuperar predios en favor del Estado para reutilizarlos en fines como la producción de vivienda social. Segundo, las municipalidades son determinantes tanto para diseñar y planificar el desarrollo de proyectos de VIS, encargados principales del

proceso de habilitación urbana, así como para promover el desarrollo de esta por iniciativa propia. No obstante, a pesar de los esfuerzos del Estado en promover medidas para fomentar la participación de las municipalidades en el desarrollo de VIS como, por ejemplo, la modificatoria a la Ley del Canon, se observa que esto no ha sido suficiente para un mayor involucramiento de estas instancias gubernamentales. Así lo denota el bajo nivel de PDU con que se cuenta actualmente.

- Uno de los procesos más importantes para la producción de VIS es la habilitación de suelos. La revisión de experiencias internacionales señala que el desarrollo de los programas de vivienda social está normalmente asociado con políticas o programas para la gestión de suelos que se complementan e impulsan efectivamente la producción de vivienda social. Así, por ejemplo, el Perú ha tomado algunos de estos ejemplos, como la creación de zonas especiales de interés social, y los ha materializado en la recientemente aprobada Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. Además, existen instituciones con competencias para cumplir con esta labor, como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, los gobiernos locales, e incluso el FMV. No obstante, cabe resaltar el costo elevado que implica la habilitación de suelos, especialmente considerándose condiciones de informalidad y limitado monitoreo. Así, intervenciones como el BFH se verían limitadas por los escasos espacios de habilitación urbana formal.
- El diseño del BFH permite identificar dos eslabonamientos relevantes de cara a los impactos potenciales: el primero vinculado al cierre de la brecha habitacional y el segundo vinculado al incremento del bienestar. En primer lugar, es posible validar su aplicación como una estrategia relevante en la creación de demanda efectiva de vivienda en grupos de menores ingresos, así como en el incremento del acceso a nuevas viviendas de interés social promovidas en el país. El segundo nodo de la cadena causal, sin embargo, es mucho más mixto, lo que revela la necesidad de complementarse con otras intervenciones, así como plantearse en conjunto con la habilitación adecuada de espacios urbanos, garantizando así los estándares internacionales de vivienda adecuada, para trascender hacia otros niveles de bienestar. Es decir, la mirada del BFH, complementada con otros factores relevantes como el mejoramiento integral de barrios, la provisión de servicios, la cercanía a espacios, entre otros, permitiría observar resultados a este nivel.
- La lógica detrás del diseño del BFH presenta algunos espacios por mejorar, que tienen que ver con supuestos que escapan de su margen de acción, que no pueden ser garantizados, así como limitaciones en la correspondencia entre el grupo al que atiende bajo sus criterios de selección y la población sobre la que busca obtener resultados de acuerdo a su matriz de marco lógico. De manera particular, mientras que en la matriz de marco lógico se define a la población objetivo como aquella que enfrenta un déficit habitacional y pertenece a los segmentos socioeconómicos C, D y E, los criterios de elegibilidad que figuran en la página del FMV descansan en ingresos que no deben superar ciertos umbrales. Esto no es trivial, pues los cálculos realizados han dejado ver que los tamaños de población objetivo difieren significativamente. Así, mientras que bajo consideraciones socioeconómicas la población objetivo asciende a 1.14 millones de hogares en 2022, bajo criterios de elegibilidad suma únicamente 538,000.
- En relación con lo anterior, los medios de verificación y constructos que utiliza el MVCS para estimar la brecha habitacional difieren de lo realizado por el INEI, que descansa en la ENAPRES. Debido a lo anterior, los cálculos realizados por el MVCS son, hasta donde el equipo investigador ha podido observar, irreproducibles con las bases de datos disponibles.

- El BFH es pertinente y relevante, pero no cumple con ser considerado suficiente en términos del cierre de la brecha habitacional en el Perú. Es pertinente, pues a través de sus modalidades de aplicación apuntaría a cubrir el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo. También es relevante en la medida que apunta a los aspectos críticos del problema, pues la solución que plantea está construida sobre la base de un déficit habitacional objetivamente identificado. No obstante, no es del todo suficiente, pues existen elementos de la brecha cualitativa vinculados con la precariedad de los materiales de construcción que no son directamente abordados, debido a que la modalidad MV ha sido relegada y otros productos vinculados del FMV, como el bono de reforzamiento, son poco relevantes en magnitud.

#### Elementos de la focalización

- El MVCS posee un esquema de programación multianual de metas que mira la brecha habitacional nacional. No existe programación de metas a nivel regional. En la implementación de las actividades, la distribución de los recursos a nivel territorial está influida en gran medida por la existencia de oferta de proyectos inmobiliarios, que a su vez está condicionada por la presencia heterogénea de los actores responsables de ejecutar los proyectos habitacionales que promueve el BFH. Por ello, el desembolso efectivo de fondos no refleja, o lo hace solo marginalmente, correspondencia con consideraciones socioeconómicas y la reducción del déficit habitacional. Más aún, que hayan predominado desembolsos en la costa, sobre todo después del Fenómeno de El Niño 2017, corresponde a prioridades del Estado que no necesariamente se corresponderían con las acciones del BFH. Con ello, el esfuerzo para reducir el déficit habitacional bajo consideraciones territoriales no se vería completamente reflejado en la atención efectiva del BFH, por lo que uno de los principales retos que enfrenta es la ausencia de criterios de focalización, tanto en términos territoriales como socioeconómicos.
- El análisis de la cobertura del BFH muestra que, en los últimos tres años, el BFH cubriría entre el 3% y 5% del déficit habitacional de población objetivo cuando esta se define como hogares con déficit habitacional de segmentos C, D y E, y entre 7% y 10% cuando esta se define a partir de criterios operativos que definen la elegibilidad. Con esto, la subcobertura llega a alrededor de 95% y 97% bajo la primera consideración de población potencial, y entre 90% y 93% bajo la segunda definición de población potencial. Anteriormente, la mayor subcobertura ocurría entre la población con déficit cuantitativo; sin embargo, en años recientes esto se ha revertido y la mayor subcobertura está en la población con déficit cualitativo. Esto ocurre porque las modalidades CSP y MV se han reducido en términos relativos (esta última incluso se ha descontinuado).
- Si bien no ha sido posible estimar la tasa de filtración del programa, la exploración más cualitativa sugiere que la gestión del BFH podría reportar algún nivel de filtración de beneficiarios que no son parte del segmento objetivo, en particular por la incorporación de beneficiarios con altos niveles de calificación. Esta tendencia se habría intensificado en periodos recientes, cuando el programa se abrió hacia segmentos más heterogéneos. Contribuye con esta apreciación el comportamiento atípico de los ingresos reportados por los beneficiarios, que no siguen un patrón correlacional directo con el valor de la vivienda o con los montos de ahorro o las tasas de crédito. En general, los ingresos promedio son relativamente constantes a lo largo de la distribución del valor de la vivienda. Es posible que, al ser los beneficiarios presumiblemente trabajadores informales en gran proporción, puedan ocultar sus ingresos laborales para poder encajar dentro de los criterios de elegibilidad, ante la ausencia de mecanismos de verificación por parte de las instituciones financieras. De

todos modos, el análisis es solo referencial, pues con la información disponible no es posible cruzar adecuadamente la información de beneficiarios con bases administrativas más adecuadas para puntualizar el análisis.

- A pesar de las limitaciones con la cobertura y focalización del BFH, su relevancia para atender el acceso a vivienda ha venido aumentando en el tiempo. Por un lado, la magnitud del bono ha pasado para AVN de S/20,000 en 2015 a S/40,000 en 2022, permitiendo que el valor promedio de las viviendas se incremente de cerca de S/40,000 hasta poco más de S/60,000 en el mismo periodo. Con ello, la contribución del bono sobre el valor de la vivienda ha pasado de 50% hasta 60%. Por otro lado, se ha aproximado que, en ausencia del BFH, en la actualidad el déficit habitacional en el ámbito urbano sería de 20.8% (mayor al 17.8% estimado por el MVCS).

#### Elementos de la ejecución presupuestal

- La relevancia del BFH para atender el acceso a vivienda ha venido aumentando en el tiempo. Particularmente, su contribución sobre el valor de la vivienda ha aumentado, permitiendo así a más familias su acceso. En suma, el estudio identifica que, en ausencia del BFH, el déficit habitacional aumentaría, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.
- A pesar de lo anterior, dadas las características de las viviendas, tal parece que el reducido acceso a crédito podría constituirse en una limitante que, en el margen, inhiba a una proporción significativa de los hogares de solicitar un crédito para financiar el saldo remanente del valor de la vivienda al margen del BFH, sobre todo en el contexto contemporáneo de incremento de las tasas de interés hipotecarias. En 2022, solo 15% de los beneficiarios del BFH bajo la modalidad AVN accedieron a un préstamo hipotecario y casi ninguno lo hizo bajo la modalidad de CSP.
- Tomando en cuenta el recorrido que tienen los fondos destinados exclusivamente al desembolso de bonos, se concluye que, en primera instancia, si bien ha aumentado sostenidamente en los últimos 10 años, el presupuesto asignado desde el tesoro al MVCS parecería insuficiente para la atención del déficit habitacional para el cumplimiento de sus metas. Con dicha limitante, sin embargo, el FMV ha ejecutado todo o casi todo el presupuesto que ha recibido para el desembolso de bonos. Con ello en consideración, se entiende que, desde un punto de vista presupuestal, el BFH no parecería enfrentar problemas significativos de desembolsos. Sí habría algunas limitaciones de disponibilidad de fondos para alcanzar las metas esperadas y limitaciones para hacer monitoreo de la ejecución de los proyectos.
- De cada 100 soles asignados por el MVCS al FMV, se habrían destinado 93 a la ejecución de proyectos habitacionales bajo el BFH. Si bien de estos, la mayoría se destinó a la modalidad CSP, serían los principales promotores inmobiliarios, de la modalidad AVN, quienes más recursos habrían concentrado. Se entendería que ello se debe a una mayor cantidad de entidades técnicas (CSP y MV). A partir de este análisis, se concluye que casi todos los fondos recibidos por el FMV para el BFH estarían siendo ejecutados, por lo que una indagación más en detalle de las principales entidades técnicas y promotores inmobiliarios resultaría pertinente para identificar espacios en los que recursos destinados desde el tesoro no se traducen en viviendas adecuadas, según lo reglamentado por el programa.
- Dadas las características de las viviendas, tal parece que, para quienes tienen capacidad de ahorro, el monto del bono no sería una limitante significativa de la demanda, en el sentido de que la proporción de hogares potencialmente beneficiarios (porque sufren déficit habitacional) que podría pagar un crédito es mayor que la

proporción de hogares beneficiarios efectivos que accede a un crédito. A pesar de ello, existe una proporción significativa de hogares que carece de acceso a crédito y no cuenta con ahorros suficientes para pagar las cuotas de los préstamos hipotecarios.

