



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministerio de
Hacienda

Dirección General de
Presupuesto Público

Revisión de Gasto del Bono Familiar Habitacional¹

**Dirección de Calidad del Gasto Público
Dirección General de Presupuesto Público
Viceministerio de Hacienda
Ministerio de Economía y Finanzas**

Lima, Marzo 2024

¹ Este documento ha sido elaborado sobre la base del informe final de realizada por Macroconsult S.A. El equipo evaluador estuvo conformado por Yohnny Campana, Álvaro Monge, Sandra Cermeño y Justo Calderón.

La supervisión de la evaluación estuvo a cargo del equipo de Evaluaciones Independientes de la Dirección de Calidad del Gasto Público conformado por Mauro Ttito y Arturo García.

El equipo de Evaluaciones Independientes del MEF, agradece la participación de los funcionarios del MVCS y FMV, así como a las personas entrevistadas y expertos en la temática consultados.

Contenido

Glosario de Siglas	3
1. Introducción.....	5
2. Metodología	7
3. Elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional	12
3.1. Revisión de la literatura	12
3.2. El Bono Familiar Habitacional	27
3.3. Análisis de los elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional	51
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	100
4.4. Relevancia del Bono Familiar Habitacional	105
5. Análisis de la ejecución presupuestal.....	110
5.1. Análisis de la economía del gasto.....	110
5.2. Análisis de la eficacia.....	124
5.3. Análisis de la eficiencia.....	134
6. Conclusiones	138
Bibliografía.....	145
Anexos.....	157
Anexo 1. Descripción detallada de los programas similares al BFH en América Latina y el Caribe.....	157
Anexo 2. Egresos presupuestales de la SBN según Genérica de Gasto (en millones de soles)	169
Anexo 3. Gráficos del análisis bivariado desagregado por períodos.....	170

Glosario de Siglas

AEI:	Acción Estratégica Institucional.
AOI:	Actividades Operativas Institucionales.
APEIM:	Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados.
AVN:	Adquisición de Vivienda Nueva.
BAE:	Bono de Arrendamiento de Viviendas para Emergencias.
BANHVI:	Banco Hipotecario de la Vivienda de Costa Rica.
BAV:	Bono de Arrendamiento para Vivienda.
BBP:	Bono del Buen Pagador.
BCRP:	Banco Central de Reserva del Perú.
BFH:	Bono Familiar Habitacional.
BFV:	Bono Familiar de Vivienda de Costa Rica.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BMS:	Bono MIVIVIENDA sostenible.
BPVVRSS:	Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgo Sísmico.
CCF:	Cajas de Compensación Familiar de Colombia.
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
CIVIS:	Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social de Uruguay.
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.
CONAVI:	Comisión Nacional de Vivienda de México.
CSP:	Construcción en Sitio Propio.
DCI:	Desnutrición Crónica Infantil.
DGPPVU:	Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.
DIPRES:	Dirección de Presupuestos de Chile.
ENAHO:	Encuesta Nacional de Hogares.
ENAPRES:	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.
ESFS:	Entidad del Sistema Financiero y de Seguros.
FEN:	Fenómeno de El Niño.
FMV:	Fondo MIVIVIENDA.
FONAFE:	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
FONCODES:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.
FONVIVIENDA:	Fondo Nacional de Vivienda de Colombia.
FOSUVI:	Fondo de Subsidios para la Vivienda de Costa Rica.
GFE:	Grupo Familiar Elegible.
IFI:	Institución Financiera Intermediaria.
IFM:	Ingreso Familiar Mensual.
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática.
IVEA:	Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes de México.
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas.
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
MV:	Mejoramiento de Vivienda.
MML:	Matriz de Marco Lógico.
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
NCMV:	Nuevo Crédito Mivivienda.
OEI:	Objetivo Estratégico Institucional.
ONU HABITAT:	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
PASLC:	Programa Agua Segura para Lima y Callao.
PBI:	Producto Bruto Interno.
PBP:	Premio al Buen Pagador.
PDU:	Plan de Desarrollo Urbano.
PEI:	Plan Estratégico Institucional.

PGSU:	Programa Generación de Suelo Urbano.
PHR:	Programa de Habitabilidad Rural de Chile.
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura.
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado.
PNSR:	Programa Nacional de Saneamiento Rural.
PNUS:	Programa Nacional de Saneamiento Urbano.
PNVR:	Programa Nacional de Vivienda Rural.
PNVU:	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.
POI:	Plan Operativo Institucional.
PRAH:	Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional.
PROMEBA:	Programa de Mejoramiento de Barrios.
PVS:	Programa de Vivienda Social de México.
RENAMU:	Registro Nacional de Municipalidades.
RUV:	Registro Único de Víctimas.
SBN:	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
SBS:	Superintendencia de Banca Seguros y AFP.
SEDAPAL:	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.
SFV:	Subsidio Familiar de Vivienda de Colombia.
SISFOH:	Sistema de Focalización de Hogares.
SMART:	Specific, Measureable, Attributable, Relevant y Timeable.
SMV:	Superintendencia del Mercado de Valores.
SSP:	Sistema de Seguimiento de Proyectos.
SUNASS:	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.
UIT:	Unidad Impositiva Tributaria.
VIS:	Vivienda de Interés Social.
VRAEM:	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro.
ZEIS:	Zonas Especiales de Interés Social de Brasil.

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 informal², 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 asigne. 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 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 6,300 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). Ello llevaría a contemplar la posibilidad de que existen 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:

1. Identificar si la intervención apunta a incorporar a la población que no accede o no cuenta con una vivienda adecuada.
2. Examinar si el uso de recursos y la gestión del programa son adecuados.
3. 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 dirigida 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 puede 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 lograr la

² De acuerdo con Espinoza y Fort (2020), 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.

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?

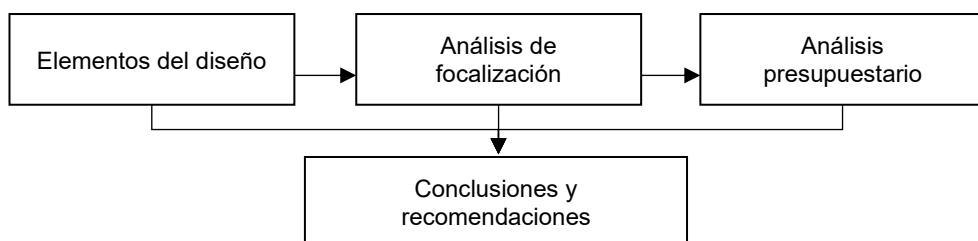
Para responder estas preguntas se ha seguido una metodología de revisión del gasto que analice la asignación y el manejo del gasto público utilizando información correspondiente al presupuesto e indicadores de desempeño del programa. Para ello, la primera etapa de la investigación correspondió a la revisión 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 información interna del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y el 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 sólo 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 son disponibles para escrutinio público, lo que resta replicabilidad a las cifras a que esta institución utiliza. Asimismo, en la sección de análisis de la economía del gasto (sección 5.1), se solicitó al MVCS el cálculo del presupuesto total que le solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (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 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, los cuales fueron extraídos 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 presupuestaria³. 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.

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 BFH 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:

- El uso de bonos como estrategia para cubrir brechas habitacionales.
- Riesgos asociados que pueden devenir por el uso clientelar de estas intervenciones.
- Experiencia de otros programas en Perú que apuntan a contribuir con el cierre de brechas habitacionales, en particular de segmentos pobres.
- Estudios de caso en otros países, principalmente de la región, para atender la brecha habitacional a través de bonos o subsidios⁴.
- Procesos asociados a la habilitación de suelos y su impacto sobre la oferta habitacional en el Perú.
- 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.

³ Directiva N° 007-2019-EF/50.01

⁴ La discusión introducida incorpora una discusión sobre intervenciones para el ámbito rural. Esta, sin embargo, es sólo referencial, pues escapa de los alcances del BFH, que básicamente se concentra en el ámbito urbano.

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)⁵. Además, se verifica la pertinencia y suficiencia de los medios de verificación para la construcción de los indicadores y se explora 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:

- 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.
- Criterios de asignación del Fondo Mi Vivienda (FMV) para distribuir los fondos destinados al BFH 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 solicitó 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 Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM y población de frontera). Por otro lado, se solicitó 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 innombrado de beneficiarios del programa Techo Propio, donde se recoja 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 pudo 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 Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) y, donde es necesario, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Con los indicadores construidos, se realizan los siguientes análisis:

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

⁵ 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 ajusta 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, 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, el programa Techo Propio y el 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 30848⁶. 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, períodos de pago, etc.). Este ejercicio permite derivar tres análisis subsecuentes. Primero, permite estimar la *demandas 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 (medido en el número de hogares) si se ajustara 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.

⁶ 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 involucra el análisis del grado en que se alcanzan los resultados esperados.

- 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.
- 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 de FMV en el cierre de la brecha según segmentos de interés.

- *Análisis de la eficiencia:*

En el marco del estudio, es el análisis de la relación entre productos y gastos considerando una mirada comparativa regional.

- Comparación entre el 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 el ratio es menor que el de los demás programas⁷.

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:

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

⁷ En la propuesta metodológica se ofreció explorar la eficiencia a partir de un análisis de 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.
- 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

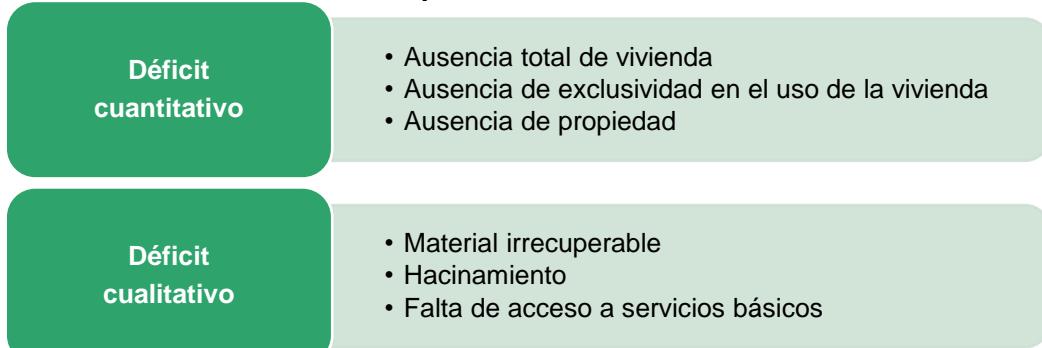
3.1.1. La brecha habitacional en el Perú

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 (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2022). 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 debe cumplir para considerar una vivienda como adecuada (ONU-Habitat, 2019): *Seguridad de la tenencia*: condiciones que protejan la propiedad de cualquier tipo de amenaza. *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. *Asequibilidad*: 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 en este. *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. *Accesibilidad*: consideraciones respecto al diseño y materialidad específicas a grupos desfavorecidos o marginados, especialmente de personas con discapacidad. *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. *Adecuación cultural*: refiere a que respeta y 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 deja 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 Instituto Nacional de Estadística e Informática (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 ello es si las paredes son 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 3 personas por habitación. Finalmente, las viviendas con servicios básicos deficitarios son aquellas que no tienen agua, luz ni desagüe. Respecto del 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 ello es si se abastece de agua de camión-cisterna u otro similar, río, acequia o manantial u otro tipo. Respecto del acceso a luz, la vivienda no cuenta con este si no accede a energía eléctrica mediante red pública. Respecto del 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 su lado, respecto del 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 (2020), cada año se crean 142 mil hogares en el Perú, mientras que tan solo se producen 128 mil viviendas, de las que apenas 43 mil

corresponderían a producción formal. Con ello, cada año se generaría una demanda no satisfecha de casi 100 mil 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 mil 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 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 (2020), 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 (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 a la 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 (Habitat 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 (Habitat para la Humanidad, 2019). 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 el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (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 (2023), entre el censo 2007 y 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 (INEI, 2018). 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 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° 31313⁸, 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 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 (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 (MVCS, 2021).

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 (MVCS, 2021).

Por el lado de la demanda, se identifica que el mercado de vivienda formal no se masifica debido a 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 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010). Asimismo, en tanto los costos asociados a viviendas formales 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, y una demanda que no puede demandarlas por lo que despliega estrategias informales para auto proveerse 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 períodos 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.

⁸ Ver:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B02031313.pdf?v=1634579665>

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 (Habitat 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).