- Además, el valor del bono se habría ajustado a la evolución de los precios de mercado, aun cuando entre 2020 y 2021 hubo cierto rezago en comparación con los precios de vivienda en distritos de menores ingresos. Por tanto, el mecanismo de ajuste del valor del bono a partir de las UIT parece ser adecuado.
- En general, el BFH habría tenido algunas limitaciones en cuanto a eficacia. Respecto de sus logros a nivel de resultados, el BFH no habría logrado alcanzar sus metas en términos de las familias que buscaba alcanzar. En general, en los últimos seis años, se ha ubicado entre 70% y 83% de sus metas esperadas. Por otro lado, medido a nivel de productos, se registra un mayor nivel de logro, cercano casi al 100% en los últimos años, para todas las modalidades del BFH, lo cual se debería en gran medida a una ejecución casi total de los fondos asignados a ello. Esto es posible porque estas metas se ajustan en el corto plazo ante la disponibilidad presupuestal que el MEF habilita para destinar al BFH. Por tanto, la discrepancia entre los logros a nivel de productos y resultados revelaría más un problema de disponibilidad de fondos para alcanzar las metas del PEI que de capacidad de ejecución.
- El BFH generaría un mayor número de desembolsos per cápita en comparación con el DS1 de Chile o el PVS de México. Además, no sería de los más ineficientes de aquellos analizados. No obstante, esta conclusión es referencial, pues la información para el BFH es estimada de manera extremadamente gruesa. Por ello, es necesario que el FMV realice cálculos actualizados y sincerados de los costos de sus productos, que permitan una gestión más eficiente de los mismos.

En conclusión, el BFH cuenta con criterios de programación presupuestal que se basan en el cierre de la brecha habitacional a nivel nacional, pero sin tomar en consideración heterogeneidades propias a nivel regional. Asimismo, el monto ejecutado por el programa Techo Propio es cercano al monto transferido por el MVCS, pero no con lo que este proyecta anualmente para cubrir sus metas, que se vinculan directamente con el déficit habitacional por cubrir. El monto asignado por el BFH a los grupos familiares beneficiarios ha ido aumentando en el tiempo, permitiendo cada vez más que estos accedan a viviendas de mayor valor. Así, cubre una proporción importante del precio de estas. Similarmente, el programa exhibiría reducidos niveles de ineficiencia, dada la comparación con otros programas similares en otros países de la región. No obstante, el programa presenta errores de focalización que deben ser atendidos, especialmente en relación con la definición de su población objetivo y su interacción con otras intervenciones. Tomando todo esto en consideración, el BFH es un programa relevante en el cierre de la brecha habitacional en el país, pero que todavía presenta oportunidades de mejora, especialmente en términos de diseño, gestión y de recursos financieros para cubrir metas institucionales.

Dentro de esta línea, por ejemplo, existirían limitaciones para hacer monitoreo a los proyectos financiados por el BFH, que en algunos casos ha recibido quejas por parte de los beneficiarios, revelando problemas de calidad y/o incumplimiento de los proyectos inmobiliarios. Estas limitaciones en el monitoreo no solo competen al FMV, que tiene por mandato hacer monitoreo al 20% de los proyectos financiados, sino también el MVCS, que por limitaciones presupuestales no llega a realizar una labor de monitoreo muy extensa, según testimonio recogido. Si bien se entiende que son las municipalidades las encargadas de realizar la verificación del cumplimiento de los proyectos ejecutados, esto sería limitado y se requerirían medios de verificación que



garanticen la observación de la entrega de las viviendas y proyectos inmobiliarios desde el FMV y el MVCS.

En la misma línea, recientemente el FMV ha adquirido competencias para actuar como operador público de suelos y puede contribuir directamente con la atención de esta problemática, para lo cual podría coordinar con entidades competentes para cumplir con su labor, como COFOPRI, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, entre otras. No obstante, no es clara la extensión de las labores ejecutadas en este frente.

Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce que la labor del FMV para atender el problema habitacional en el Perú enfrenta limitaciones, pues existen otros factores de enorme importancia, como la disponibilidad de suelos y el alto costo de dotarlos de servicios, la falta de elaboración de planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos locales, las propias limitaciones de gobiernos subnacionales para habilitar suelo que pueda ser utilizado en proyectos de vivienda social, entre otros, que se constituyen en barreras sobre las que se requiere tomar acción.

## **Recomendaciones**

### A nivel de diseño

- Estandarizar las definiciones de población objetivo en la matriz de marco lógico con los criterios de elegibilidad que utilizan las instituciones para identificar a beneficiarios, ya sea a partir de condiciones socioeconómicas o umbrales de ingreso. Si se opta por mantener la definición de niveles socioeconómicos, entonces las instituciones deberían implementar una ficha que permita identificar el nivel socioeconómico de los solicitantes del BFH. Si se opta por los umbrales de pobreza, entonces los indicadores de la matriz de marco lógico deben ajustarse en esa dirección.
- Armonizar los constructos de la brecha habitacional entre MVCS e INEI para tener variables de seguimiento comunes que permitan evaluar el desempeño del programa. Es deseable que estos constructos sean realizados por el INEI para dar transparencia y generar independencia en su monitoreo.
- Desarrollar estrategias para atender el componente de precariedad material de la brecha habitacional cualitativa. Puede extenderse la modalidad de MV, pero con nuevas restricciones para que no desalinee incentivos, o explorarse otras alternativas, como el bono de reforzamiento estructural.
- Considerar el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVRS) como un producto adicional, pero más acotado en alcance, que el FMV posee para atender la brecha cualitativa. Ello, con la finalidad de complementar la atención al componente de precariedad material.
- La estrategia del BFH debe articularse y complementarse con otras intervenciones en otros programas (como el Programa de Generación de Suelo Urbano, el PP 109-Nuestras Ciudades, PP 58-COFOPRI), dado que para la generación de viviendas de interés social el proceso de generación de condiciones no es exclusivo del FMV.

### A nivel de focalización

- Promover el desarrollo de agentes inmobiliarios y entidades técnicas que registren proyectos inmobiliarios ante el FMV en regiones que hasta ahora han sido escasamente atendidas, en particular de la sierra sur y selva del Perú.
- Crear un sistema de focalización que descansa en la prevalencia de la brecha habitacional en regiones y el grado de vulnerabilidad territorial. La programación y asignación de bonos debería seguir esta regla de focalización para alinear los desembolsos con el interés de atender a hogares de bajos ingresos en zonas de mayor necesidad.
- Para que lo anterior sea posible, desarrollar metodologías validadas y armonizadas (MVCS/INEI) de cálculo de las brechas habitacionales regionales (o de grupos de regiones).
- Mejorar la implementación de mecanismos de identificación de beneficiarios durante la ejecución de procesos operativos en los canales de atención a clientes. Esto debe implicar desarrollar formatos más exhaustivos para extraer información del perfil de los interesados en obtener un bono.

### A nivel de ejecución presupuesta

- Plantear metas de desembolso regionales que descansen en el sistema de focalización, el cual, como se mencionó anteriormente, debe seguir centrado en la prevalencia de la brecha habitacional en regiones y el grado de vulnerabilidad territorial. De esta manera, debería el programa romper la relativa regresividad que hoy exhibe.
- Desarrollar estrategias para ampliar el acceso al crédito entre hogares del segmento beneficiario del BFH. Por un lado, es posible fortalecer a las entidades inmobiliarias (tanto agentes inmobiliarios como entidades técnicas) para que puedan brindar financiamiento de manera directa a clientes. Por otro, es posible incrementar el monto del bono, en particular para la modalidad de mejoramiento de vivienda, de manera que los montos remanentes a ser financiados sean menores.
- Igualmente, es posible desarrollar capacidades en pequeños operadores de obras, como maestros de obra, a través de capacitaciones, para que puedan participar en los procesos como entidades inmobiliarias.
- Implementar un sistema de monitoreo del recorrido de fondos que permita descomponer los fondos ejecutados y observarlos en los últimos agentes receptores.
- Mantener el mecanismo de ajuste del bono basado en UIT porque recoge razonablemente el incremento en el valor de las viviendas.
- El MVCS y el FMV deben ampliar y efectivizar el monitoreo sobre los proyectos inmobiliarios implementados por entidades técnicas y agentes inmobiliarios, para verificar la calidad que tengan y su correspondencia con lo esperado. Actualmente, esta labor se realiza desde las municipalidades, pero es necesario mayor apoyo del MVCS y FMV para dar mayor trazabilidad al gasto asociado a la ejecución de los bonos y generar medios de verificación más confiables.

## Referencias bibliográficas

- Abarca, A. (2017). *Efectos educativos de los bonos de vivienda de Costa Rica* (DECS-UE-IEE-1-2018). [https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/288/EE-45-EFECTOS EDUCATIVOS BONOS VIVIENDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/288/EE-45-EFECTOS_EDUCATIVOS_BONOS_VIVIENDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Abarca, A. y Fernández, S. (2019). Informe de evaluación: impacto de los bonos de vivienda sobre la participación de sus beneficiarios en el mercado laboral (DECS-UE-IEE-1-2019). Programa Fondo de Subsidio de la Vivienda. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/570/EE-SNP-071.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Alcázar, L. (2006). Ideas y herramientas prácticas para el control político y fiscalización del gasto en programas sociales. Grupo de Análisis para el Desarrollo. [http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Ideas\\_y\\_Herramientas\\_PrnOcticas\\_para\\_el\\_Control\\_Poln%EF%A3%BFtico\\_y\\_Fiscalizacin\\_del\\_Gasto\\_en\\_Programas\\_Sociales.pdf](http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Ideas_y_Herramientas_PrnOcticas_para_el_Control_Poln%EF%A3%BFtico_y_Fiscalizacin_del_Gasto_en_Programas_Sociales.pdf)
- Almarza, S. (1997). Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5246/S9700033\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5246/S9700033_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Andersson, F., Haltiwanger, J. C., Kutzbach, M. J., Palloni, G. E., Pollakowski, H. y Weinberg, D. (2016). Childhood housing and adult earnings: A between-siblings analysis of housing vouchers and public housing (Working Paper 22721). National Bureau of Economic Research. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w22721/w22721.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w22721/w22721.pdf)
- Arriagada Luco, C. (2003). La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7171/S03114\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7171/S03114_es.pdf)
- Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados. (2021). Niveles socioeconómicos 2021. [http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2022/08/2021-APEIM-NSE-Presentacion\\_Comite-Vfinal2.pdf](http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2022/08/2021-APEIM-NSE-Presentacion_Comite-Vfinal2.pdf)
- Banco Hipotecario de la Vivienda. (2023). Memoria institucional 2022. <https://www.banhvi.fi.cr/publicaciones/memorias/memoria%202022/index.aspx>
- Banco Mundial. (2022). Desarrollo urbano. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#1>
- Barrientos-Oradini, N., Yáñez Jara, V., Aparicio-Puentes, C., y Moraga-Flores, H. (2021). Asignación y control eficiente de recursos públicos: Bases para un modelo distributivo. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(5), 331-349. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.e5.22>
- BID. (2015). Un mercado creciente: Descubriendo oportunidades en la base de la pirámide - Perú. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Unmercado-creciente-Descubriendo-oportunidades-en-la-base-de-la-pir%C3%A1mide-en-Per%C3%BA.pdf>