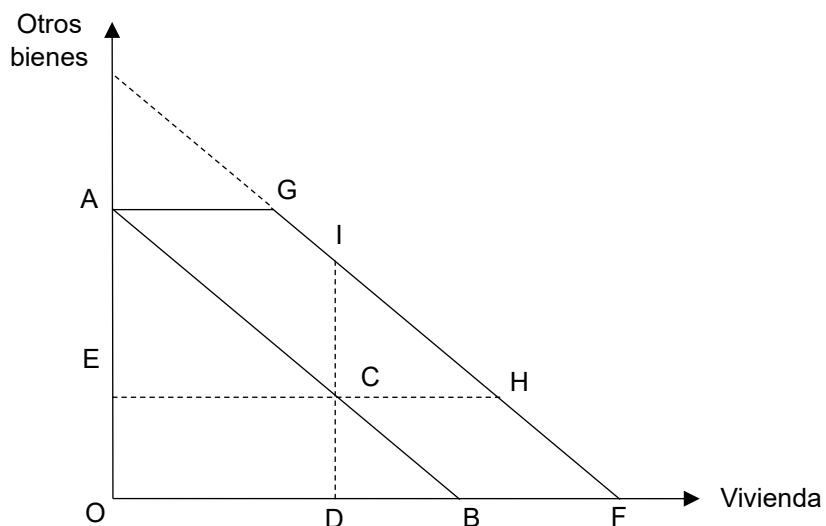
Respecto de su rol como facilitadoras del acceso a una vivienda (ampliamente conocido como *Housing Microfinance* en inglés), la experiencia a nivel internacional es abundante y se caracteriza por su aproximación, en especial, a las necesidades habitacionales de los hogares más pobres (Daphnis y Ferguson, 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 éstas 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, puede 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 desbordan sobre el sistema financiero y fortalecen el mercado de créditos (Gonzales, 2022). 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 por estos 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. Esto pues, por un lado, 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, puede carecer de incentivos para atender a familiar 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 (2020) 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. En tal modo, 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, generando así 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), aprobándose así 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 bonos⁹, 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 estos 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 de recursos (definición de criterios

⁹ 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 elegibilidad de potenciales beneficiarios), así como por 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 el autor, dada la rentabilidad de los proyectos habitacionales y un entorno de escasa transparencia puede generar incentivos a la corrupción entre agentes públicos y privados en la asignación de recursos.

Con ello, el uso clientelar de este tipo de intervenciones puede devenir y el principal riesgo asociado con este es un efecto negativo de gran magnitud sobre la eficiencia asignativa del gasto público (Kurer, 1993), entendida como aquellos recursos públicos que efectivamente son destinados a la consecución del bien común (Barrientos- Oradini, N., 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 D.S. N° 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 objetivo prioritario 3, 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 ciudades¹⁰. Así, se aprobó en el mismo año la Ley N° 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 (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 aprobado por las municipalidades provinciales¹¹). Además, están los Planes de Desarrollo Urbano y Metropolitano¹², que describen la estrategia de los gobiernos locales para fomentar la provisión y acceso a la Vivienda de Interés Social¹³. 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 (PDU) 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)¹⁴. Con la Ley N° 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.

¹⁰ 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%B02031313.pdf?v=1634579665>

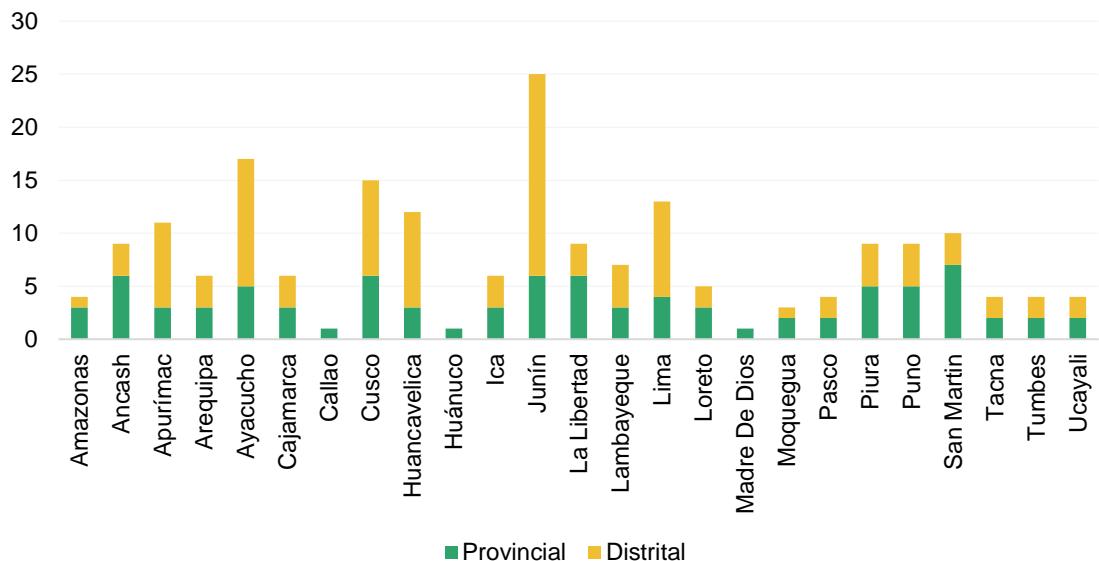
¹¹ La formulación y aprobación de los planes son de carácter obligatorio para los Gobiernos locales, así como lo es su actualización de acuerdo con la normativa urbanística nacional, ya que solo pueden otorgar licencias de habilitación urbana y edificación acordes con y en el marco de lo establecido en los PAT y PDU aprobados y vigentes

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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: RENAMU (2022). Elaboración: Macroconsult.

La Ley N° 31313 también estipula que en los procesos de renovación y regeneración urbana en los que participen los Gobiernos locales se destinará obligatoriamente un porcentaje del al menos 20% del área intervenida para la creación de VIS¹⁵. 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 Urbana¹⁶, entre estos destacan las Zonas Especiales de Interés Social y la Zonificación Inclusiva. En cuanto al primero, 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

¹⁵ Salvo que dicha intervención no implique la creación de áreas para uso residencial.

¹⁶ 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.¹⁷

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 Prioritaria. 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 PNVU es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y tiene como co-responsables 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)*¹⁸: 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 intervención¹⁹ asociadas con la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de los servicios de saneamiento, el fortalecimiento de las capacidades del Estado y

¹⁷ 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°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.

¹⁸ Inicialmente conocido como Programa "Agua para Todos", creado mediante el Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) recibe su cambio de denominación en la disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA.

¹⁹ Más información del programa descrita en su Manual de Operaciones se encuentra en: <https://drive.google.com/file/d/15sggkQZWpyWWTsgLN5YDi9RqCJRjvDZa/view>

prestadores de servicio para ello, así como promover la educación sanitaria y uso racional de recursos hídricos.

- *Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)*²⁰: 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 PNSR²¹ se orientan prioritariamente a la construcción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de agua y saneamiento rural, así como el 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)*²²: 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. Entre 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 intervención²³ orientadas sobre todo a la construcción, instalación, rehabilitación, mejoramiento o ampliación de la infraestructura de agua y saneamiento, la implementación de soluciones tecnológicas 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)*²⁴: 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 integrales²⁵. 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 actuación²⁶: 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 actuación de recuperación de suelo urbano existente, que consiste en recuperar áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas.

²⁰ Creado bajo Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA

²¹ 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>

²² Se crea bajo Decreto Supremo N° 008-2017-VIVIENDA.

²³ Más información del programa descrita en su Manual de Operaciones se encuentra en: <https://drive.google.com/file/d/1xGRm03o3MLRSBewOjQrAzKYTnLkz-RSw/view>

²⁴ Creado bajo Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA.

²⁵ Se entiende por proyectos urbanos integrales, las actuaciones e intervenciones encaminadas a la producción inmobiliaria conjunta de unidades residenciales (vivienda), sociales (salud, educación, recreación, etc.) y económicas (industria, comercio, servicios).

²⁶ Más información del programa se encuentra en: <https://www.gob.pe/institucion/pgsu/institucional>

- *Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR)*²⁷: 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 intervención²⁸ 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 Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, mencionado previamente. De acuerdo con la Ley N° 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 llevar a cabo campañas de saneamiento y salud en coordinación con otras entidades pertinentes. En esa misma línea, y conforme con la Ley N° 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 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 Friaje 2019 – 2021. Descontinuada 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 friaje a partir del acondicionamiento de viviendas mediante tecnologías específicas

²⁷ Creado mediante disposición complementaria del Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA y bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, en reemplazo del Programa de Apoyo al Hábitat Rural (PAHR)

²⁸ 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>

asociadas con paredes (calientes), aislamiento térmico y reforzamiento de muros (FONCODES, 2020).

3.1.4. El Fondo Mivivienda

Como se señaló en la sección anterior, el FMV es uno de los actores co-responsables del Objetivo Prioritario 3 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 Vivienda²⁹. 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 privado³⁰, 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)³¹, así como por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)³².

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, 2023).

- 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 S/64,200 hasta S/464,200, y en un plazo de financiamiento entre 5 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 Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) de forma única y no reembolsable creado bajo La Ley N° 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 sostenible³³ se aplica 1.16279 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) adicionales al BBP a comparación de una vivienda tradicional.³⁴

²⁹ Ley N° 26912.

³⁰ Ley de Conversión – Ley N° 28579.

³¹ Resolución SBS N° 980-2006.

³² Ley de Conversión - Ley N° 28579 y Resolución CONASEV N° 059-2007-EF/94.01.1.

³³ 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 eco materiales 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>

³⁴ 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 NCMV 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 BBP en el cuarto rango del valor de la vivienda (más alto) que se encuentre vigente.³⁵
- 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.
- MiTerreno: 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 8 años.
- Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVR): 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, destinando 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 un plazo máximo de 5 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

³⁵ Según el Memorial Anual de 2022, el monto para ese año fue de S/ 5,400. 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° 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, 2023). 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° 27829³⁶ 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 beneficiario 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 vivan juntos, que 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)³⁷ 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/ 3,141 para AVN y S/2,266 para Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV).

³⁶ Modificada posteriormente por la Ley N° 28210 y por los Decretos Legislativos 1037 y 1226.

³⁷ 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 R.M. N° 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° 1132, Decreto Legislativo 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 presenta 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° 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° 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.³⁸

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° 29266, Techo Propio al igual que los demás programas sociales de aquel entonces empezarían 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° 1226, el cual establecía la eliminación del SISFOH en el programa Techo Propio³⁹.

Además, dicho Decreto trajo consigo otros importantes cambios dentro del diseño del BFH como lo son la incorporación de beneficiarios de atención extraordinaria. A partir de 2015, se consideraban beneficiarios extraordinarios del BFH aquella población ubicada en zonas de muy alto riesgo no mitigable, identificadas y declaradas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 29869 (Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy alto Riesgo no mitigable); y, la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables, por emergencias o desastres⁴⁰.

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 del Niño Costero que azotó al país causando innumerables daños y pérdidas en cuanto a viviendas, se promulgó el Decreto de Urgencia N° 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.

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

³⁸ Este valor aumentaría hasta 20 UIT en 2015 bajo Decreto Legislativo N° 1226. Aunque posteriormente estaría definido en los Reglamentos Operativos de las modalidades del programa.

³⁹ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1516458-1226>.

⁴⁰ También se consideraba a los beneficiarios del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional, que se encuentren señalados en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 34 del Reglamento de la Ley N° 28592.

inhabitável 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 SBS⁴¹ para el otorgamiento de créditos complementarios para el financiamiento de las VIS, tales como Derramas, Comités de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo de las Entidades Públicas (CAFAEs), Cooperativas de Vivienda, entre otros. 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 tugurización⁴² con la finalidad de renovar los centros históricos⁴³. 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.

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

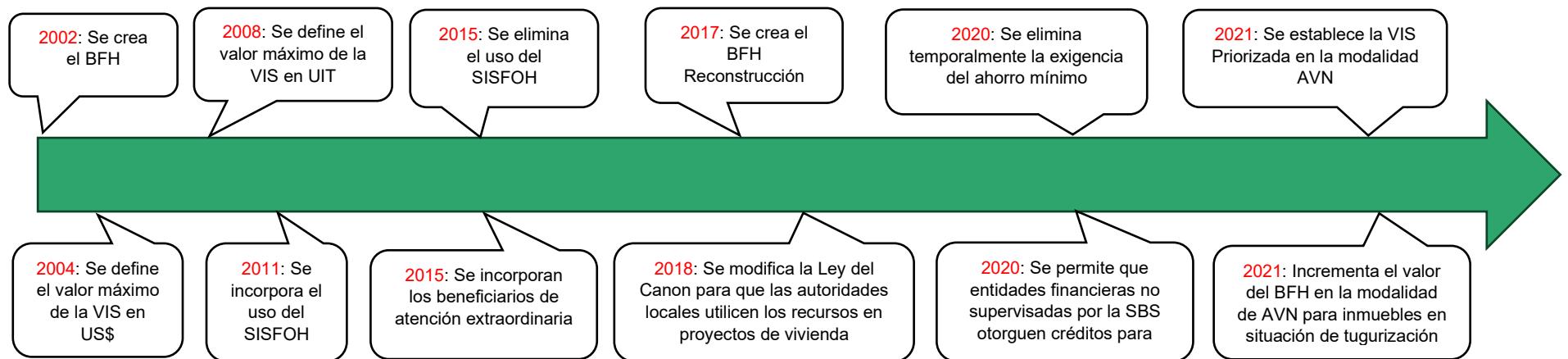
⁴¹ Es decir que no son una Entidad del Sistema Financiero y de Seguros (ESFS).

⁴² La tugurización está relacionada con las viviendas antiguas de las denominadas zonas "históricas" o "monumentales" de las ciudades.

⁴³ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/350527-ministerio-de-vivienda-incrementa-bono-de-techo-propio-para-renovar-centros-historicos-del-pais>.

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 (con un ingreso familiar mensual neto menor) de Adquisición de Vivienda obtener un mayor monto del BFH, pero para viviendas de un menor valor a comparación de las VIS ordinaria.

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° 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 del Niño Costero. Este se empezó a otorgar a partir de octubre del 2017 y sigue vigente hoy en día (Decreto de Urgencia N° 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 mil bonos en Reconstrucción con respecto al total de 170 mil bonos otorgados bajo la modalidad de CSP⁴⁴.

De igual forma, el BFH ha puesto especial atención en atender a poblaciones vulnerables⁴⁵:

- 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° 29643, se le otorgara 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° 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.

⁴⁴ 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>.

⁴⁵ 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 su 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/ 3,141. Para los casos de VIS Priorizada, el IFM es producto de la evaluación de la casuística anual y no debe exceder los S/. 2,071. Asimismo, el grupo familiar que aplica al BFH bajo esta modalidad debe contar con un ahorro mínimo de 0.3% del valor de la vivienda que desea adquirir⁴⁶.

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 S/.46,530
VIS Priorizada en Edificio Multifamiliar/ Conjunto Residencial/Quinta	Hasta S/.68,000	9.7 UIT S/.48,015
VIS en Lote Unifamiliar	Hasta S/.102,800	8.75 UIT S/.43,215.5
VIS en Edificio Multifamiliar/Conjunto Residencial/Quinta	Hasta 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.

⁴⁶ Según Resolución Ministerial N° 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 BFH⁴⁷ y, en caso así sea, declaración de elegibilidad como Grupo Familiar Elegible (GFE).
- iii. Suscripción de contrato de compra-venta 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/ 2,266. Asimismo, el ahorro mínimo con el que debe contar el grupo familiar debe ser de 0.023 UIT (113.85 soles)⁴⁸. 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°421-2022-VIVIENDA, el valor del BFH entregado bajo esta modalidad asciende hasta 6 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:

⁴⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-2007-VIVIENDA. Disponible en: [https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/abril/21/D.S.%20N%c2%ba%20013-2007-VIVIENDA%20\(21-04-07\).pdf](https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/abril/21/D.S.%20N%c2%ba%20013-2007-VIVIENDA%20(21-04-07).pdf)

⁴⁸ Según Resolución Ministerial N° 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 son declarados 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. Suscripción del 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 y de Seguros (ESFS) otorga una Carta Fianza de Seriedad 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 aprobado, 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, quien 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/. 2,266. En esta modalidad el ahorro mínimo requerido debe ser de 0.2 UIT⁴⁹, equivalente a 860 soles⁵⁰. 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 BFH⁵¹, las siguientes se consideran intervenciones reconocidas bajo esta modalidad en orden de prioridad:

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

⁴⁹ Disponible en: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-constructores/pagina.aspx?idpage=108>

⁵⁰ 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 Mejoramiento de Vivienda.

⁵¹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 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 existe 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.⁵²

- **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, 2020), 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 focaliza en los hogares más pobres y vulnerables⁵³, 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 país⁵⁴.

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) quien 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 otros⁵⁵.

⁵² Un mayor detalle de la descripción de los programas podrá ser encontrada en los Anexos.

⁵³ Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>.

⁵⁴ Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026260&idVersion=2023-05-11&idParte=1>.

⁵⁵ Ver:

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 habitacional⁵⁶ o con necesidad de vivienda, priorizando 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 otros⁵⁷.

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 vinculadas al sistema formal de trabajo⁵⁸.

Al 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 habitacional⁵⁹.

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, entonces 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, comparándola con el BFH en el caso de Perú.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791393/2022_12_29_MAT_sedatu_1_C_4.pdf.

⁵⁸ Ver: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/1077%20-%20202015.pdf>.

⁵⁹ Ver: <https://micasaya.minvivienda.gov.co/>.

Tabla 2. Programas similares al BFH en la región

País	Chile		Costa Rica	México	Colombia	Perú
Programa	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
Descripción del servicio otorgado	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	Otorga el Subsidio Familiar de Vivienda	Otorga el Bono Familiar Habitacional
Qué financia	- Adquisición de vivienda - Construcción de vivienda	- Adquisición de vivienda - Construcción de vivienda	- 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	- Adquisición de vivienda - Autoproducción - Reubicación de vivienda - Reconstrucción de vivienda - Mejoramiento Integral Sustentable - Mejoramiento de Unidades Habitacionales	- Adquisición de vivienda	- Adquisición de vivienda - Construcción de vivienda - Mejoramiento de vivienda
Requisitos generales	- Ser chileno o tener condición de permanencia definitiva - Ser mayor de 18 años - Contar con un núcleo familiar - Pertenecer al 40% de la población con menos recursos - No haber recibido otro subsidio habitacional - No poseer otra vivienda o terreno - Acreditar un ahorro mínimo de US\$ 445	- Ser chileno o tener condición de permanencia definitiva - Ser mayor de 18 años - Contar con un núcleo familiar - Pertenecer como mínimo al 60% de la población con menos recursos en el tramo menor del programa - No haber recibido otro subsidio habitacional - No poseer otra vivienda o terreno - Acreditar un ahorro mínimo de US\$1300 en el tramo menor del programa - Acreditar el financiamiento complementario al subsidio según el tramo al que corresponda	- Ser costarricense o tener residencia legalizada en el país - 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 o poseer alguna que requiera mejoras - Tener un ingreso mensual que no supere los US\$ 3300	- Ser mayor de 18 años, o caso contrario, acreditar tener dependientes económicos directos en primer grado - Pertenecer a la población prioritaria del programa (hogares en zonas mayoritariamente indígenas, con mujeres jefas de hogar, entre otras) - Tener un ingreso mensual del hogar de hasta US\$ 894 o un ingreso individual de US\$ 465 según los requerimientos del esquema de postulación.	- Conformar un hogar constituido por una o más personas que integren el mismo grupo familiar - No haber recibido algún subsidio de vivienda o cobertura a la tasa de interés - No ser propietario de una vivienda en el país - Contar con una calificación entre A1 y D20 en el Sisbén IV - Contar con un crédito aprobado o una carta de aprobación de un leasing habitacional	- Conformar un grupo familiar donde el jefe de familia debe declarar al menos un miembro dependiente de él. - No haber recibido apoyo habitacional del Estado - No tener otra vivienda o terreno a nivel nacional - El ingreso familiar mensual no deberá superar los US\$ 1012 o US\$ 566 según el tipo de vivienda a comprar. - Un ahorro mínimo de US\$ 31 o hasta el 3% del valor de la vivienda dependiendo de la modalidad

País	Chile	Costa Rica	México	Colombia	Perú	
Monto máximo del subsidio	<p>Adquisición de vivienda: Se puede adquirir una vivienda de hasta US\$ 42,285.</p> <p>Construcción de vivienda: Un subsidio por un valor de hasta US\$ 50,300 para Construcción en Nuevos Terrenos.</p>	<p>Adquisición de vivienda: Un subsidio de hasta US\$ 33,400 para vivienda con un valor de hasta US\$ 53,400 (Tramo I)</p> <p>Construcción de vivienda: 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\$ 7,709 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"> - Un subsidio de hasta US\$ 6,300 para una vivienda nueva con un valor de hasta US\$ 24,300. - Un subsidio de hasta US\$ 5,400 para una vivienda usada con un valor de hasta US\$ 28,300. <p>Autoproducción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un subsidio de hasta US\$ 35,800 para Vivienda Nueva. - Un subsidio de hasta US\$ 27,700 para Mejoramiento de Vivienda. 	<p>Un subsidio para los hogares clasificados entre A1 y C8 para viviendas de hasta US\$ 37,533.</p>	<p>Adquisición de vivienda: 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: Un bono de hasta US\$ 8,903</p> <p>Mejoramiento de vivienda: Un bono de hasta US\$ 2,883</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 al 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\$ 8,903, 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\$ 2,883, el cual es menor al monto máximo otorgado en Costa Rica de US\$ 7,709. 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\$27,700⁶⁰.

En todos los casos, una diferencia notable a destacar es el caso de Costa Rica que, a diferencia del caso 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

⁶⁰ 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.

importante, 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 las 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 juntos⁶¹.

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 Producto Bruto Interno (PBI). En este caso, sin embargo, el porcentaje del PBI que representa el presupuesto Techo Propio es mayor al del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional en Chile.

⁶¹ 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%
	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%
Costa Rica	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 Mundial⁶².

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 6 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 de 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 del 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 beneficiario⁶³.

⁶² 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/informeGestionFO_SUVI.aspx (Costa Rica), <https://www.gob.mx/conavi/documentos/informes-trimestrales-del-ejercicio-fiscal> (México), y los POI del MVCS.

⁶³ 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 Monto Per cápita	29,997 18,710	15,787 28,302	17,244 46,979	196,082 6,102	71,662 15,928	63,434 20,897
	Sistema Integrado de Subsidio Habitacional	N Monto Per cápita	18,018 17,134	18,784 17,366	17,823 17,395	18,523 14,141	15,506 16,019	16,934 16,660
Costa Rica	Fondo de Subsidios para la Vivienda	N Monto Per cápita	11,155 15,469	11,461 16,547	12,844 16,766	12,873 16,957	11,428 18,300	8,369 18,281
	Programa de Vivienda Social en México ⁶⁴	N Monto Per cápita	101,697 2,655	109,568 3,039	42,861 2,010	57,650 3,945	78,064 3,324	117,762 3,366
Colombia	Mi Casa Ya	N Monto Per cápita	14,403 3,779	30,292 4,735	31,605 5,208	37,453 5,198	66,260 5,217	66,674 5,863
	Techo Propio	N Monto Per cápita	28,471 5,630	25,468 6,875	55,419 7,149	49,738 7,523	47,596 8,354	37,809 9,263

Fuente: DIPRES, BANHVI, Gobierno de México, Gobierno de Colombia, FMV⁶⁵. Elaboración: Macroconsult.

En contraste, se encuentran los casos del programa Mi Casa Ya de Colombia y Techo Propio de Perú quienes 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 el 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.

⁶⁴ Para los años entre 2020 a 2022 se reporta el número de subsidios y el monto desembolsado por subsidio.

⁶⁵ 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 reporta 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 a que los ingresos que perciben los hogares no son estables, sino más bien tienden a ser altamente volátiles (Lancheros, s.f.). Esto puede impactar altamente en su capacidad de ahorro y por consecuencia reducir su acceso al crédito (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 - 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 rural o erial en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad (veredas y pistas), de distribución de agua y recolección de desagüe, de

distribución de energía e iluminación pública, según lo establece la Ley 29090 o Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones⁶⁶.

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; 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 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 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 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 domiciliarios⁶⁷.

Estos 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, 2020). Según los autores, los altos precios de los suelos y la falta de zonificación de terrenos son unos de los limitantes 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 Urbano

⁶⁶ Además, el terreno podrá contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones

⁶⁷ Este procedimiento 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 lo 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.

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 de 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.⁶⁸

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 ganadores aquellas empresas que ofrezcan 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 viviendas⁶⁹.