- Bouillon, C. (Ed.). (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/un-espacio-para-el-desarrollo-los-mercados-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe>
- Bretón, M. (2014). Evaluación de la política de vivienda social en la década de los noventa sobre la segregación y movilidad residencial en Chile [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid]. <http://hdl.handle.net/10486/661951>
- Bustamante, M. y Sandoval, A. (2021). La influencia de la reducción de las tasas de interés y las medidas de estímulo gubernamentales en el comportamiento del sector inmobiliario durante la pandemia. *Revista Lidera*, (16), 39-45. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/24852>
- Calderón, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, 41(122). [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612015000100002&script=sci\\_arttext&tlng=pt#n1](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612015000100002&script=sci_arttext&tlng=pt#n1)
- Castañeda, T. (1992). *Combating poverty: innovative social reforms in Chile during the 1980s*. Ics Press. <https://doi.org/10.2307/2152513>
- Castro, A. (2023, 16 de julio). Boom inmobiliario en la Amazonía del Perú agudiza la pérdida de bosques. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/4493/boom-inmobiliario-la-amazonia-agudiza-la-perdida-bosques>
- Cely, M. y Ospina, S. (2023). La habilitación de suelo como factor explicativo de la heterogeneidad espacial de la oferta de vivienda de interés social en Colombia [Tesis de maestría, Universidad de los Andes].
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2023). Análisis del crecimiento y expansión urbana a nivel nacional y el impacto a nivel regional. [https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis\\_crecimiento\\_expansion\\_urbana.pdf](https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis_crecimiento_expansion_urbana.pdf)
- Coelli, T., Rao, D., O'Donnell, C. y Bettessse, G. (2003). *An introduction to efficiency and productivity analysis* (segunda edición). Springer.
- Collante, S. (2021). ¿Construyendo votos? Programas de viviendas y comportamiento electoral [Tesis de maestría, Universidad de los Andes].
- Comisión Nacional de Vivienda. (2021). S177 Programa de Vivienda Social (PVS). Cuarto informe trimestral octubre-diciembre 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/623884/Cuarto\\_Informe\\_Trimestral\\_2020\\_S177.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/623884/Cuarto_Informe_Trimestral_2020_S177.pdf)
- Congreso de la República de Perú. (2022, 15 de julio). Ley 31526. Ley que crea el Bono de Arrendamiento de Vivienda para Emergencias. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-bono-de-arrendamiento-de-vivienda-para-emerg-ley-n-31526-2089959-1/>
- Congreso de la República de Perú. (2021, 23 de julio). Ley 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-ley-n-31313-1976352-2/>

- Congreso de la República de Perú. (2019, 29 de mayo). Ley 30952. Ley que crea el Bono de Arrendamiento para Vivienda. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-bono-de-arrendamiento-para-vivienda-ley-n-30952-1774288-2/>
- Congreso de la República de Perú. (2014, 9 de mayo). Ley 30191. Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255622/229398\\_file20°81218-16260-3o388a.pdf?v=1545182491](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255622/229398_file20°81218-16260-3o388a.pdf?v=1545182491)
- Congreso de la República de Perú. (2007, 7 de junio). Ley 29033. Ley de creación del Bono del Buen Pagador. [http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/Ley\\_29033.pdf](http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/Ley_29033.pdf)
- Congreso de la República de Perú. (2003, 26 de mayo). Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>
- Congreso de la República de Perú. (2002, 16 de noviembre). Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2089900/Ley%20N%C2%B0%2027867%20Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Gobiernos%20Regionales.pdf.pdf?v=1629296173>
- Congreso de la República de Perú. (2002, 20 de septiembre). Ley 27829. Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH). Diario Oficial El Peruano. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/A42A8D0D56DD0979052582890074E95F/\\$FILE/4.LEY27829.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A42A8D0D56DD0979052582890074E95F/$FILE/4.LEY27829.pdf)
- Contraloría General de la República. (2008). Programas sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/18725BB8EE53C8360525784E006C6812/%24FILE/programas-sociales\\_1222469649%5B1%5D.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/18725BB8EE53C8360525784E006C6812/%24FILE/programas-sociales_1222469649%5B1%5D.pdf)
- Contraloría General de la República. (2023). Bono Familiar Habitacional desembolsado para viviendas de interés social del programa Techo Propio, modalidad construcción en sitio propio, con reclamos y garantías liberadas (Informe de Auditoría N.º 002-2023-2-4733-AC).
- Cornia, G. y F. Stewart (1993). Two errors of targeting. *Journal of international development*, 5(5), 459-496.
- Daphnis, F. y Ferguson, B. (2004). *Housing microfinance: a guide to practice*. Lynne Rienner Publishers. [https://books.google.com.pe/books/about/Housing\\_Microfinance.html?id=rmKNlWACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/Housing_Microfinance.html?id=rmKNlWACAAJ&redir_esc=y)
- Debrunner, G. y Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing—Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, 99. <https://core.ac.uk/download/pdf/343224021.pdf>

- El Peruano. (2022a). DS N.º 415-2022-VIVIENDA. Disponen el valor especial del Bono Familiar Habitacional y el valor excepcional del ahorro mínimo, para la modalidad de aplicación de adquisición de vivienda nueva y prorrogan la convocatoria excepcional aprobada por R.M. N.º 201-2021-VIVIENDA. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disponen-el-valor-especial-del-bono-familiar-habitacional-y-resolucion-ministerial-n-415-2022-vivienda-2138720-1/>
- El Peruano. (2022b). DS N.º 421-2022-VIVIENDA. Disponen, el valor excepcional del Bono Familiar Habitacional y el valor excepcional del ahorro mínimo, para la modalidad de aplicación de construcción en sitio propio. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disponen-el-valor-excepcional-del-bono-familiar-habitaciona-resolucion-ministerial-n-421-2022-vivienda-2138805-2/>
- El Peruano. (2023). DS N.º 003-2023-VIVIENDA. Decreto Supremo que actualiza los valores máximos de la vivienda de interés social en la modalidad de aplicación de adquisición de vivienda nueva. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-actualiza-los-valores-maximos-de-la-vivi-decreto-supremo-n-003-2023-vivienda-2172568-10/>
- Dillon, B., Cossio, B. y Pombo, D. (2014). El valor del suelo urbano, el ordenamiento territorial y la normativa urbanística: algunas concordancias y demasiadas fisuras. *Enfoques Teóricos y Metodológicos-Proyección*, 8, 24-40. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/7598/03-proy-dillon.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7598/03-proy-dillon.pdf)
- Dirección de Presupuestos. (2021a). Evaluación ex ante-Proceso Formulación Presupuestaria 2021: Programa Habitabilidad Rural. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-212544\\_doc\\_pdf1.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-212544_doc_pdf1.pdf)
- Dirección de Presupuestos. (2021b). Evaluación ex ante-Proceso Formulación Presupuestaria 2021: Fondo Solidario de Elección de Vivienda. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-212543\\_doc\\_pdf1.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-212543_doc_pdf1.pdf)
- Dirven, M. (2007). Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4577/1/S0701052\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4577/1/S0701052_es.pdf)
- Doling, J., Vandenberg, P. y Tolentino, J. (2013). Housing and Housing Finance—A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction (Asian Development Bank Economics Working Paper Series, 362). <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30348/ewp-362.pdf>
- Ducci, M. (2000). Chile: The dark side of a successful housing policy. En *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*.
- Espinoza, A. y Fort, R. (2020a). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE. [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort\\_GRADEADI\\_expansionurbana.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf)
- Espinoza, A. y Fort, R. (2020b). Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades. GRADE. <https://adiperu.pe/wp->

content/uploads/Documento-Base-Hacia-una-nueva-Politica-de-Vivienda-en-el-Peru-Problemas-y-posibilidades.pdf

- Esteves, M., Reátegui, A. Escobal, E. (2013). Consultoría para la evaluación de diseño y ejecución de presupuestos públicos (EDEP)-Programa Techo Propio. Banco Interamericano de Desarrollo. Ministerio de Economía y Finanzas. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/2013\\_techo\\_propio.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_techo_propio.pdf)
- Ferguson, B. y Navarrete, J. (2003). New approaches to progressive housing in Latin America: A key to habitat programs and policy. *Habitat International*, 27(2), 309-323. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00013-4](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00013-4)
- Ferguson, B., Rubinstein, J. y Vial, V. D. (1996). The design of direct demand subsidy programs for housing in Latin America. *Review of urban & regional development studies*, 8(2), 202-219. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-940X.1996.tb00118.x>
- Fernández-Maldonado, A. y Bredenoord, J. (2019). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*. <http://bredenoordhousingresearch.com/wp-content/uploads/2016/03/Progressive-Housing-Peru-2010-1.pdf>
- Ferrándiz, S. (2023, 18 de marzo). El 20% de la población de Lima vive en zonas de riesgos no mitigables. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2023/03/18/el-20-de-la-poblacion-de-lima-vive-en-zonas-de-riesgos-no-mitigables-330588>
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social. (2020). Mi Abrigo. Casitas calientes y seguras ante las heladas. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1277905/Mi%20Abrigo%20-%20Casitas%20calientes%20y%20seguras%20ante%20las%20heladas.pdf>
- Fondo Mivivienda. (2021). Nuevo reto en la estrategia de suelo. *Revista Mivivienda*, (155). <https://www.mivivienda.com.pe/PortalCMS/archivos/documentos/JULIO%202021-2273.PDF>
- Fondo Mivivienda. (2023a). Marco legal. <https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/fondo-mivivienda/pagina.aspx?idpage=3#BFH>
- Fondo Mivivienda. (2023b). Financiamiento complementario Techo Propio. <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8585288301791696878.PDF>
- Fondo Mivivienda. (2023c). Mi Terreno. <https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/usuario-busca-viviendas/pagina.aspx?idpage=397>
- Fondo Mivivienda. (2023d). Memoria institucional 2022. <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/inversionistas/pagina.aspx?idpage=48>

- Friedman, L. M. (1966). Public Housing and the Poor: An Overview. *California Law Review*, 54(2), 642-669. <https://doi.org/10.2307/3479419>
- Galiani, S., Gertler, P., Undurraga, R., Cooper, R., Martínez, S. y Ross, A. (2017). Shelter from the storm: Upgrading housing infrastructure in Latin American slums. *Journal of Urban Economics*, 98, 187-213. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w19322/w19322.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19322/w19322.pdf)
- Gancedo, N., Basuino, M. y Paz, J. (2009). Hábitat popular y clientelismo (XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires). Asociación Latinoamericana de Sociología. <https://cdsa.aacademica.org/000-062/946.pdf>
- Gertler, P., Cattaneo, M., Galiani, S., Martínez, S. y Titiunik, R. (2006). Evaluación de resultados de impacto del programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva Tu casa: Modalidad "Iniciamos tu casa". México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Gilbert, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13-40. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00070-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00070-X)
- Gobierno Regional de San Martín. (2021, 08 de mayo). GORESAM promueve primera campaña de habilitaciones urbanas en la región [Comunicado de prensa]. <https://www.regionsanmartin.gob.pe/Noticias?url=noticia&id=6668>
- Gonzales, G. (2002). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3e0c78ff-39dd-4e2c-b947-4bc8b461a778/content>
- Gruenberg, C., Pereyra, V, Torres, N. y Viola, A. (2007). Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). [www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2044.pdf](http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2044.pdf)
- Gruenberg, C. y Pereyra, V. (2009). El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2022.pdf>
- Grynspan, R. y Meléndez, D. (1999). El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5290/S995367.pdf?sequence=1>
- Hábitat para la Humanidad Internacional. (2019). Construcción progresiva como sistema. <https://www.ctivperu.org/wp-content/uploads/2020/01/La-Construccion-CC-1n-Progresiva-como-Sistema-1.pdf>
- Hábitat para la Humanidad Internacional. (2021). Barreras de acceso a programas de subsidios a la vivienda en Perú. Estudio y propuestas de innovaciones en políticas públicas. <https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Barriers-to-Housing-Subsidies-Peru.pdf>