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° 30230⁷⁰, 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 6 años la SBN ha logrado recuperar más de 2,200 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 país⁷¹ siendo los departamentos de Lima, Piura, Ancash e Ica donde se ha dado la mayor cantidad de predios recuperados tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

⁶⁸ En calidad de Operador, el FMV también asume la administración y gestión del Banco de Tierras.

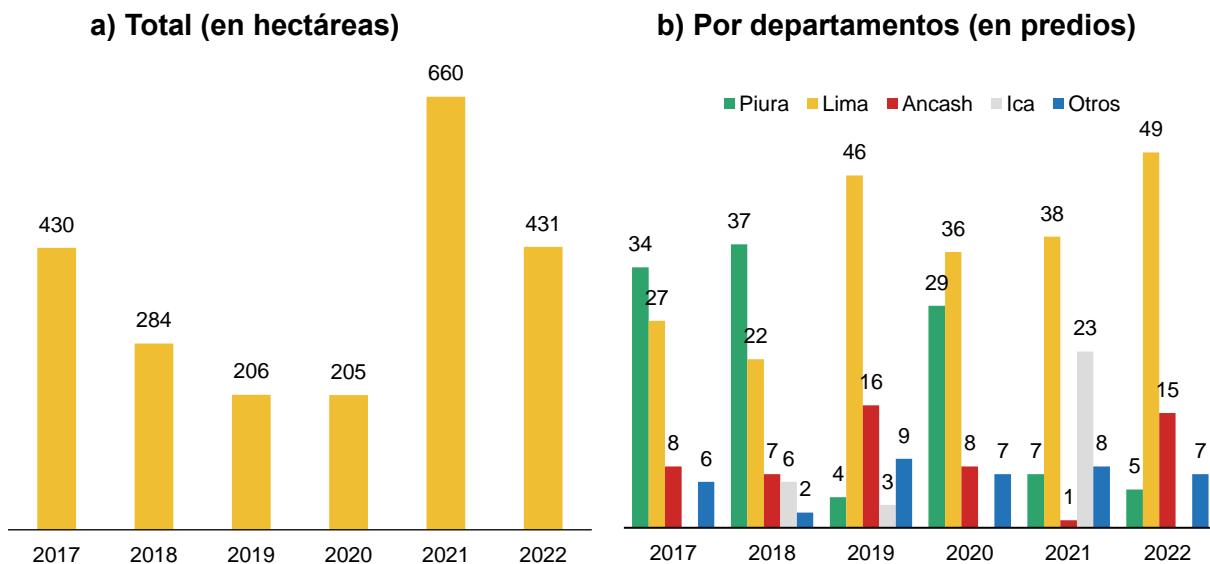
⁶⁹ Información extraída de: <https://www.gob.pe/35607-negocios-inmobiliarios-del-fondo-mivivienda>

⁷⁰ Disponible en:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473228/LEY_N%C2%BA_30230.pdf?v=1578520467

⁷¹ Lima, Piura, Ancash, Moquegua, Arequipa, Loreto, Ica, Lambayeque, Tumbes, Huancavelica, Callao.

Gráfico 6. Recuperación extrajudicial de terrenos a nivel nacional



Fuente: Memorias institucionales de la SBN⁷². 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 6 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 el 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 asignado al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) se redujo en S/9,272,744 (20.80%)⁷³. 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.

⁷² <https://www.sbn.gob.pe/memoria.php>

⁷³ Al respecto, en el Anexo 2 se presenta los egresos del programa según Genérica de Gasto. Los resultados muestran un alta nivel de ejecución (Ejecutado/PIM) para casi todos los años.

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. Para ello, 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 eriales 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 hectáreas⁷⁴. 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 mil soles por hectárea ($=9,923,096/165$). Esta cifra, por supuesto, puede variar si se toma otros horizontes temporales de referencia.

**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 (2020) hacen una estimación del costo de instalar servicios básicos e infraestructura en una zona ya ocupada por viviendas, y concluye 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 1 sol de valor a los lotes

⁷⁴ 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”.

informales. También señalan que el Estado invierte algo más de S/. 2,000 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 experiencia se conoce 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 (Dillion y otros, 2014; Rojas, 2001). De igual forma, hay evidencia que las políticas de vivienda pueden fracasar debido a la falta de planeación en la disponibilidad de tierras para su desarrollo (Sgueglia & 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 & 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 oferta⁷⁵. 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, 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 el campo 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 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, movimientos sociales organizados, en favor del 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.

⁷⁵ Algunas de las experiencias de esta sección son recogidas de Simioni y Szalachman (2007).

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 la 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 de operativas 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 desfajes 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 períodos 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 (Simioni y Szalachman, 2007). Esta intervención contempló procesos de informes diagnósticos, saneamiento, planimetría y empadronamiento.

Por otro lado, en Bogotá (Colombia), Metrovivienda tiene como objetivo urbanizar terrenos para promover proyectos de vivienda a 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, 2020). Asimismo, según describen Espinoza y Fort (2020), 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 (Cely y Ospina, 2023).

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 diecisiete veces el costo en el centro de la ciudad (Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1987, como se citó 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, potencialmente perjudicando 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 0059⁷⁶, 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 Presupuestal, 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

⁷⁶ Disponible en:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0059_bono_familiar_habitacional.pdf

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 tabla⁷⁷.

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.

⁷⁷ En versiones anteriores del informe se tenía 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. 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 y 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 Resultado específico	Indicadores	Medios de 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. - Déficit cualitativo de vivienda en la población urbana en situación de pobreza	ENAHO	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidad macroeconómica - El nivel de pobreza no se agudiza
Productos			
3000129 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. - Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder con construcción en sitio propio en condiciones adecuadas. - Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a un mejoramiento de vivienda en condiciones adecuadas - Porcentaje de proyectos de vivienda de interés social inspeccionados aleatoriamente.	Registros administrativos sistematizados de bonos asignados y desembolsados	<ul style="list-style-type: none"> - Familias cumplen con la acreditación del ahorro
		Registros administrativos sistematizados del Comité de Registro	
Actividades			
5004334 Asignación del bono familiar habitacional para vivienda nueva	Familia (Número de familias beneficiadas con el bono familiar habitacional para vivienda nueva)		<ul style="list-style-type: none"> - Familias están inscritas en el SISFOH - FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda - Familias califican a crédito hipotecario
5004335 Asignación del bono familiar habitacional para mejoramiento de vivienda	Familia (Número de familias beneficiadas con el bono familiar habitacional para el mejoramiento de vivienda)		<ul style="list-style-type: none"> - Familias están inscritas en el SISFOH - FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda. - Entidades Técnicas incrementan su interés en mejoramiento de vivienda.
5004336 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)		<ul style="list-style-type: none"> - Familias están inscritas en el SISFOH - FMV cuenta con los recursos para calificar a familias que postulan al programa de vivienda - Entidades Técnicas amplían su radio de acción territorial
5004337 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)		<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones Regionales de Vivienda participan activamente en la promoción y difusión en el ámbito de sus jurisdicciones
5004338 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 asentada en área de alto riesgo)		<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones Regionales de Vivienda identifican familias en áreas de riesgo - Estado provee de terreno urbanizable para reubicación - PGSU habilita el terreno

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Macroconsult

Tabla 7. Matriz de Marco Lógico del Programa Presupuestal 0146⁷⁸

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado específico			
Familias urbanas que viven en condiciones de habitabilidad inadecuada	<p>% de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit habitacional cuantitativo.</p> <p>% de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit cualitativo habitacional.</p> <p>% de familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano.</p>	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)	<ul style="list-style-type: none"> - Los resultados del censo nacional 2007 se considera como oficiales para el MVCS. - El C.V. debe ser < 15%. <ul style="list-style-type: none"> - Los GL y GR culminan la ejecución de los proyectos para el desarrollo de la infraestructura urbana sobre la base de una adecuada planificación. - El PNSU provee de la infraestructura y de la información necesaria para el acceso a servicios de saneamiento previo a la dotación de infraestructura y equipamiento urbano.
Productos			
3000829 Suelo habilitado 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"> - Disponibilidad de terrenos del estado con aptitud urbana que puedan ser transferidos al MVCS para la promoción de proyectos urbanos integrales. - Interés de los promotores inmobiliarios en la adquisición de terrenos promovidos por el MVCS. - Precisiones técnicas: los hogares urbanos de los niveles socioeconómicos c, d y e, es aquella población de menores recursos económicos y su clasificación socioeconómica es la desarrollada por el INEI.
3000830 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"> - No definido.
3000831 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"> - [No hay] alta rotación del personal técnico de los GL. - GL brindan las facilidades para recibir la asistencia técnica para el desarrollo de sus capacidades
3000832 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"> - Las acciones de los GL responden a un plan de desarrollo urbano establecido
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	Registros Administrativos PGSU	

⁷⁸ Disponible en:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0146_2019.pdf

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, puede añadirse 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 al 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 y otros, 2017).

En Latinoamérica, los programas tradicionales de vivienda han padecido de grandes vicios y han demostrado ser poco transparentes, ineficientes y mal conectados a 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 y Navarrete, 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 Llerda, 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-Hábitat, 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 y otros, 2017; Gertler y otros, 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 genera mayor demanda de transferencias sociales. No obstante, también encontraron que tuvieron efectos negativos sobre la generación de ingresos. En esa misma línea, Jacob y Ludwing (2012) analizan el impacto de un programa de subsidios de vivienda enfocado en la gente más pobre de Estados Unidos encontrando 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 y otros (2016) analizan el impacto de haber recibido subsidio de vivienda en la infancia encontrando que estos tienen 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 y otros (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 hacinamiento⁷⁹ 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

⁷⁹ Definido por los autores como más de dos personas viviendo por habitación.

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, encontrando 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 disminuyó el nivel de hacinamiento. Asimismo, las viviendas son 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 tiene 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) encontrando 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, registraron 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). Esto pues, si bien los autores encontraron un efecto sobre un aumento en las 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 y otros (2006) estudian el impacto del programa Tu Casa y encuentran que el programa generó efectos positivos en la calidad de viviendas. No obstante, el 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 1,480 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 construidos VIS han sido aquellos que más han habilitado el suelo, lo cual resalta el hecho 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 de 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. Si 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 pobreza de la población. Probablemente esto revele las limitaciones de este tipo de intervenciones y, más bien, indiquen 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 la MML correspondiente 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 continue 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 **Tabla 7** se ha analizado los indicadores de desempeño de manera detallada considerando los criterios SMART⁸⁰. 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 ha analizado los seis indicadores de desempeño del Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional se presenta en la **Tabla 8**. Si bien esta matriz actualmente no se encuentra vigente, se analiza sólo por completitud y porque la cadena causal asociada al BFH reconocida en la MML más reciente tiene alguna similitud, como se verá más adelante.

⁸⁰ 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)

De estos, ninguno cumple con ser un indicador SMART⁸¹. 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 6 indicadores, 4 cumplen con 3 o 4 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, 4 de los 6 lo cumplen pues se vinculan directamente con el resultado específico buscado. Asimismo, se identificó que todos los indicadores son relevantes.

⁸¹ 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	Especifico (1)	Medible (2)	Alcanzable (3)	Relevante (4)	Tiempo limitado (5)	SMART	Comentario
Indicadores de resultado							
Resultado específico: Incremento del acceso de la población de bajos recursos a vivienda en condiciones adecuadas							
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 beneficiario⁸².</p> <p>Asimismo, tanto el método de cálculo como la meta del indicador no ha 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>

⁸² Ello se debe a que uno de los criterios de elegibilidad del BFH es que los Ingresos Familiares Mensuales (IFM) del Grupo Familiar postulante lo excedan S/ 3,715 para VIS o S/ 2,071 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. Porcentaje de cumplimiento de entrega de BFH a familias aptas para acceder a una vivienda nueva en condiciones adecuadas	O	O	X	O	X		
1.1.2. 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		
1.1.3. 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		
1.1.4. Porcentaje de proyectos de vivienda de interés social inspeccionados aleatoriamente	X	X	X	O	X		

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 1 hasta 3 criterios.

Elaboración: Macroconsult.

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 ha seleccionado únicamente aquellos indicadores vinculados a la cadena causal del BFH. Así, son 3 los indicadores analizados. De estos, ninguno cumple con ser un indicador SMART. El comentario sobre tres es el mismo, pues se identifica 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 estructurales⁸³ (APEIM - Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados, 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).