- Haramoto, E. (1983). Políticas de vivienda social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas. En *Vivienda social: reflexiones y experiencias*.
- Held, G. (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. CEPAL. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5304/S00050485\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5304/S00050485_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hulme, D. y Mosley, P. (1996). *Finance Against Poverty*. Psychology Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2009). Perú: Mapa del déficit habitacional a nivel distrital, 2007. [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0868/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0868/libro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022a). Déficit habitacional. En Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2021. [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1855/cap13.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1855/cap13.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022b). Déficit habitacional. En Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2019. [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1729/cap13.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1729/cap13.pdf)
- Jacob, B. y Ludwig, J. (2012). The effects of housing assistance on labor supply: Evidence from a voucher lottery. *American Economic Review*, 102(1), 272-304. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w14570/w14570.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14570/w14570.pdf)
- Jiménez Huerta, E. (2013). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. En *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf)
- Jordán, R. y Martínez, R. (2009). Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. CEPAL. <https://ikels-dspace.azurewebsites.net/bitstream/handle/123456789/502/39.pdf?sequence=1>
- Kimm, P. (1993). Políticas de vivienda, cooperación internacional e integración interamericana: el papel de USAID. En *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la Vivienda*. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5246/S9700033.pdf?sequence=1>
- Koumpias, A., Martínez-Vázquez, J. y Sanz-Arcega, E. (2021). Housing bubbles and land planning corruption: evidence from Spain's largest municipalities. *Applied Economic Analysis*, 30 (89), 132-150. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AEA-11-2020-0159/full/pdf?title=housing-bubbles-and-land-planning-corruption-evidence-from-spains-largest-municipalities>

- Kurer, O. (1993). Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources. *Public Choice*, 77(2), 259-273. <https://www.jstor.org/stable/30026836>
- Lancheros Cárdenas, W. (2017). Capacidad de ahorro de los hogares rurales como mecanismo para afrontar efectos de choques al ingreso. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/21031>
- López, M., y Sánchez. (s. f.). Evaluación de Impacto del Programa Mi Casa Ya. [https://camacol.co/sites/default/files/Presentacion\\_MCY\\_20\\_10\\_22\\_0.pdf](https://camacol.co/sites/default/files/Presentacion_MCY_20_10_22_0.pdf)
- Marcano, L. y Ruprah, I. (2008). An Impact Evaluation of Chile's Progressive Housing Program. *Inter-American Development Bank*. [https://www.researchgate.net/profile/Inder-Ruprah/publication/23531136\\_An\\_Impact\\_Evalu'tion\\_of\\_Chile's\\_Progressive\\_Housing\\_Program/links/57d98b8508ae6399a39ad880/An-Impact-Evaluation-of-Chiles-Progressive-Housing-Program.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Inder-Ruprah/publication/23531136_An_Impact_Evalu'tion_of_Chile's_Progressive_Housing_Program/links/57d98b8508ae6399a39ad880/An-Impact-Evaluation-of-Chiles-Progressive-Housing-Program.pdf)
- Mendive, C. (2013). Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay. En F. Furtado y M. Smolka (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full_0.pdf)
- Merrill, S. y Mesarina, N. (2006). Expanding microfinance for housing. *Housing Finance International*, 21(2). <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-expanding-microfinance-for-housing-dec-2006.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Programa presupuestal 0146: Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/prog\\_presupuestal/no\\_articulados/no\\_articulado\\_0146\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0146_2019.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). Seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable). <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (s. f.a). Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/prog\\_presupuestal/articulados/0059\\_bono\\_familiar\\_habitacional.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0059_bono_familiar_habitacional.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas (s. f.b). Revisión de gasto (RG). [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=7155&id=7155&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=7155&id=7155&lang=es-ES)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). La corrupción en los gobiernos regionales y locales. <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023, 22 de junio). Mi Casa Ya pasó de un promedio de 33.000 subsidios entre 2018 y 2020 a 50.000 subsidios anuales garantizados a través del PND: ministra Velasco [Comunicado de prensa]. <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/mi-casa-ya-paso-de-un-promedio-de>

33000-subsidios-entre-2018-y-2020-50000-subsidios-anuales-garantizados-traves-del-pnd-ministra-velasco.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2019, 2 de enero). Ministerio de Vivienda entrego en 2018 más de 32 mil subsidios para Mi Casa Ya duplicando los otorgados en el año 2017. [Comunicado de prensa]. <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/ministerio-de-vivienda-entrego-en-2018-mas-de-32-mil-subsidios-para-mi-casa-ya-duplicando-los-otorgados-en-el-ano-2017>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2020, 7 de diciembre). Resolución Ministerial N.º 313-2020-VIVIENDA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1476832/RM%20313-2020-VIVIENDA.pdf?v=1607517085>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). Ley N.º 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y Exposición de Motivos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B0%2031313.pdf?v=1634579665>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2014). Informe final Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, DS N.º 1 y Subsidio de Originación. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141234\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141234_informe_final.pdf)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2020). Informe final de evaluación programas presupuestales Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205713\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205713_informe_final.pdf)

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2013). Guía para la habilitación urbana en asentamientos humanos. <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gerencias/GDU/SALT/guia-para-la-habilitacion-urbana-en-asentamientos-humanos-y-mitigacion-del-riesgo.pdf>

Nadin, F. y Almanza, M. (2010). Una evaluación de los programas públicos de vivienda ABC. Un estudio para Costa Rica (Technical report). Inter-American Development Bank.

Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2022). Sustentación del Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2023. Sector 37: Vivienda, Construcción y Saneamiento. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Presupuesto/files/ejecutivo/vivienda/1.\\_resumen\\_ejecutivo\\_2023\[r\].pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Presupuesto/files/ejecutivo/vivienda/1._resumen_ejecutivo_2023[r].pdf)

ONU-Habitat. (2008). Housing Finance Mechanisms in Peru (The Human Settlements Finance Systems series). <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Housing%20Finance%20Mechanisms%20in%20Peru.pdf>

ONU-Habitat. (2019). Elementos de una vivienda adecuada. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adeuada>

ONU-Habitat. (2020). La nueva agenda urbana. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/nueva-agenda-urbana-ilustrada.pdf>

- Palomino, M. (2016). Transferencia de votos electorales en las elecciones presidenciales del 2014 - Programa de 100,000 viviendas gratis en Colombia [Tesis de maestría, Universidad de los Andes].
- Pecha, C. (2010). Evaluación de impacto del programa de vivienda colombiano. El caso de Fonvivienda. Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight.  
[https://www.researchgate.net/publication/273140539\\_Evaluacion\\_de\\_Impacto\\_del\\_programa\\_de\\_vivienda\\_Colombiano](https://www.researchgate.net/publication/273140539_Evaluacion_de_Impacto_del_programa_de_vivienda_Colombiano)
- Pereyra, O., Devoto, A. y Lau, E. (2023). La dimensión urbana de la migración venezolana en Lima Metropolitana: Vivienda, trayectorias residenciales y procesos de segregación. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/10/DIMENSION\\_Final.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/10/DIMENSION_Final.pdf)
- Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda. (2022, 6 de marzo). Vi-Lab: Políticas y programas de financiamiento de vivienda para atención a familias de bajos ingresos – Perú [Blog]. <https://www.uhph.org/es/noticias/2022/03/vi-lab-politicas-y-programas-de-financiamiento-de-vivienda-para-atencion-familias>
- Programa Generación de Suelo Urbano. (2023). Información institucional. <https://www.gob.pe/institucion/pgsu/institucional>
- Rivera Chaves, L. (2022). Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad.
- Rojas, E. (2001). The long road to housing sector reform: lessons from the Chilean housing experience. *Housing Studies*, 16(4), 461-483.  
<https://doi.org/10.1080/02673030120066554>
- Rolnik, R. y Santoro, P. (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, 7(14), 202-217. <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Lincoln-instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-2014-1.pdf#page=71>
- Rossi, P. y Weber, E. (1996). The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys. *Housing Policy Debate*, 7(1), 1-35.  
<https://doi.org/10.1080/10511482.1996.9521212>
- Ruprah, I. y Marcano, L. (2007). A Meta-Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean Case. Inter-American Development Bank.  
<https://publications.iadb.org/en/meta-impact-evaluation-social-housing-programs-chilean-case>
- Saborido, M. (2006). Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda. CEPAL.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4147/S2006049\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4147/S2006049_es.pdf)
- Sgueglia, A. y Webb, B. (2021). Residential land supply: Contested policy failure in declining land availability for housing. *Planning Practice & Research*, 36(4), 371-388.  
<https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/137071/1/B%20Webb%202020%20Residential%20land%20supply%20postprint.pdf>

- Silva Lerda, S. (1997). Estudio: Análisis de la evolución de la Política Habitacional Chilena (Informe final). MINVU.
- Simioni, D. y Szalachman, R. (2007). Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. CEPAL.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5675/S0700335\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5675/S0700335_es.pdf?sequence=1)
- Stein, A. y Vance, I. (2008). The role of housing finance in addressing the needs of the urban poor: lessons from Central America. *Environment & Urbanization*, 20(1), 13-30. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247808089146>
- Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. (2023). Resolución N.° 0027-2023/SBN. [https://www.sbn.gob.pe/Repositorio/resoluciones\\_sbn/2023/adir/res-sbn-n0-0027-2023sbn-2023-05-29.PDF](https://www.sbn.gob.pe/Repositorio/resoluciones_sbn/2023/adir/res-sbn-n0-0027-2023sbn-2023-05-29.PDF)
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (2023). Empresas prestadoras de servicios de saneamiento. <https://www.sunass.gob.pe/prestadores/empresas-prestadoras/>
- Susin, S. (2005). Longitudinal outcomes of subsidized housing recipients in matched survey and administrative data. *Cityscape*, 189-218. <https://escholarship.org/content/qt58w2r9p1/qt58w2r9p1.pdf>
- World Bank. (1993). Housing Enabling Markets to Work (World Bank Policy Paper). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2434-9>

## Anexos

### Anexo 1. Descripción detallada de los programas similares al BFH en América Latina y el Caribe

#### a) Chile

- Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda

Creado bajo Decreto 49 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y entrando en vigor a partir de 2012, en remplazo al anterior Fondo Solidario de Vivienda I (regulado por DS N° 174), el Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda (o más conocido como subsidio DS49) tiene como propósito promover el acceso a una solución habitacional a familias en situación de vulnerabilidad por medio un subsidio otorgado por el Estado con el cual los hogares puedan adquirir o construir una vivienda bajo un régimen de tenencia segura y permanente, sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios<sup>115</sup>.

Representa el principal instrumento de la política habitacional, por número de subsidios otorgados y pagados, número de comunas en que opera y presupuesto, y al igual que su antecesor el Fondo Solidario de Vivienda I, actúa bajo un modelo que externaliza en Entidades Patrocinante la detección y organización de las familias que postularán al subsidio, la formulación de proyectos habitacionales o identificación de viviendas usadas aptas, la construcción y la asistencia jurídica y técnica de las adquisiciones de viviendas usadas (MINVU, 2020).

Esto último resulta importante ya que el programa no solamente contempla un subsidio para otorgar una solución habitacional a través de la adquisición o construcción de inmuebles, sino que también designa recursos al acompañamiento técnico y legal que brindan terceros a la familia. De igual forma, contempla como tercer componente la fiscalización técnica en la ejecución de proyectos de construcción de vivienda a fin de supervisar el correcto desarrollo de las obras. En conjunto, ambos servicios se enfocan en corregir las fallas del mercado inmobiliario como la asimetría de información y el poder de negociación, con la finalidad de que la solución habitacional recibida por la población beneficiaria corresponda a una vivienda adecuada, con estándares mínimos constructivos y de metraje y en un plazo oportuno (DIPRES, 2021b).

No obstante, el programa ha pasado por diferentes modificaciones según indica la Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) del programa de 2020, por ejemplo, en 2014 se introdujo la obligatoriedad de postular al subsidio de construcción de vivienda con un proyecto que estuviera pre aprobado, así como cambios en los montos de financiamiento y subsidios complementarios y la creación de una nómina de oferta de proyectos (MINVU, 2020). Además, dicha evaluación arrojó que el programa presentaba deficiencias en su diseño, así como que su cobertura llegaba a cubrir menos del 2% de la población objetivo durante el 2019-2020.

Posteriormente, se planteó una reformulación del programa tomando en cuenta las recomendaciones hechas en EPG definiendo de manera más precisa la población potencial y objetivo, y la desagregación de los componentes en relación con los subsidios otorgados junto al subsidio de vivienda, a fin de mejorar la focalización,

---

<sup>115</sup> Más información del programa en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

planificar mejor la distribución de recursos para la cobertura anual y permitir una reportabilidad más detallada de la intervención (DIPRES, 2021b).

Para acceder a este subsidio, los postulantes deben cumplir con ciertos requisitos tales como ser mayor de 18 años, contar con un núcleo familiar asociado<sup>116</sup>, acreditar su nacionalidad o condición de permanencia definitiva (en caso de extranjeros), acreditar un ahorro mínimo de al menos 10 Unidades de Fomento (UF)<sup>117</sup> (alrededor de US\$ 445) al momento de la postulación, pertenecer al tramo del 40% de la población con menos recursos bajo la calificación del Registro Social de Hogares (RSH), no ser beneficiario de otro subsidio habitacional, no poseer otra vivienda o terreno, entre otros.

El subsidio está compuesto por un subsidio base y subsidios complementarios según las características de la vivienda y el grupo familiar, y los beneficiarios no podrán optar a un crédito para complementar el financiamiento del precio de la vivienda a adquirir o construir. Asimismo, la postulación se puede realizar de forma individual o colectiva, y de esta depende las modalidades a la que las familias pueden postular.

En el caso de la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, solo se puede obtener a través de una postulación individual. El subsidio base corresponde a 314 UF<sup>118</sup> (alrededor de US\$ 13,976) variando según la comuna donde se ubica la vivienda. El precio de la vivienda adquirida por esta modalidad no podrá superar el valor de 950 UF (alrededor de US\$ 42,285).

En cuanto a construcción de vivienda, el subsidio contempla cuatro alternativas según el tipo de postulación que las familias realicen:

- Construcción en nuevos terrenos (postulación colectiva): para proyectos habitacionales que tienen entre 10 y 160 viviendas. Incluyen urbanización, equipamiento y áreas verdes. Otorga un subsidio de hasta 1130 UF (alrededor de US\$ 50,300)<sup>119</sup>.
- Pequeño condominio (postulación colectiva): para proyectos habitacionales que tienen entre 2 y 9 viviendas. Se desarrolla en un terreno urbano bajo el régimen de copropiedad inmobiliaria. Otorga un subsidio de hasta 980 UF (alrededor de US\$ 43,620).
- Construcción en sitio propio (postulación colectiva o individual): construcción de una vivienda en un sitio que pertenece a la persona que postula. Otorga un subsidio de hasta 1000 UF (alrededor de US\$ 44,510).
- Densificación predial (postulación colectiva o individual): construcción de una o más viviendas en un terreno donde ya existe una o más propiedades habitacionales. Otorga un subsidio de hasta 850 UF (alrededor de US\$ 37,834).

Además, el subsidio complementario para personas con discapacidad puede aumentar los valores del subsidio presentados previamente en 20 u 80 UF (alrededor de US\$ 890 o US\$ 3,560) según la gravedad del caso. Además, según el Decreto 49 ciertos

---

<sup>116</sup> No aplica para adultos mayores de 60 años, personas con discapacidad, calidad de indígenas, viudos, o ser reconocidos como víctimas en el informe de la Comisión Nacional o en la nómina elaborada por la Comisión Asesora.

<sup>117</sup> Tipo de cambio consultado el 26 de mayo de 2023: 1 UF = 44.51 dólares. Disponible en: [https://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/index\\_valores\\_y\\_fechas.html](https://www.sii.cl/valores_y_fechas/index_valores_y_fechas.html)

<sup>118</sup> Obtenido de la última postulación realizada. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

<sup>119</sup> El cálculo del subsidio para las alternativas de construcción de vivienda se basa en los montos estipulados en el Decreto que reglamenta el programa. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

subsidios complementarios aumentan su valor bajo ciertas condiciones o para zonas específicas.

- Sistema Integrado de Subsidio Habitacional

En 2011 se crea el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, más conocido como DS1, en reemplazo del Programa Fondo Solidario de Vivienda II (regulado en el segundo capítulo del DS N° 174). El DS1 consolidó los subsidios orientados a la clase media y emergente del país, y está destinado a personas que no son dueñas de una vivienda y cuenten con capacidad de ahorro a fin de financiar la adquisición de una vivienda nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial.<sup>120</sup>

El DS1 no fue un programa habitacional nuevo, sino más bien una adecuación y fusión de otros programas habitacionales existentes a la fecha de su dictación (MINVU, 2014). Este subsidio habitacional cuenta con 3 modalidades a la cual los hogares pueden aplicar:

- Adquisición de viviendas nuevas o usadas en el mercado inmobiliario.
- Adquisición de viviendas que formen parte de un proyecto habitacional.
- Construcción de vivienda en sitio propio o en densificación predial<sup>121</sup>.

Como requisito, los postulantes al subsidio deben ser mayor de 18 años, contar con un núcleo familiar asociado, acreditar su nacionalidad o condición de permanencia definitiva (en caso de extranjeros), contar con un ahorro mínimo exigido según el tramo de precio de vivienda correspondiente, acreditar el financiamiento complementario al subsidio según el tramo al que corresponda, no poseer vivienda o terreno adicional, no haber sido beneficiario de otro subsidio habitacional entre otros. Asimismo, la postulación se puede hacer de forma individual o colectiva.

Sin embargo, las diferencias más significativas se dan en los 3 diferentes tramos de precio de vivienda que el DS1 contempla, los cuales están especialmente determinadas por la clasificación socioeconómica de los postulantes en el RSH. Asimismo, los montos varían según la modalidad, ubicación geográfica, nivel socioeconómico, entre otros. A continuación, un breve resumen de cada uno de ellos:

**Tramos del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (en miles de dólares)**

| Tramo                   | Clasificación RSH | Modalidad               | Ahorro mínimo requerido | Ubicación geográfica de la vivienda  | Valor de la Vivienda | Monto subsidiado |       |
|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|--|----------------------|------------------|-------|
|                         |                   |                         |                         |  |                      | Desde            | Hasta |
| Tramo I <sup>122</sup>  | 60%               | Adquisición de vivienda | 1.3                     | Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos   | 49.0                 | 25.4             | 26.7  |
|                         |                   |                         |                         | Regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, y provincia de Chiloé  | 53.4                 | 25.4             | 31.2  |
|                         |                   |                         |                         | Regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. | 53.4                 | 25.4             | 33.4  |
| Tramo II <sup>123</sup> | 80%               | Adquisición de vivienda | 1.8                     | Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos   | 71.2                 | 11.1             | 24.5  |

<sup>120</sup> Más información del subsidio se encuentra en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026260&idVersion=2023-05-11&idParte=>

<sup>121</sup> Quienes construyan viviendas deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Constructores de Viviendas Sociales, Modalidad Privada.

<sup>122</sup> En el Tramo I, solo se puede aplicar a la modalidad de adquisición a una vivienda nueva o usada, y no se necesita acreditar un financiamiento complementario.

<sup>123</sup> En el Tramo I y II, los adultos mayores pueden pertenecer hasta el tramo del 90% según el RSH.



| Tramo     | Clasificación RSH   | Modalidad                | Ahorro mínimo requerido | Ubicación geográfica de la vivienda  | Valor de la Vivienda | Monto subsidiado |       |
|-----------|---|--------------------------|-------------------------|--|----------------------|------------------|-------|
|           |   |                          |                         |  |                      | Desde            | Hasta |
|           |   |                          |                         | Regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, y provincia de Chiloé  | 80.1                 | 15.6             | 29.4  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. | 80.1                 | 17.8             | 31.2  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos   | 71.2                 | 25.4             | 26.7  |
|           |   | Construcción de vivienda | 1.3                     | Regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, y provincia de Chiloé  | 71.2                 | 25.4             | 31.2  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. | 71.2                 | 25.4             | 33.4  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos   | 97.9                 | 11.1             | 17.8  |
| Tramo III | Si es superior a 90%, debe cumplir con el límite de renta establecido | Adquisición de vivienda  | 3.6                     | Regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, y provincia de Chiloé  | 115.7                | 15.6             | 22.3  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. | 115.7                | 17.8             | 24.5  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos   | 97.9                 | -                | 17.8  |
|           |   | Construcción de vivienda | 2.2                     | Regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, y provincia de Chiloé  | 97.9                 | -                | 22.3  |
|           |   |                          |                         | Regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. | 97.9                 | -                | 24.5  |

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Elaboración: Macroconsult. Los valores han sido recogidos de las últimas convocatorias realizadas por el programa disponibles en: <https://www.chileatiende.gob.cl/instituciones/AP000>.