⁸³ 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 utiliza 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	Especifico (1)	Medible (2)	Alcanzable (3)	Relevante (4)	Tiempo limitado (5)	SMART	Comentario
Indicadores de resultado							
Resultado específico: Familias urbanas que viven en condiciones de habitabilidad inadecuada							
1.1 Porcentaje de las familias urbanas de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit cuantitativo habitacional.	X	X	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 basados en ingresos.⁸⁴</p> <p>Asimismo, si bien el indicador parece ser medible (2) en la medida que plantea metodologías de cálculo⁸⁵ 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>Similarmente, 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 basados 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 difiere de las medidas construidas por el INEI en base a la ENAPRES.</p> <p>Asimismo, es alcanzable pues define metas explícitas (3). 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>

⁸⁴ 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 en: <https://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2022/08/APEIM-NSE-2020.pdf>

⁸⁵ 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

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) no es específico 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.

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 1 hasta 3 criterios.

Elaboración: Macroconsult.

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

Indicador	Porcentaje de los hogares urbanos, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH ⁸⁶ , con déficit cuantitativo habitacional
Unidad	Porcentaje de hogares (%)
Definición	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.
Fórmula	$\frac{HUDQ}{THU} * 100$
Variables	HUDQ: Hogares del ámbito urbano, cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit cuantitativo THU: Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH
Cálculo del indicador	Numerador: los HUDC 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). Denominador: total de hogares particulares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH
Fuente	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) – Módulo 1: Características de la Vivienda y del Hogar

Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

Por otro lado, se plantea 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.

⁸⁶ S/ 3,141 para AVN y S/2,266 para CSP y MV.

Tabla 11. Ficha de indicador propuesto 2

Indicador	Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH ⁸⁷ , con déficit habitacional cualitativo
Unidad	Porcentaje de hogares (%)
Definición	La cantidad de viviendas deficientes en calidad, en cuanto a su materialidad. Estas viviendas corresponden a hogares urbanos con ingresos familiares mensuales no exceden el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.
Fórmula	$\frac{HUDC_m}{THU} * 100$
Variables	<p>HUDC_m: 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>THU: Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH</p>
Cálculo del indicador	<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: 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>
Fuente	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) – Módulo 1: Características de la Vivienda y del Hogar

Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult.

⁸⁷ S/ 3,141 para AVN y S/2,266 para CSP y MV.

Tabla 12. Ficha de indicador propuesto 3

Indicador	Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH ⁸⁸ , con déficit habitacional cualitativo de hacinamiento
Unidad	Porcentaje de hogares (%)
Definición	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 no exceden el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH.
Fórmula	$\frac{HUDC_h}{THU} * 100$
Variables	<p>HUDC_h: 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</p> <p>THU: Total de hogares del ámbito urbano cuyo ingreso familiar mensual no excede el monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH</p>
Cálculo del indicador	<p>Numerador: los HUDC_h están compuestos por hogares cuya vivienda registra más de 3 personas por habitación, sin contar baños, cocina, pasadizos ni garaje. Se refiere al hogar principal (pregunta 104).</p> <p>Denominador: 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>
Fuente	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) – 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 al déficit habitacional cuantitativo. Dicha modalidad contempla el factor de propiedad de la vivienda, así como su uso exclusivo como

⁸⁸ S/ 3,141 para AVN y S/2,266 para CSP y MV.

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 Mivivienda⁸⁹, el programa Techo Propio ha realizado 477 mil desembolsos del BFH desde agosto 2003 a diciembre del 2022, por un monto equivalente a 10.6 mil millones de soles. Además, entre 2019 y 2021 ha realizado cerca de 50 mil desembolsos anuales en promedio, cubriendo alrededor de un tercio de la demanda incremental de vivienda, según estimaciones de Espinoza y Fort (2020) que, como se mencionó previamente, señalan que cada año se crean 142 mil 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; sólo 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 descontinuado desde 2020. Es posible considerar al Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVR) como un producto adicional que el FMV posee para atender la brecha cualitativa, pero este es más acotado en alcance (en 2022 sólo entregó alrededor de 3.3 millones de soles).

⁸⁹ 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 objetivo específico 1, 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 esperaba alcanzar. Para ello, inicialmente se exploran los criterios que tienen las entidades responsables del BFH para la definición de la población objetivo que espera atender a través de los recursos que maneja para su aplicación. Posteriormente, en función de los criterios teóricamente definidos y lo efectivamente implementados, 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 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”, cuyas 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 de 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 al 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 al 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 dos⁹⁰ actividades operativas institucionales (AOI) 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 PIA asignado al inicio del año, a las 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 promueven desde el FMV.

El procedimiento de programación anterior sólo 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 toman en consideración el déficit habitacional observado por departamento, buscando abrir más convocatorias en aquellos con mayor déficit. Además, destacan que de igual modo 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 programa 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 este caso, se resaltó el hecho de que el FMV únicamente responde a lo programado por

⁹⁰ Desde el 2021 no se programan metas para la Asignación del Bono Familiar Habitacional para Mejoramiento de Vivienda.

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 tiene 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 aún no se realizó el 2022 y pasará a realizarse el 2023.

Tabla 13. Disponibilidad de presupuesto BFH 2023 (miles)

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

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. Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

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 sólo 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
Total	100.0	100.0	100.0

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
AVN						
2019	8.0	270,480	6.0	199,997	10.1	348,149
2020	11.5	397,870	10.3	535,350	5.6	206,353
2021	10.0	390,390	3.9	150,000	11.2	432,479
2022	20.0	787,500	10.4	446,852	17.5	691,297
2023	20.0	866,250	8.0	300,032	3.5	142,772
CSP						
2019	53.7	1,229,232	33.9	661,653	44.9	1,089,028
2020	50.0	1,172,210	27.8	717,912	44.1	1,153,542
2021	25.4	671,088	35.6	943,972	36.4	1,013,088
2022	60.0	1,620,000	21.2	584,247	20.3	581,919
2023	40.0	1,188,000	26.8	685,243	0.3	8,304

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 gráficos⁹¹. 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.

⁹¹ 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

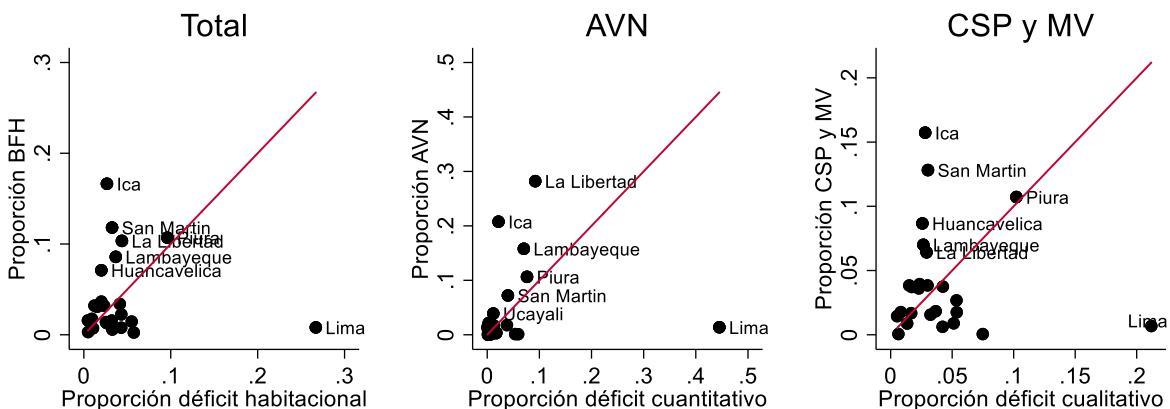
En primer lugar, en el panel a) del **Gráfico 7** se analiza la correlación entre la proporción del BFH retenido por cada región en el eje vertical y la contribución al déficit habitacional total por regiones para el periodo acumulado de 2013 a 2022. El análisis se hace para el total de desembolsos, que se vincula con el déficit habitacional total (gráfico Total), así como las modalidades AVN, que se vincula con el déficit cuantitativo, y CSP y MV, que se vincula 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 período (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 sobre atendidas y puntos por debajo, regiones sub atendidas.

En principio, cuando se analiza 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 sobre atendidas, y Lima, en el otro extremo, que está sub atendida de manera importante. Esto mismo ocurre cuando se analiza los fondos del BFH bajo las modalidades de AVN y CSP.

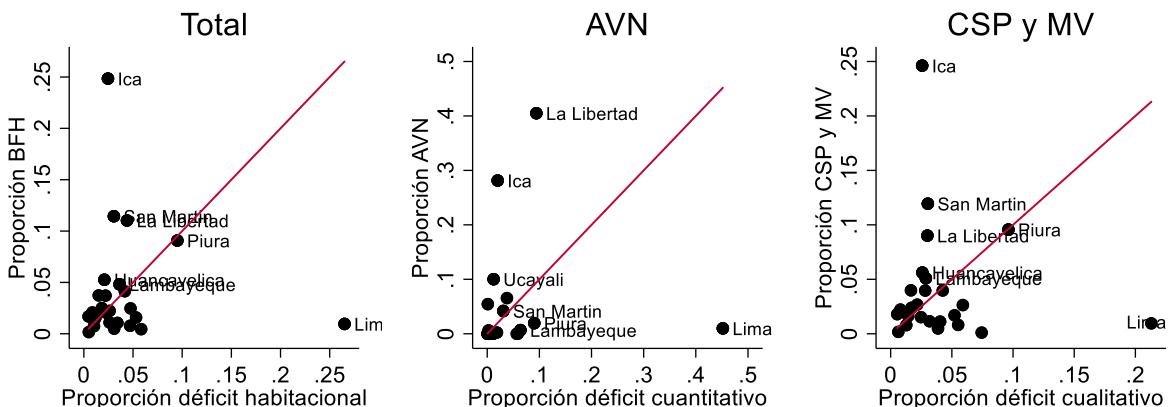
El análisis también ha sido realizado particionando los datos en dos períodos: el 2013-2016, que corresponde al período pre Fenómeno de El Niño (FEN), y 2017-2022, que corresponde al período post FEN. Los resultados se mantienen relativamente similares a lo largo de los períodos.

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

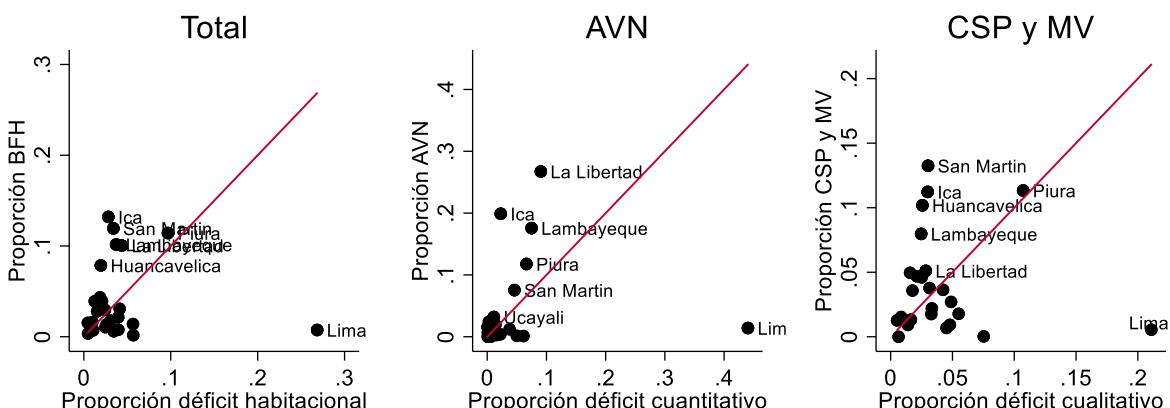
a) Período 2013-2022



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 habría estado realizando esfuerzos de control de habilitación urbana (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 Ferrández, 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 así 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, en 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 presentan promediados para el período 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 particionado para períodos diferenciados de 2013 a 2016 y 2017 a 2022, pero las conclusiones se mantienen. Estos últimos resultados se presentan gráficamente en el anexo⁹².

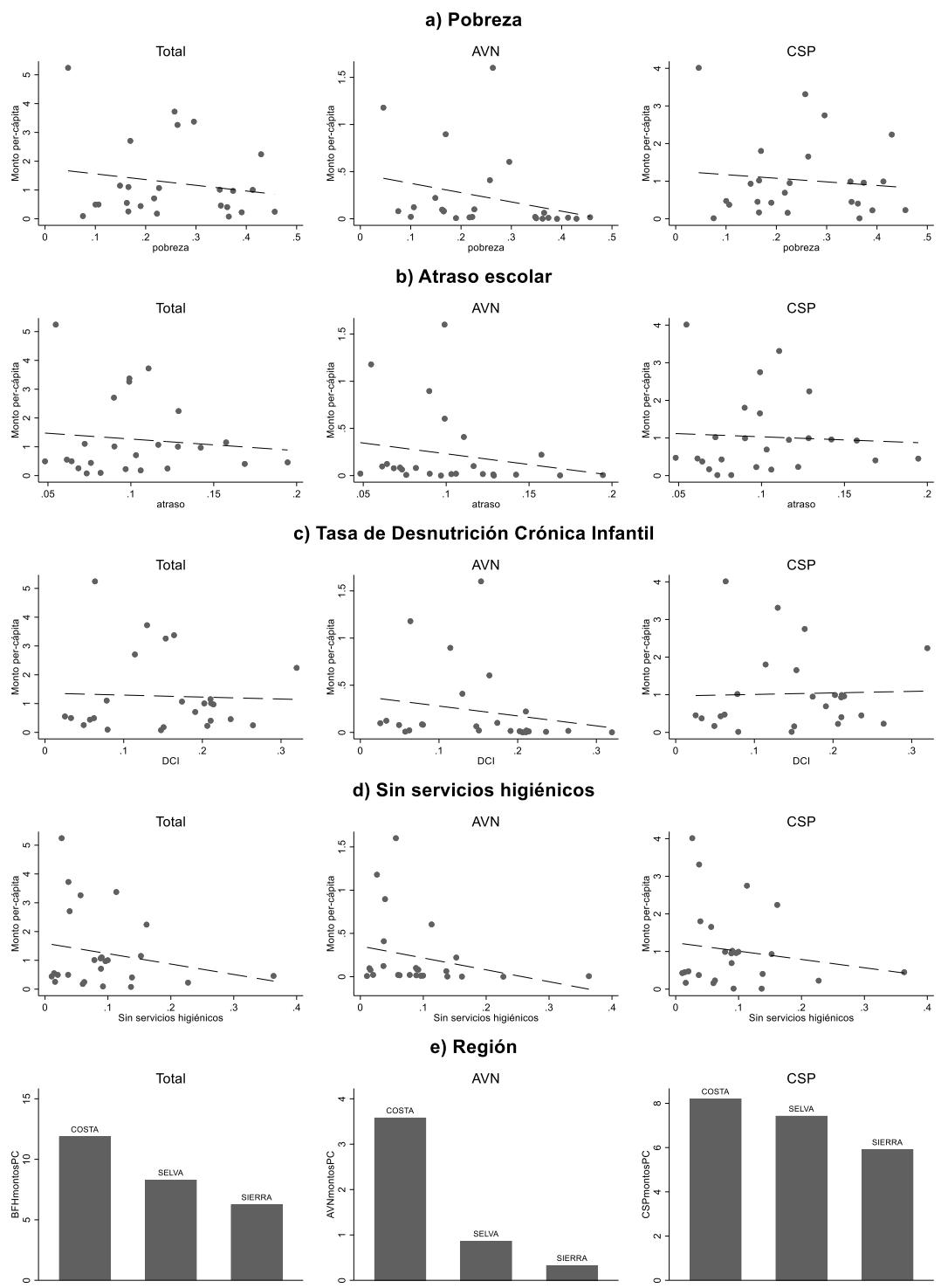
En el gráfico, para empezar se presenta el análisis en relación a la tasa de pobreza monetaria. Aquí, se observa una correlación negativa entre el monto desembolsado por hogar y la proporción de pobreza en el departamento, lo cual sugiere que esta variable no guiaría la asignación del BFH. Incluso, esta 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/ 3,141 vs S/ 2,266), 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, la tasa de población que enfrenta la Necesidad Básica Insatisfecha 3, referida a hogares sin servicios higiénicos⁹³. 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 la 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.

⁹² En el Anexo 2 se presenta el análisis bivariado diferenciando los períodos de análisis.

⁹³ 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 otras, pueden limitar o acumular desembolsos de BFH en estas. Para este análisis se extrajo el número de entidades técnicas y promotores inmobiliarios por cada 10 mil 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 desarrollados 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 disponible⁹⁴. Sin embargo, se espera que las distorsiones que esta ausencia genere sean mínimas.

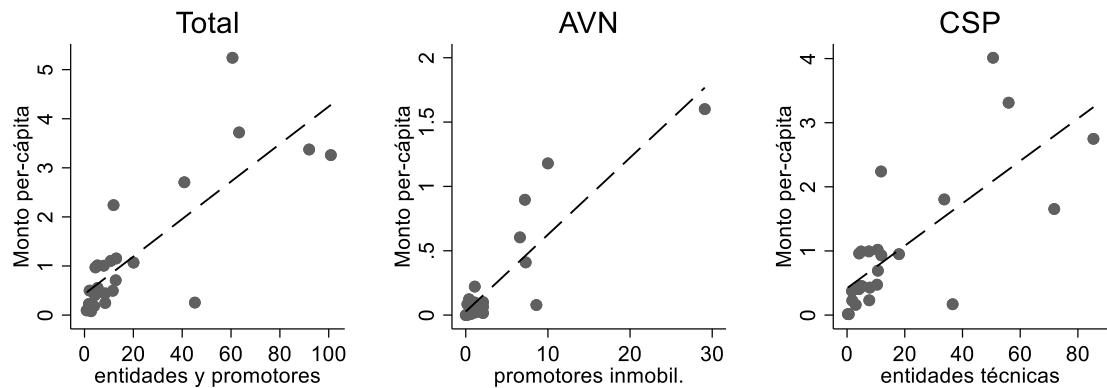
Asimismo, resulta pertinente enfatizar que las entidades técnicas son las encargadas de los proyectos bajo CSP y MV, mientras que los promotores inmobiliarios ofrecen sus proyectos inmobiliarios bajo AVN. La información recogida se presenta en el **Gráfico 9**. Allí, en cada gráfico en el eje vertical 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 dos columnas se presenta 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 que sean regiones donde el programa esperaba colocar mayores fondos donde se hizo mayor promoción para el desarrollo de esta oferta. En cualquier caso, el vínculo positivo es claro.

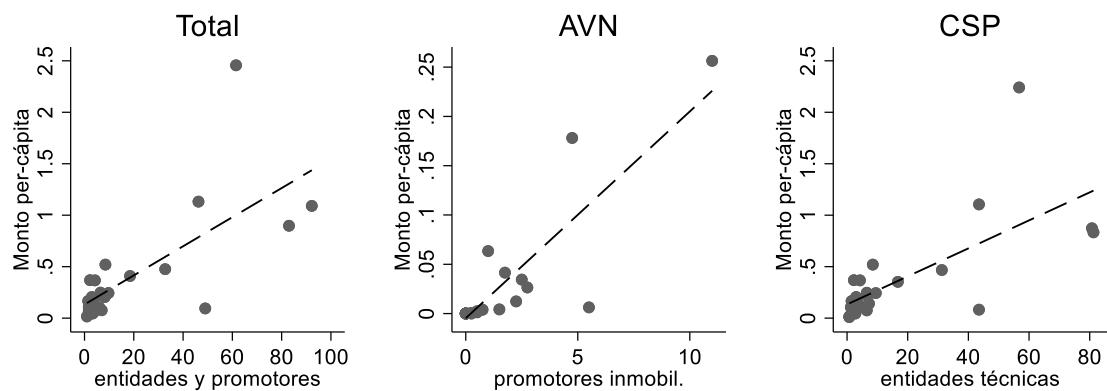
⁹⁴ El equipo investigador hizo la solicitud al MVCS y el FMV, pero esta información no llegó a ser entregada hasta la fecha de presentación de este documento.

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

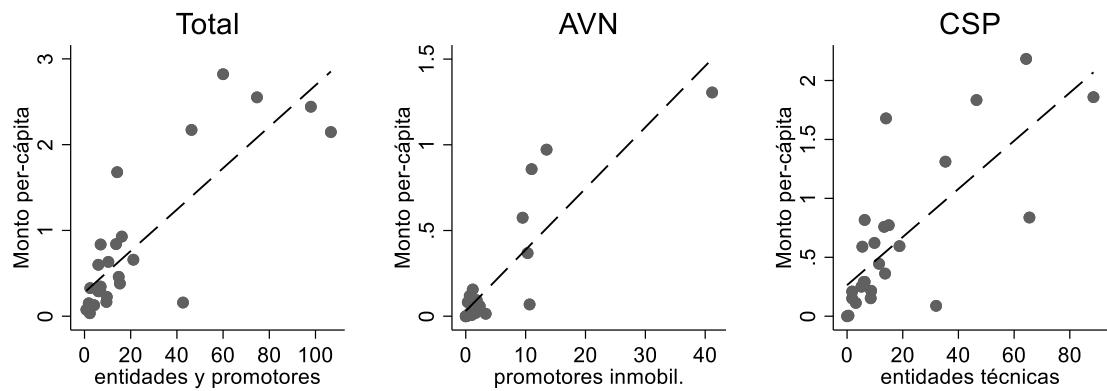
a) 2013-2022



b) 2013-2016



c) 2017-2022



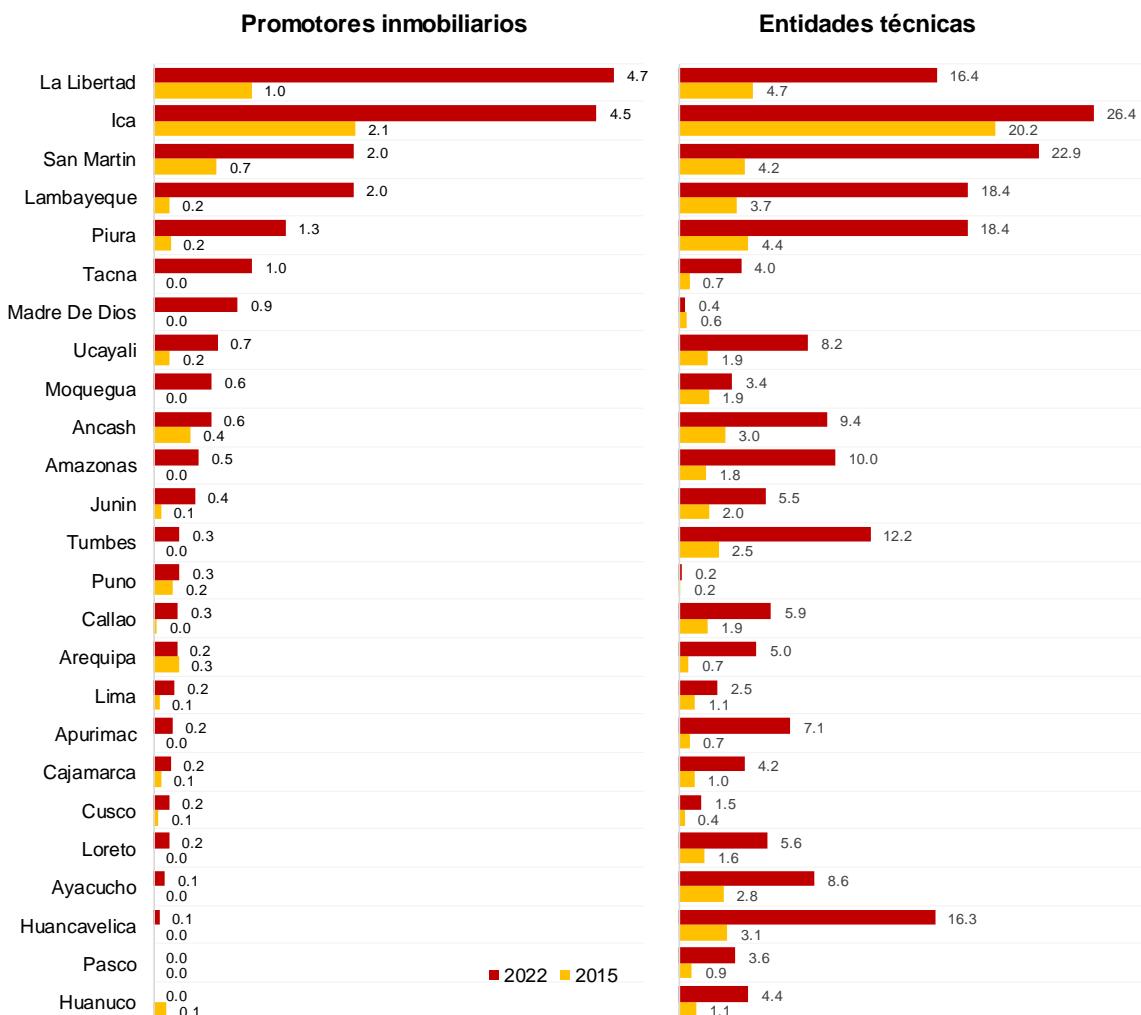
Fuente: ENAHO, FMV, INEI. Elaboración: Macroconsult.