## b) Costa Rica

### - Fondo de Subsidio para la Vivienda

Con la expedición de la Ley 7052, en 1986 se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) que consistía en un esquema de subsidios directos y de accesibilidad al crédito a precios de mercado, que permitía una ágil acción conjunta de los sectores público y privado (Grynspan y Meléndez, 1999). A su vez, bajo esta Ley se crea el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) como ente rector del SFNV, y se puso en marcha el programa Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), con el cual se creó el Bono Familiar de Vivienda (BFV) inicialmente como un subsidio intertemporal y, a partir de 1990, como un subsidio directo o donación (Grynspan y Meléndez, 1999). El objetivo del programa busca contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos o en condición de pobreza a través de un bono para la adquisición de una solución habitacional o la reparación, ampliación, mejora o terminación de la vivienda familiar.<sup>124</sup>

Asimismo, este programa social representa uno de los programas más importantes y con más recursos financieros de la política social selectiva del país (Abarca, 2017). En

<sup>124</sup> Más información del programa disponible en: [https://fodesaf.go.cr/prog\\_soc\\_selectivos/programacion\\_anual/fichas\\_tecnicas/documentos/BANHVI-Fosuvi.pdf](https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_tecnicas/documentos/BANHVI-Fosuvi.pdf)

su diseño, el programa considera una distribución heterogénea entre sus beneficiarios, en este sentido el Estado busca brindar un mayor apoyo a las familias que cuenten con mayores necesidades y, en caso sea pertinente, otorgar un monto mayor al subsidio ordinario para ciertas poblaciones vulnerables consideradas en la normativa correspondiente.

En consideración con los diferentes propósitos a los cuales está destinado el BFV, el programa cubre íntegramente las necesidades habitacionales que la población de bajos recursos pueda requerir tanto cuantitativa como cualitativamente. Sin embargo, a partir del año 2000 se estableció una modalidad de entrega de bonos para la clase media siguiendo una lógica similar a la ya establecida para la población más pobre del país adicionando la adquisición de un crédito hipotecario y la realización de un ahorro previo o aporte de la familia para su solución habitacional (Abarca, 2017).

Por último, dado que el país se encuentra afrontando un proceso de recuperación después de la crisis ocasionada por la pandemia y a fin de poder cumplir con las metas y compromisos fiscales, los gobiernos han aplicado recortes a todos los presupuestos nacionales desde el 2020, lo cual también ha afectado al FOSUVI (BANHVI, 2023). De esta forma, los recortes de presupuesto se han traducido en un menor número de beneficiarios para los últimos años y han significado alrededor de 4730 viviendas menos.

En cuanto a las condiciones para adquirir el BFV, se detallan ciertos requisitos tales como: constituir una familia que vive bajo un mismo techo y cuenta con al menos una persona mayor de edad, no haber recibido el bono con anterioridad, no tener vivienda propia o bien poseer una vivienda que requiera reparaciones, mejoras o conclusión de obra, de contar con un lote puede solicitar el bono para la construcción de vivienda en lote propio, tener un ingreso familiar mensual no superior a 1831260 colones costarricenses (alrededor de US\$ 3330)<sup>125</sup> y ser costarricense o contar con residencia legalizada en el país.<sup>126</sup>

Con relación al monto del BFV, este se calcula de forma inversa a los ingresos de las familias según lo elabore el BANHVI, salvo casos especiales previstos por el Reglamento de Operaciones<sup>127</sup>. Según Decreto Ejecutivo 43849-MTSS, el salario mínimo correspondiente a un trabajador no especializado de la industria de la construcción es de 365,210 colones costarricenses (alrededor de US\$ 664). Por lo que la relación entre ingresos familiares y monto máximo del BFV queda definida de la siguiente forma<sup>128</sup>:

**Valor del Bono Familiar de Vivienda según ingreso familiar mensual en dólares**

| Ingreso Familiar Bruto | Monto de Bono Máximo |
|------------------------|----------------------|
| 277 o menos            | 7709                 |
| Hasta 555              | 7709                 |
| Hasta 832              | 7654                 |
| Hasta 1110             | 7600                 |
| Hasta 1387             | 7252                 |
| Hasta 1665             | 6904                 |

<sup>125</sup> Tipo de cambio consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.bncr.fi.cr/>

<sup>126</sup> Consultado en la página web del BANHVI. Disponible en: [https://banhvi.fi.cr/bono/Condiciones\\_bono.aspx](https://banhvi.fi.cr/bono/Condiciones_bono.aspx)

<sup>127</sup> Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40634&nValor3=110190&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40634&nValor3=110190&strTipM=TC)

<sup>128</sup> Información recuperada de: [https://banhvi.fi.cr/bono/montos\\_segun\\_ingreso\\_familiar.aspx](https://banhvi.fi.cr/bono/montos_segun_ingreso_familiar.aspx)

| Ingreso Familiar Bruto | Monto de Bono Máximo |
|------------------------|----------------------|
| Hasta 1942             | 6556                 |
| Hasta 2220             | 6208                 |
| Hasta 2497             | 5860                 |
| Hasta 2775             | 5513                 |
| Hasta 3052             | 5164                 |
| Hasta 3330             | 4817                 |

Fuente: BANHVI. Elaboración: Macroconsult.

Para realizar el trámite del bono, las familias deben presentarse ante alguna de las Entidades Autorizadas<sup>129</sup> por el BANHVI y hacer la solicitud del BFV. En caso se requiera, los bonos podrán acompañarse de un crédito cuyas condiciones generales como tasa de interés, plazos, entre otras son fijadas por cada Entidad Autorizada según lo indica el artículo 78 del Reglamento de Operaciones<sup>130</sup>.

Asimismo, las familias se pueden postular a diferentes propósitos según los requerimientos que posean. Entre estos se encuentran:

- Compra de lote y construcción
- Construcción en Lote Propio
- Compra de casa nueva o usada
- Construcción en lote familiar
- Reparar, ampliar o mejorar la casa propia

Por otro lado, el SFNV contempla programas especiales según el Reglamento de Operaciones. En el caso de adultos mayores y personas discapacitadas, por ejemplo, ellos obtienen beneficios adicionales por parte del BFV. De esta forma, las personas adultas mayores que vivan solas o las familias que certifiquen tener entre sus miembros una o más personas con impedimento físico total y permanente, tienen derecho a recibir un bono y medio, es decir, un adicional del 50% (alrededor de US\$ 11,564). Otros de los programas especiales son:

- Programa Integral de Financiamiento de Vivienda para Familias de Ingresos Medios
- Programa de Banco Comunal
- Programa para familias en situación en extrema necesidad.
- Familias en territorios indígenas

### c) México

- Programa de Vivienda Social

El programa presupuestario Programa de Vivienda Social (PVS) inicia su implementación en el año 2007 bajo la denominación de “Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda”. Posteriormente cambia a “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” y es a partir de 2019 que mantiene la denominación actual, modificación además sus objetivos.

<sup>129</sup> Ente público o privado autorizado por el BANHVI para operar dentro del SFNV.

<sup>130</sup> Según señala el artículo 112 de la Ley del SFNV, el BANHVI estará facultado para garantizar el pago de créditos hipotecarios otorgados por las Entidades Autorizadas.

La Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)<sup>131</sup> ofrece a través del PVS, subsidios de vivienda dirigidos a las familias de bajos ingresos que se encuentran en rezago habitacional<sup>132</sup> o con necesidad de vivienda, los cuales no cuentan con acceso a recursos o financiamiento suficiente para acceder a una vivienda. Asimismo, otorga prioridad a los hogares que estén situados en zonas mayoritariamente indígenas, con las mujeres jefas de hogar, que hayan sido afectados por fenómenos naturales perturbadores, asentados en zonas de riesgo, entre otras.<sup>133</sup>

En el diseño del programa se ha considerado el otorgamiento del subsidio a través de diferentes modalidades y esquemas. Esto se ha ido modificando, de manera que se han ido incorporando cambios importantes a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el año 2020 se añadieron al programa las “líneas de apoyo complementarias” las cuales representaban subsidios complementarios a los ya establecidos para atender ciertos problemas específicos a fin de fomentar la sustentabilidad de la vivienda a través del diseño, uso de ecotecnologías, eficiencia energética y seguridad estructural (CONAVI, 2020).

Asimismo, consecuente a la crisis sanitaria originada por la pandemia del COVID-19, el 2020 el Gobierno Federal puso en marcha el “Proyecto Emergente de Vivienda” (PEV) a través del PVS. Este Proyecto buscaba contribuir a superar la emergencia económica del país y reducir el rezago de vivienda en las zonas de mayor marginación (CONAVI, 2020). Asimismo, el PEV trabaja solo mediante dos líneas de acción “Ampliación de la Vivienda” y “Mejoramiento de la vivienda” y sigue desarrollándose en la actualidad. Esto significó una modificación importante en cuanto al presupuesto destinado al PVS y ha implicado un aumento considerable en el número de subsidios entregados en los últimos años.

Por otro lado, los subsidios que se otorgan a través del PVS se basan en dos esquemas de operación:

- Subsidio 100% Conavi: Corresponde a los subsidios otorgados directamente a la persona beneficiaria, no asociados a crédito y a subsidio de otra entidad, y que serán utilizados para cubrir necesidades de vivienda y atender las condiciones de rezago habitacional de la población prioritaria.
- Cofinanciamiento: Este esquema se basa en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de financiamiento que serán aplicadas a la intervención habitacional, las cuales pueden ser: Subsidio Conavi, crédito de la Entidad Ejecutora<sup>134</sup>, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (Estatad o Municipal), entre otras. Estas aportaciones podrán ser de carácter económicas, sociales o en especie. Asimismo, se diferencia principalmente entre cofinanciamiento con crédito y sin crédito.

Para poder ser elegible para el PVS, los solicitantes del subsidio deben tener 18 años o más, o caso contrario, de ser menores de edad deberán certificar tener dependientes

---

<sup>131</sup> Encargada de otorgar el subsidio federal y de desarrollar, coordinar, promover, ejecutar y dar seguimiento al programa.

<sup>132</sup> Es el número de viviendas con materiales precarios en pisos, techos y muros, que no cuentan con excusado o aquellas cuyas residentes habitan en hacinamiento.

<sup>133</sup> Más información se detalla en las reglas de operación del programa. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791393/2022\\_12\\_29\\_MAT\\_sedatu\\_1\\_C\\_4\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791393/2022_12_29_MAT_sedatu_1_C_4_.pdf)

<sup>134</sup> Instancia inscrita ante la Conavi que otorga crédito a las personas beneficiarias para adquirir, construir, ampliar o mejorar una vivienda, que acompaña al subsidio federal y al ahorro previo de la posible persona beneficiaria.

económicos directos en primer grado. Asimismo, se solicitan requisitos adicionales según el esquema al cual postulen.

En primer lugar, en cuanto a los esquemas de subsidio 100% Conavi y el cofinanciamiento sin crédito, la persona debe pertenecer a la población prioritaria del programa, ser no derechohabientes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), contar con un ingreso del hogar de hasta 5 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)<sup>135</sup> mensual vigente (alrededor de US\$ 894) y no contar con acceso a servicios financieros de crédito ofrecidos por cualquiera de las entidades ejecutoras registradas por la Conavi.

Para el esquema de cofinanciamiento con crédito en cambio, las personas deberán ser derechohabiente del INFONAVIT o FOVISSSTE con crédito para vivienda otorgado por alguno de estos organismos y con ingresos individuales de hasta 2.6 veces el valor de la UMA mensual vigente (alrededor de US\$ 465), o con crédito para vivienda no otorgado por FOVISSSTE o INFONAVIT y con ingreso por hogar de hasta 5 veces el valor de la UMA mensual vigente (alrededor de US\$ 894).