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 ha reportado los mayores desembolsos, como se vio en secciones anteriores. En el extremo opuesto, se resalta las regiones con la menor cantidad de entidades por cada 10 mil 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 estas 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 mil 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 financierables 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 períodos 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 participado para el período 2013-2016 y 2017-2022. Con esto se busca identificar cambios en la relación correlacional generada por el período 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 período 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 período 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 período 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 períodos) 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 períodos de concordancia política. Los parámetros negativos estimados para esta variable indican que la asignación del BFH no habría estado guiado 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 facilita 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 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 período de 2013 a 2016, los desembolsos del BFH no parecen haber estado guiados por las brechas respectivas. En cambio, en el período 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 [173.02]	50.17 [54.28]	345.05** [153.01]	-260.52 [312.01]	-53.92* [29.96]	-10.29 [285.01]	405.04* [238.85]	102.23 [92.80]	577.96*** [203.17]
Pobreza	-271.08** [105.89]	-123.70*** [40.75]	-128.78 [92.79]	-58.53 [151.58]	-46.09** [17.99]	3.27 [153.16]	-400.58*** [128.47]	-179.94*** [63.21]	-211.28** [104.94]
Atraso escolar	-499.89 [328.82]	61.14 [86.31]	-576.89* [317.26]	-447.18 [502.98]	4.21 [34.09]	-492.92 [489.90]	-644.17* [360.10]	-12.52 [165.49]	-578.55* [316.27]
Tasa de Desnutrición Crónica Infantil	908.16*** [238.89]	161.57*** [56.47]	691.38*** [228.33]	278.32 [333.57]	76.23** [35.21]	243.38 [341.41]	1,249.36*** [289.70]	245.43*** [87.69]	921.96*** [270.85]
Viviendas sin SSHH	-273.82** [115.69]	-1.69 [29.59]	-315.72*** [111.46]	-72.86 [140.88]	25.16* [14.88]	-158.10 [137.06]	-368.21** [178.62]	-12.64 [63.51]	-421.31** [163.10]
Concordancia política	-112.29*** [25.58]	-47.26*** [16.57]	-47.27*** [14.80]				-116.38*** [27.68]	-49.16*** [18.01]	-50.99*** [15.77]
Promotores inmobiliarios	1.65 [1.33]	5.46*** [0.51]		-10.53 [8.61]	4.63*** [0.76]		1.52 [1.31]	5.29*** [0.55]	
Entidades técnicas	3.56*** [0.40]		2.86*** [0.35]	4.81*** [1.15]		3.60*** [0.69]	3.45*** [0.43]		2.53*** [0.40]
Selva	-3.05 [26.35]	-19.80** [8.82]	30.83 [25.58]	57.33 [34.59]	-3.28 [3.27]	60.32 [36.89]	-25.04 [33.94]	-27.52** [12.67]	20.86 [33.52]
Sierra	-46.52** [20.87]	-15.12** [6.26]	-14.08 [19.48]	4.76 [27.23]	-4.11 [3.94]	7.60 [27.73]	-68.98*** [25.21]	-23.01** [9.56]	-20.00 [24.04]
Constante	91.71** [42.35]	1.05 [8.85]	60.58 [39.87]	95.61 [90.24]	5.66 [5.12]	71.34 [66.45]	103.58** [46.22]	9.49 [16.76]	22.73 [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

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.

Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.

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

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.

Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.

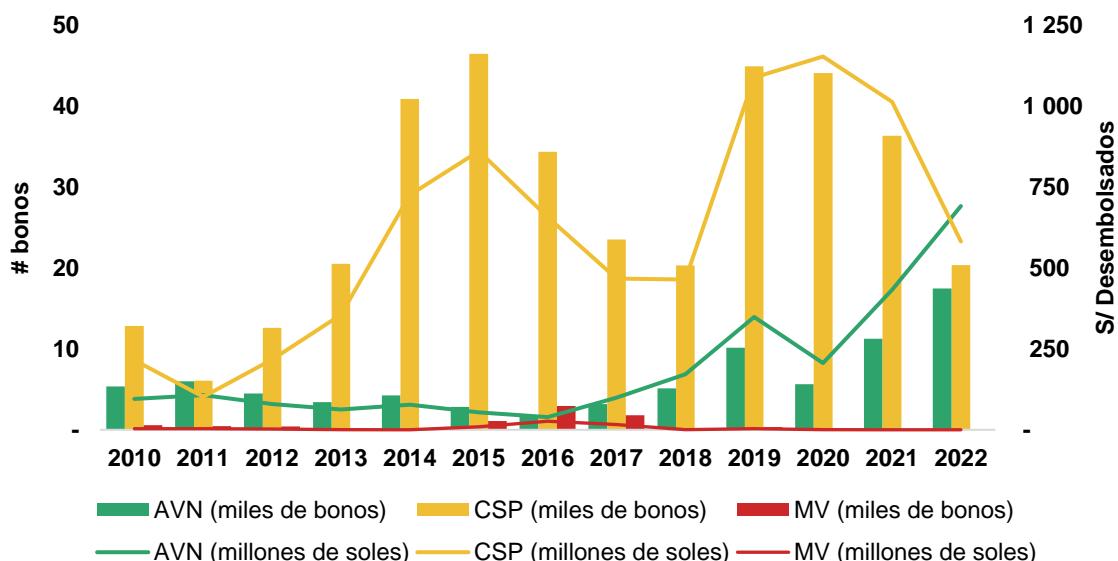
4.2. Análisis de la cobertura del Bono Familiar Habitacional

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 mil desembolsos del BFH desde agosto 2003 a diciembre del 2022, por un monto equivalente a 10.6 mil millones de soles. Por modalidad, la mayor cantidad de bonos se ha desembolsado para la CSP, con cerca de 400 mil bonos en total y 8.4 mil millones de soles desde la creación del bono. No obstante, durante el periodo 2016-2022 se observa una restructuración 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.

Gráfico 11. BFH desembolsados, por modalidad



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 entregado bajo esta modalidad fue en 2016 con apenas por menos de 3 mil 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 del 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 los que se destaca Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, entre otros.

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/.
Amazonas	-	-	31	1,234	31	1,234
Áncash	1,669	29,116	558	19,908	2,227	49,024
Apurímac	-	-	75	2,895	75	2,895
Arequipa	902	14,659	211	7,692	1,113	22,351
Ayacucho	-	-	70	2,705	70	2,705
Cajamarca	56	1,009	223	7,117	279	8,126
Callao	487	8,611	64	2,175	551	10,785
Cusco	227	4,144	184	6,512	411	10,655
Huancavelica	-	-	4	134	4	134
Huánuco	80	1,448	-	-	80	1,448
Ica	6,545	119,282	6,317	239,313	12,862	358,595
Junín	174	3,144	140	6,252	314	9,396
La Libertad	10,886	208,383	19,837	715,765	30,723	924,147
Lambayeque	538	9,555	8,025	294,024	8,563	303,579
Lima	1,920	34,156	5,394	204,123	7,314	238,278
Loreto	-	-	42	1,444	42	1,444
Madre de Dios	-	-	102	3,421	102	3,421
Moquegua	-	-	200	7,709	200	7,709
Pasco	-	-	-	-	-	-
Piura	1,583	28,422	7,574	284,435	9,157	312,857
Puno	1,465	26,915	495	15,053	1,960	41,968
San Martín	999	18,203	2,361	91,361	3,360	109,563
Tacna	-	-	299	10,421	299	10,421
Tumbes	-	-	144	5,796	144	5,796
Ucayali	399	7,478	445	19,951	844	27,429

Fuente: Fondo Mivivienda. Elaboración: Macroconsult.

En el caso de CSP (ver **Tabla 19**), se registra 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). 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 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./.
Amazonas	2,395	43,213	3,121	73,314	5,516	116,528
Áncash	6,544	116,543	8,299	199,722	14,843	316,265
Apurímac	938	21,516	3,764	121,778	4,702	143,294
Arequipa	2,171	38,791	5,197	144,319	7,368	183,109
Ayacucho	3,582	77,323	4,430	144,887	8,012	222,210
Cajamarca	1,904	34,123	3,150	76,667	5,054	110,790
Callao	3,901	68,900	2,642	63,940	6,543	132,841
Cusco	737	17,130	1,559	46,363	2,296	63,493
Huancavelica	2,878	75,595	7,382	264,517	10,260	340,112
Huánuco	1,448	25,958	3,009	76,144	4,457	102,101
Ica	46,646	817,038	19,236	451,803	65,882	1,268,841
Junín	4,995	97,656	6,638	193,431	11,633	291,087
La Libertad	25,079	444,750	19,352	459,409	44,431	904,159
Lambayeque	8,916	158,108	18,988	449,435	27,904	607,543
Lima	15,383	269,846	10,812	261,169	26,195	531,015
Loreto	2,065	43,211	2,654	70,560	4,719	113,771
Madre de Dios	36	647	-	-	36	647
Moquegua	613	10,809	541	13,636	1,154	24,445
Pasco	394	7,030	595	14,252	989	21,282
Piura	24,276	430,377	38,381	919,941	62,657	1,350,318
Puno	239	4,268	95	2,308	334	6,575
San Martín	15,258	271,342	22,421	541,351	37,679	812,693
Tacna	1,189	21,473	1,167	27,925	2,356	49,398
Tumbes	1,035	18,262	2,191	53,525	3,226	71,787
Ucayali	1,086	19,122	3,924	98,794	5,010	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	4,700	162	1,469	692	6,169
Apurímac	-	-	-	-	-	-
Arequipa	-	-	9	82	9	82
Ayacucho	6	41	2	18	8	59
Cajamarca	-	-	1	9	1	9
Callao	154	1,241	93	862	247	2,103
Cusco	3	20	-	-	3	20
Huancavelica	-	-	-	-	-	-
Huánuco	1	7	-	-	1	7
Ica	1,200	10,137	416	3,813	1,616	13,950
Junín	8	56	2	18	10	74
La Libertad	30	218	241	2,189	271	2,407
Lambayeque	149	1,323	76	705	225	2,028
Lima	2,543	20,924	617	5,991	3,160	26,915
Loreto	-	-	51	463	51	463
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-
Moquegua	6	54	-	-	6	54
Pasco	-	-	-	-	-	-
Piura	669	5,960	460	4,206	1,129	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 4,541 bonos por un total de 141.9 millones de soles. Al respecto, predominan los bonos entregados bajo modalidad CSP, pues concentra 3,374 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./.						
2010	10	178.5	165	2,753	7	47.0	182	2,978
2011	8	143.5	82	1,354	19	129.9	109	1,627
2012	3	54.5	250	4,275	11	75.2	264	4,405
2013	3	55.0	298	5,143	0	0	301	5,198
2014	7	126.8	449	8,149	0	0	456	8,276
2015	8	149.8	475	10,506	13	114.5	496	10,770
2016	2	37.5	313	7,808	11	112.2	326	7,958
2017	96	4,668	105	2,878	11	150.9	212	7,697
2018	223	11,076	55	1,681	0	0	278	12,757
2019	308	15,443	481	16,549	5	72.9	794	32,065
2020	126	6,433	373	13,503	0	0	499	19,936
2021	125	6,501	187	7,025	0	0	312	13,526
2022	171	9,242	141	5,490	0	0	312	14,733
Total	1,090	54,109	3,374	87,114	77	703	4,541	141,926

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 14.6 mil 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./.
2010	0	0	5	83.8	5	83.8
2011	0	0	20	335.0	20	335.0
2013	0	0	178	3,054	178	3,054
2014	0	0	588	14,118	588	14,118
2015	0	0	1,970	52,240	1,970	52,240
2016	0	0	1,587	43,119	1,587	43,119
2017	0	0	882	24,585	882	24,585
2018	0	0	398	12,748	398	12,748
2019	16	571.9	2,812	96,546	2,828	97,118
2020	30	1,189	3,063	114,288	3,093	115,477
2021	24	943.7	2,175	86,555	2,199	87,498
2022	0	0	887	36,778	887	36,778
Total	70	2,704.6	14,565	484,450.3	14,635	487,155

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	1,407	84	1,407
2011	0	0	34	568	34	568
2012	0	0	24	411	24	411
2014	0	0	361	8,827	361	8,827
2015	0	0	1,212	32,415	1,212	32,415
2016	0	0	1,163	31,966	1,163	31,966
2017	0	0	901	25,196	901	25,196
2018	0	0	292	9,646	292	9,646
2019	4	134	2,281	78,551	2,285	78,686
2020	0	0	1,724	64,204	1,724	64,204
2021	0	0	1,492	59,237	1,492	59,237
2022	0	0	645	26,607	645	26,607
Total	4	134	10,213	339,037	10,217	339,172

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 oficial⁹⁵. 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 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 calcula las brechas habitacionales, y se complementa con la ENAPRES para hacer desagregaciones por nivel socioeconómico. De manera particular, los cálculos del MVCS corrigen las 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.