Respecto del tipo de apoyo, el PVS opera a través de seis modalidades de aplicación del subsidio. Algunas de estas son<sup>136</sup>:

- A) Adquisición de vivienda: Corresponde a la adquisición de vivienda terminada, individual o en conjunto, que puede ser nueva o en uso y deberá cumplir con el uso del suelo habitacional en las zonas urbanas, contar con servicios que garanticen condiciones de habitabilidad y no estar ubicada en zonas de riesgo. Esta forma de aplicación del subsidio está asociada al esquema de cofinanciamiento con crédito.
- B) Autoproducción: Esta modalidad prioriza la participación de las personas solicitantes en un proceso de Producción Social de Vivienda Asistida que puede ser operada tanto en cofinanciamiento con o sin crédito, como con Subsidio 100% Conavi. Cuenta con apoyo y acompañamiento de una asistencia técnica calificada, que comprende aspectos técnicos, financieros, organizativos, y administrativos adecuados a las características de los hogares beneficiarios del programa.

De forma complementaria a las modalidades descritas previamente, el PVS cuenta con 21 líneas de apoyo<sup>137</sup>, que son componentes específicos que integran cada una de las modalidades de aplicación del subsidio de manera única y progresiva y aumentan el valor del monto otorgado. Por ejemplo, una línea de apoyo de intervención a la vivienda a destacar es la “Adquisición de suelo”, la cual representa un subsidio para adquirir una superficie de suelo destinada a la producción de vivienda que se encuentre fuera de zonas de riesgo y con acceso a conexión de agua potable. Asimismo, esta línea de apoyo solo es aplicable a la modalidad de “Reubicación de la Vivienda”.

Por tanto, el cálculo del monto total del subsidio resulta complejo, dependiendo tanto de la modalidad, líneas de apoyo a la intervención de la vivienda y esquema de operación (Subsidio 100% Conavi, cofinanciamiento con crédito y cofinanciamiento sin crédito),

<sup>135</sup> El valor la UMA vigente se encuentra disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

<sup>136</sup> Las otras 4 modalidades son: Reubicación de vivienda, Reconstrucción de vivienda y Mejoramiento de unidades habitacionales, las cuales pueden ser operadas por los esquemas Subsidio 100% Conavi o cofinanciamiento sin crédito; mientras que, Mejoramiento integral sustentable es una modalidad operada por esquema de cofinanciamiento con crédito.

<sup>137</sup> Estas se subdividen en 13 líneas de apoyo de intervención a la vivienda y 8 líneas de apoyo.

así como del monto adicional otorgado por las líneas de apoyo complementarias. A continuación, se presenta un breve resumen para las modalidades.:

Respecto de la modalidad Adquisición de Vivienda, se diferencian 2 escenarios bajo las líneas de apoyo a la intervención: Adquisición de Vivienda Nueva y Adquisición de vivienda en uso, ambas bajo la modalidad de cofinanciamiento con crédito. En cuanto a la primera, el monto del subsidio varía según las características de la vivienda obteniendo un subsidio máximo de hasta 35 UMAS mensuales vigentes (alrededor de US\$ 6,259) para viviendas con un valor de 60 hasta 136 UMAS mensuales vigentes (entre US\$ 10,730 y US\$ 24,321). En segundo lugar, para la adquisición de una vivienda en uso el subsidio operado permitirá adquirir una vivienda de hasta 158 UMAS mensuales vigentes (alrededor de US\$ 28,255) otorgando un subsidio de hasta 30 UMAS mensuales vigentes (alrededor de US\$ 5,365) según la ubicación.

Por otro lado, la modalidad de Adquisición de Vivienda contempla el otorgamiento del subsidio bajo esquema Subsidio 100% en los casos de reparación de daño a víctimas, para la atención de casos vinculados a los proyectos estratégicos del Gobierno de México y en atención a viviendas en condición de riesgo, determinado así por la autoridad competente, sin estar sujeto a las puntaje o características del esquema de cofinanciamiento con crédito. Este subsidio tiene un valor de hasta 170 UMAS mensuales vigentes alrededor de US\$ 30,401) para vivienda nueva, y de hasta 140 UMAS mensuales vigentes (alrededor de US\$ 25,036) para viviendas en uso.

**Montos del subsidio para la modalidad Adquisición de vivienda en miles de dólares**

| Modalidad               | Líneas de apoyo a la intervención | Cofinanciamiento con crédito |                           | Subsidio 100% Conavi |
|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------|
|                         |                                   | Valor de la Vivienda         | Monto máximo del subsidio |                      |
| Adquisición de vivienda | Adquisición de Vivienda Nueva     | 10.7 a 24.3                  | 6.3                       | 30.4                 |
|                         | Adquisición de Vivienda en uso    | 28.3                         | 5.4                       | 25.0                 |

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social 2023. Elaboración: Macroconsult.

En cuanto al resto de modalidades, se resume en la siguiente tabla la interacción entre estas y las diferentes líneas de apoyo con la que cuenta cada una y, de ser el caso, el valor agregado por líneas de apoyo complementaria:

**Montos del subsidio del PVS según modalidad y líneas de apoyo en miles de dólares**

| Modalidad                  | Líneas de apoyo a la intervención   | Valor del subsidio | Valor adicional máximo por líneas de apoyo complementarias | Monto máximo del subsidio |
|----------------------------|---|--------------------|--|---------------------------|
| Autoproducción             | Mejoramiento de Vivienda  | 4.5                | 23.2   | 27.7                      |
|                            | Ampliación de Vivienda  | 8.9                | 23.2   | 32.2                      |
|                            | Vivienda Nueva  | 17.9               | 17.9   | 35.8                      |
|                            | Rehabilitación de vivienda edificada con sistemas constructivos tradicionales | 13.4               | 15.6   | 29.0                      |
| Reubicación de la vivienda | Adquisición de suelo  | 15.4               | 0.0  | 15.4                      |
|                            | Vivienda Nueva  | 17.9               | 8.9  | 26.8                      |
|                            | Adquisición de vivienda nueva para reubicación                                | 30.4               | 0.0  | 30.4                      |

| Modalidad                               | Líneas de apoyo a la intervención   | Valor del subsidio | Valor adicional máximo por líneas de apoyo complementarias | Monto máximo del subsidio |
|---|---|--------------------|--|---------------------------|
|   | Adquisición de vivienda en uso para reubicación                               | 25.0               | 0.0  | 25.0                      |
|   | Edificación de Conjunto Habitacional para Reubicación                         | 25.0               | 0.0  | 25.0                      |
| Reconstrucción de la vivienda           | Rehabilitación de Vivienda con valor patrimonial                              | 22.4               | 10.7   | 33.1                      |
|   | Reconstrucción Parcial de Vivienda  | 7.2                | 23.2   | 30.4                      |
|   | Reconstrucción Total de Vivienda  | 17.9               | 17.9   | 35.8                      |
|   | Rehabilitación de vivienda edificada con sistemas constructivos tradicionales | 13.4               | 15.6   | 29.0                      |
| Mejoramiento de unidades habitacionales | Mantenimiento de Instalaciones generales y áreas comunes                      | 0.7                | 1.8  | 2.5                       |
| Mejoramiento integral sustentable       | Mejoramiento sustentable de la vivienda                                       | 0.7                | 0.0  | 0.7                       |

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social 2023. Elaboración: Macroconsult.

#### d) Colombia

##### - Subsidio Familiar de Vivienda

En Colombia, el Estado otorga el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) como un aporte, ya sea en dinero o en especies, por única vez al hogar beneficiario. Este subsidio constituye un complemento que facilita la adquisición de una nueva vivienda, construcción en sitio propio o mejoramiento de la vivienda de interés social. Asimismo, y de manera excepcional, se permite que las familias de poblaciones vulnerables como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda usada, igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento<sup>138</sup>.

Para poder acceder al SFV el hogar debe cumplir ciertos requisitos, siendo algunos de estos: (i) ingresos mensuales que no excedan los 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)<sup>139</sup> o alrededor de US\$ 1040<sup>140</sup>, (ii) no ser propietario de una vivienda en territorio nacional, (iii) no haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda, (iv) en el caso de adquisición o construcción en sitio propio, ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postularse, (v) en el caso de mejoramiento, la vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y ninguno de los miembros del hogar debe ser poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postularse, (vi) en el caso de planes de construcción en sitio propio, la solución de vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y alguno de los miembros del hogar debe ser propietario del terreno que se pretende construir, (vii) contar con un crédito aprobado para la adquisición de la solución de vivienda, entre otras.

<sup>138</sup> Un mayor detalle de la normativa legal del SFV y los diferentes programas de vivienda (incluido Mi Casa Ya) se encuentra en la compilación descrita en el Decreto N° 1077 de 2015. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/1077%20-%202015.pdf>

<sup>139</sup> El SMMLV para 2023 es de 1,16 millones de pesos colombianos. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2022/diciembre/-1.160.000-ser%C3%A1-el-salario-minimo-para-2023-y-auxilio-de-transporte-por-140.606>

<sup>140</sup> Tipo de cambio consultado el 28 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/comportamiento-del-mercado-del-dolar-durante-el-dia-informacion-tiempo-real>

Adicionalmente, los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda deberán realizar aportes representados en ahorro, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento, de una vivienda de interés social, con excepción de aquellos cuyos ingresos mensuales sean inferiores a 2 SMMLV (alrededor de US\$ 520), para quienes este aporte será voluntario.

El SFV es otorgado tanto por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) a los beneficiarios que estén afiliados a ellas, como por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA). Específicamente, los fondos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de subsidios que se canalizan a través de FONVIVIENDA se dirigirán prioritariamente a atender postulaciones de la población con menos recursos (no vinculadas al sistema formal de trabajo).

Las CCF son definidas como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro y organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, y cumplen principalmente dos roles. Primero, son recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar<sup>141</sup>, y por otra, redistribuyen los recursos para ampliar la cobertura de seguridad social (Rivera, 2022)<sup>142</sup>. En caso la asignación del SFV se de a través de las Cajas de Compensación Familiar, los montos otorgados varían según el rango de ingresos de los beneficiarios de la siguiente forma:

- Para un beneficiario con un rango entre 0 a 2 SMMLV (entre 0 y US\$ 520) se otorga un SFV de hasta 30 SMMLV (alrededor de US\$ 7800).
- Para un beneficiario con un rango entre 2 a 4 SMMLV (entre US\$ 520 y US\$ 1040) se otorga un SFV de hasta 20 SMMLV (alrededor de US\$ 5200).

Respecto a la asignación de los recursos del SFV a través de FONVIVIENDA, esta se ha dado a través de los diferentes programas desarrollados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Entre ellos, se encontraban en 2020: Mi Casa Ya, Vivienda Gratuita, Programa de Vivienda de Interés Prioritario Para Ahorradores (VIPA), Semillero de Propietarios, y Casa Digna, Vida Digna<sup>143</sup>. A continuación, se describe el primero de ellos siendo el que actualmente cuenta con convocatoria vigente de beneficiarios para 2023.

- Programa Mi Casa Ya

Con la expedición del Decreto 428 de 2015 se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya” a través del cual el Gobierno ofrece subsidios para la compra de una vivienda de interés social<sup>144</sup> nueva a los hogares más vulnerables.

Este programa está dirigido a aquellos hogares<sup>145</sup> interesados en adquirir vivienda nueva que no hayan sido beneficiarios de otro subsidio de vivienda o cobertura a la tasa de interés, que no sean propietarios en el territorio nacional y que cuenten con un crédito

---

<sup>141</sup> Bajo Ley 21 de 1982, se establece como obligatorio un pago del 4% destinado al subsidio familiar. Los empleadores están obligados a afiliarse y pagar los aportes a las CCF de sus trabajadores permanentes. Más información en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>

<sup>142</sup> Un mayor análisis de la evolución de las CCF y sus funciones está disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47734>

<sup>143</sup> <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/gpv-p-01-asignacion-sfv-10.0.pdf>

<sup>144</sup> Cuenta con un valor máximo de 135 SMMLV (alrededor de US\$ 37,533). Ver: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>

<sup>145</sup> Se considera hogares a aquellos conformados por una o más personas que integren el mismo grupo familiar, incluidos los cónyuges y las uniones maritales de hecho, las parejas del mismo sexo y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil.



aprobado para la adquisición de la solución de vivienda o con una carta de aprobación de un leasing habitacional.

Desde sus primeros años el programa ha tenido una gran aceptación y ha escalado rápidamente. Así, se sabe que en 2015 se entregó alrededor de 1800 subsidios, luego fueron más de 7,000 en 2016, casi 15,000 subsidios en 2017, y más de 32,000 para 2018 (MVCT, 2019). De igual forma el gobierno espera aumentar el promedio de subsidios de 33000 registrados entre 2018 y 2020 y llegar a otorgar en promedio 50,000 anualmente entre 2023 y 2026 (MVCT, 2023). Asimismo, se indica que la entrega de subsidios se ha concentrado en ciudades como Barranquilla, Cali y Bogotá dejando sin mayor participación al resto de ciudades por lo que se ha ido ajustando el programa a fin de lograr un mayor equilibrio territorial (MVCT, 2023).

Así, por ejemplo, bajo la reciente expedición del Decreto 490 de 2023<sup>146</sup> se han realizado algunas modificaciones al programa siendo una de las causas la alta concentración de más del 50% de los subsidios en 10 municipios, siendo que existen otros municipios que nunca han recibido subsidios a lo largo del programa.

Además, según indica el Decreto el programa ha tomado en cuenta los criterios de focalización que ha venido utilizando, ya que solo un pequeño porcentaje de la población cuenta con un ingreso acorde a los requisitos del programa y, por tanto, ha actualizado las condiciones de clasificación y acceso de los hogares a través de un nuevo instrumento de focalización. De esta forma, se pasó de un requisito de ingresos mensuales máximos de hasta cuatro SMMLV al uso del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV). Así, los hogares interesados deben haber realizado la encuesta Sisbén IV y tener una clasificación entre A1 y D20.

De esta manera se obtiene una nueva clasificación de asignación, pero mantiene el valor del subsidio otorgado previo a la modificatoria:

- Para hogares clasificados entre A1 y C8 se les asignará un subsidio de hasta 30 SMMLV (alrededor de US\$ 7800).
- Para hogares clasificados entre C9 y D20 se les asignará un subsidio de hasta 20 SMMLV (alrededor de US\$ 5200).

Adicional al subsidio a la cuota inicial, el programa Mi Casa Ya contempla una cobertura de tasa de interés durante los siete primeros años de vigencia a la cual los beneficiarios del subsidio pueden acceder siempre y cuando el crédito para la adquisición o la operación de leasing habitacional se aplique en una vivienda de interés social nueva que cumpla con las condiciones requeridas por el programa.

Por otro lado, el programa sigue considerando la concurrencia de subsidios para aquellas familias que no superen los 2 SMMLV (alrededor de US\$ 520), es decir, un hogar beneficiario del programa Mi Casa Ya puede ser también beneficiario del subsidio otorgado por parte de las Cajas de Compensación Familiar y recibir un valor equivalente de hasta 50 SMMLV (alrededor de US\$ 13000)<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=205943>

<sup>147</sup> Dato recuperado de la página web del programa. Disponible en: <https://micasaya.minvivienda.gov.co/>



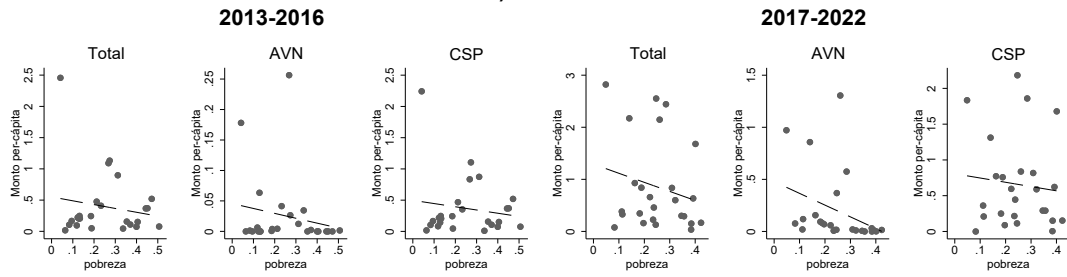
## Anexo 2. Egresos presupuestales de la SBN según Genérica de Gasto (en millones de soles)

| Genérica Del Gasto                    | 2017      |           |           | 2018      |           |           | 2019      |           |           | 2020      |           |           | 2021      |           |           | 2022      |           |           |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                       | PIA       | PIM       | Ejecutado | PIA       | PIM       | Ejecutado | PIA       | PIM       | Ejecutado | PIA       | PIM       | Ejecutado | PIA       | PIM       | Ejecutado | PIA       | PIM       | Ejecutado |
| Personal y Obligaciones               | 7.85      | 6.65      | 6.49      | 7.93      | 6.49      | 6.38      | 7.95      | 6.73      | 6.60      | 7.88      | 7.71      | 6.46      | 7.59      | 7.40      | 6.82      | 7.24      | 7.24      | 6.65      |
| Pensiones y Prestaciones Sociales     | 0.05      | 0.04      | 0.04      | 0.05      | 0.04      | 0.04      | 0.05      | 0.19      | 0.17      | 0.05      | 0.28      | 0.24      | 0.21      | 0.27      | 0.24      | 0.18      | 0.23      | 0.23      |
| Bienes y Servicios                    | 24.37     | 36.30     | 31.69     | 36.26     | 37.96     | 32.90     | 34.98     | 34.33     | 32.07     | 35.33     | 29.87     | 27.94     | 27.19     | 26.80     | 26.41     | 28.43     | 32.18     | 30.51     |
| Donaciones y Transferencias           | 0.00      | 0.00      | 0.00      | 0.00      | 0.04      | 0.04      | 0.00      | 0.07      | 0.07      | 0.00      | 0.11      | 0.11      | 0.00      | 0.05      | 0.05      | 0.00      | 0.17      | 0.17      |
| Otros Gastos                          | 0.32      | 0.80      | 0.80      | 0.32      | 0.47      | 0.47      | 0.32      | 0.36      | 0.36      | 0.32      | 2.92      | 2.92      | 0.32      | 0.78      | 0.78      | 0.24      | 0.30      | 0.29      |
| Adquisición de Activos No Financieros | 0.88      | 8.10      | 2.28      | 0.00      | 2.28      | 2.28      | 0.00      | 5.85      | 5.41      | 1.00      | 3.58      | 2.42      | 0.00      | 3.57      | 2.92      | 0.00      | 3.18      | 2.74      |
| <b>Total</b>                          | <b>33</b> | <b>52</b> | <b>41</b> | <b>45</b> | <b>47</b> | <b>42</b> | <b>43</b> | <b>48</b> | <b>45</b> | <b>45</b> | <b>44</b> | <b>40</b> | <b>35</b> | <b>39</b> | <b>37</b> | <b>36</b> | <b>43</b> | <b>41</b> |

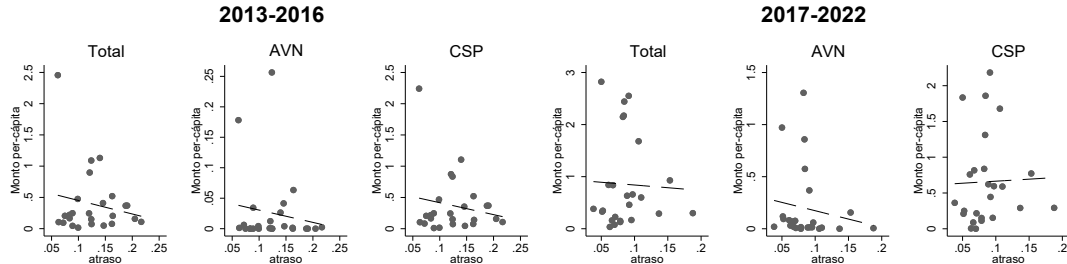
Fuente: Memorias institucionales de la SBN. Elaboración: Macroconsult.

## Anexo 3. Gráficos del análisis bivariado desagregado por períodos

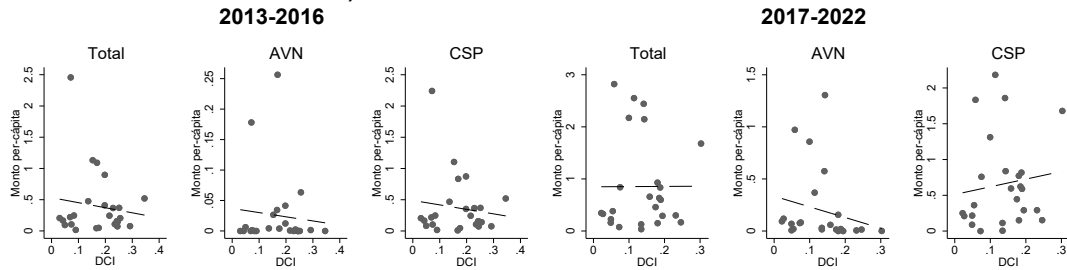
### a) Pobreza



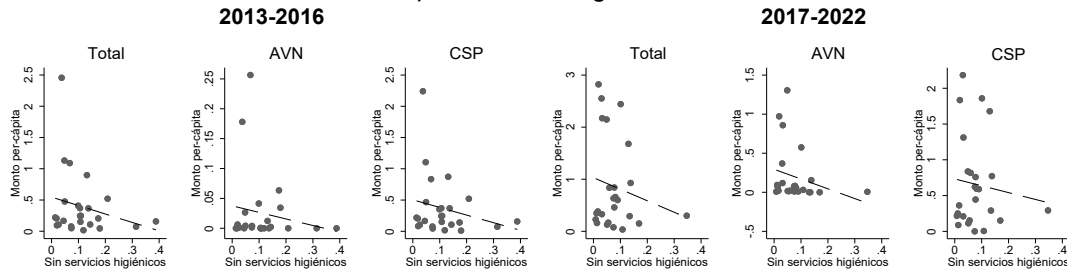
### b) Atraso escolar



### c) Tasa de Desnutrición Crónica Infantil



### d) Sin servicios higiénicos



### e) Región