⁹⁵ 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.

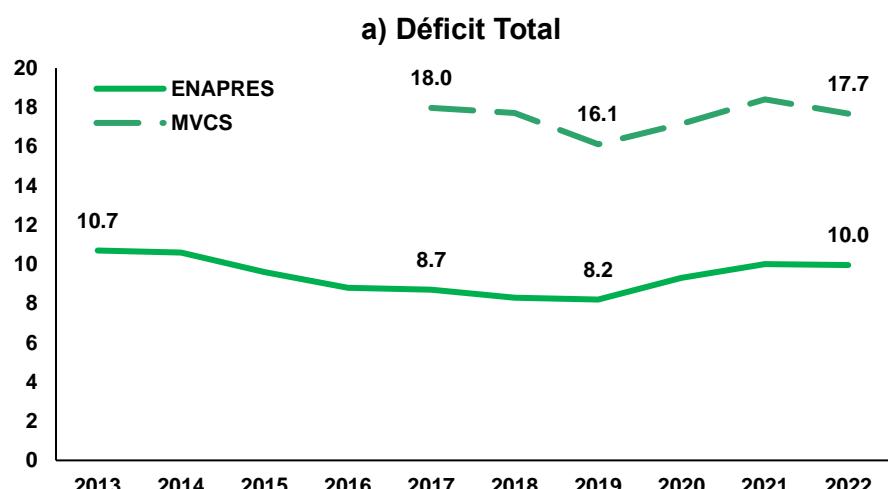
La implicancia de lo anterior, sin embargo, es que la brecha habitacional que el MVCS utiliza es diferente del que estima el INEI, tanto en magnitud como en trayectoria, en algunos casos. El **Gráfico 12** describe esto. En el panel a) se presenta la brecha total calculada por el INEI en base a la ENAPRES y la que utiliza el MVCS, según información alcanzada por esta institución al equipo investigador para el período 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 8 puntos porcentuales mayor que la 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 utilizando la metodología que esta institución implementa, utilizando una guía metodología alcanzada por el área encargada del MVCS y, 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 cualitativo⁹⁶.

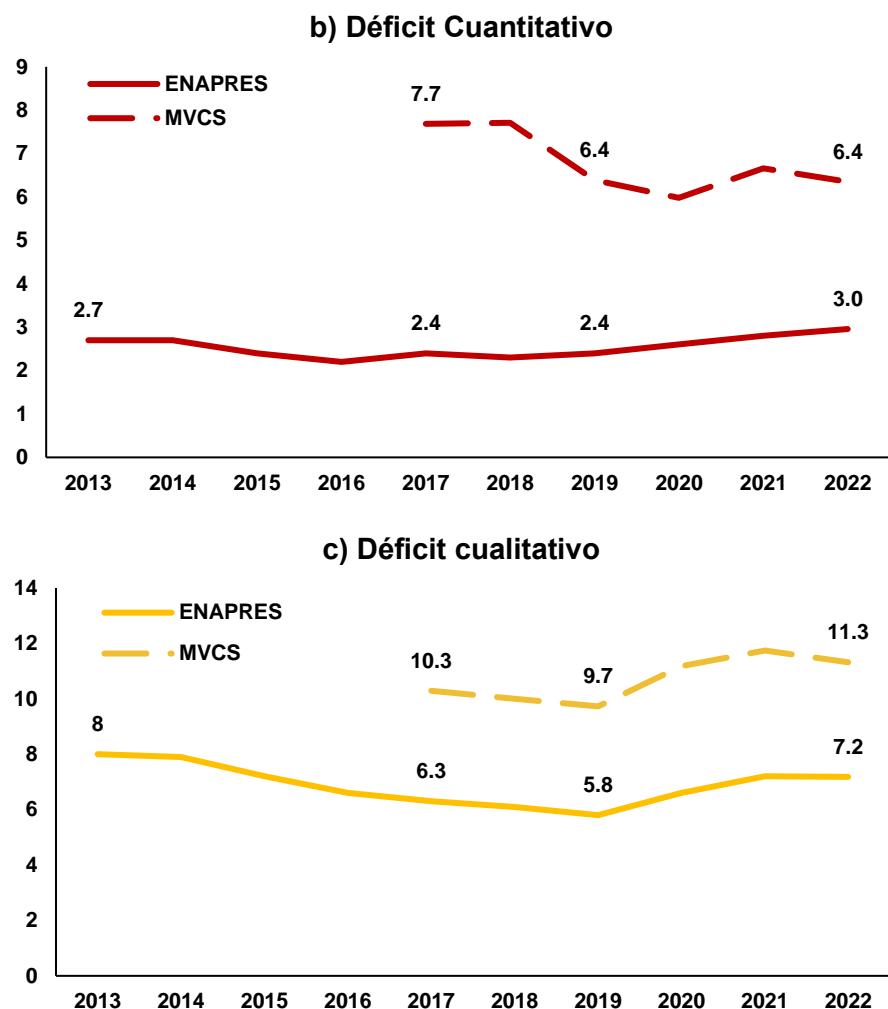
Por otro lado, para definir a la población efectiva el MVCS estima al segmento de población que pertenece a los niveles socioeconómicos C, D y E, para lo cual imputa las distribuciones de los segmentos socioeconómicos de la ENAPRES. En los reportes oficiales, el INEI no hace cálculos para los segmentos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

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

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



⁹⁶ Solicitamos también al MVCS los scripts de cálculo, pero no pudimos obtenerlos.



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. El valor correspondiente al año 2022 fue estimado por el equipo consultor a partir de la ENAPRES. Fuente: INEI, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Para mantener consistencia con la información que el MVCS utiliza para programar sus actividades, en el documento se toma 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 presenta algún tipo de déficit habitacional, siendo 496 mil los que enfrentan un déficit cuantitativo y 883 mil un déficit cualitativo. Durante los últimos 6 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 y 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]	[IV]
2017	6,852	1,232	527	705
2018	7,159	1,268	552	716
2019	7,343	1,183	469	714
2020	7,341	1,260	439	820
2021	7,642	1,407	509	897
2022	7,799	1,379	496	883

Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

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

- Población objetivo **según nivel socioeconómico**: aquella 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.

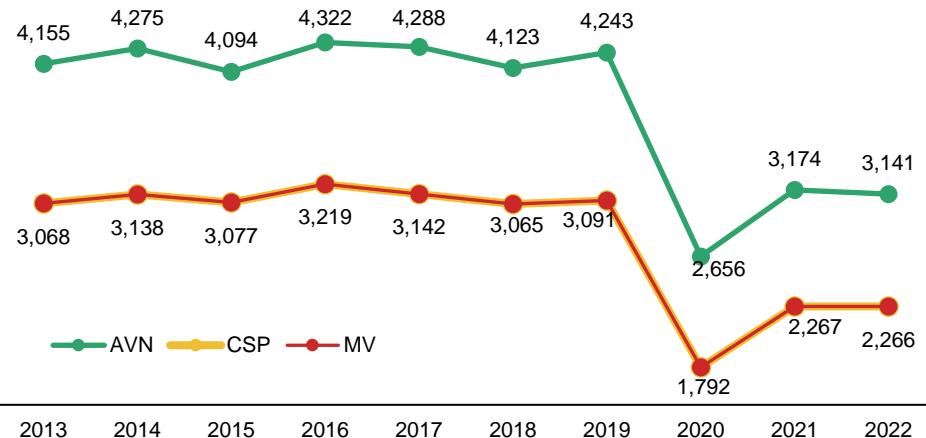
La información de la población objetivo según nivel socioeconómico fue entregada por el MVCS al equipo investigador. Para la construcción de la población objetivo según criterios de elegibilidad se utilizó la ENAHO, restringiendo para ello la identificación de miembros que son parte del hogar (es decir, miembros que no se ausentan más de 30 días del hogar)⁹⁷.

Posteriormente, se tomó en cuenta el Ingreso Familiar Mensual (IFM), que no debe exceder un monto específico a cada modalidad de entrega del BFH⁹⁸. Este monto ha ido variando también a lo largo de los años, por lo que se tomó en consideración sus variaciones previas (ver **Gráfico 13**).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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 – INEI". 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 – INEI."

**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, tiene un IFM por debajo de los límites establecidos⁹⁹.

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 mil lo serían para su entrega a través de la modalidad AVN, mientras que 764 mil 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 períodos 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 mil hogares de los cuales 179 mil serían para la modalidad AVN y 359 mil para CSP/MV.

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.

⁹⁹ 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.

**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 [I]	AVN [II]	CSP/MV [III]	Hogares objetivo [IV]	AVN [V]	CSP/MV [VI]
2017	981	368	613	601	225	375
2018	1,025	405	620	610	241	369
2019	969	353	615	560	204	356
2020	1,044	315	729	486	146	339
2021	1,199	403	796	604	203	401
2022	1,143	379	764	538	179	359

Fuente: INEI, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

4.2.3. Análisis de cobertura y subcobertura del BFH

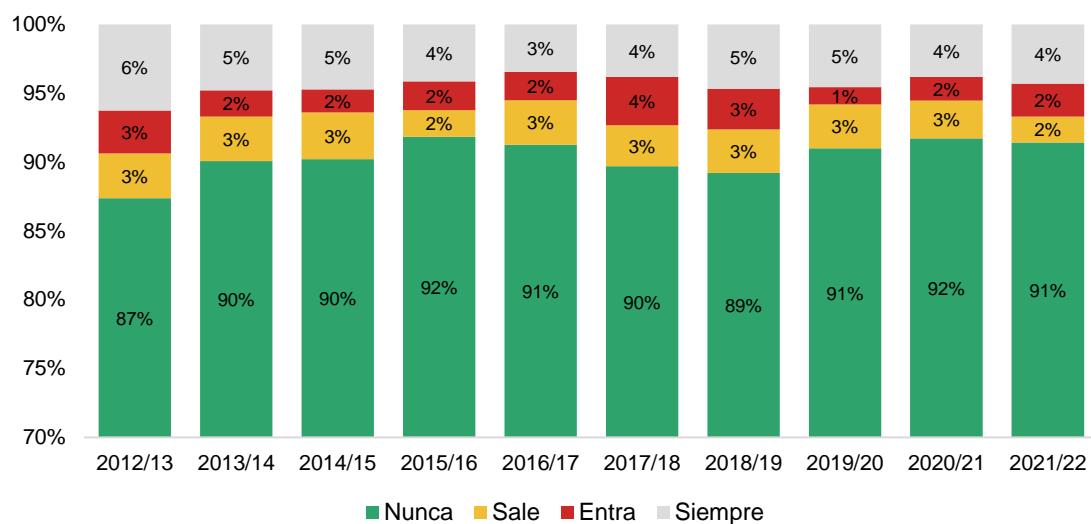
A partir de las estimaciones de la población potencial y población objetivo del BFH, se ha analizado el nivel de cobertura y subcobertura. Se hace tres definiciones de indicadores relevantes:

- *Cobertura total*: Medida como el 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 el 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 períodos, 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 descompuso 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 ha 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	6,852	1,232	5,428	192	464	767	28	2.3%	14.8%	97.7%	
2018	7,159	1,268	5,702	189	607	660	25	2.0%	13.5%	98.0%	
2019	7,343	1,183	5,949	211	458	725	55	4.7%	26.3%	95.3%	
2020	7,341	1,260	5,875	206	269	990	50	3.9%	24.1%	96.1%	
2021	7,642	1,407	6,053	182	436	971	48	3.4%	26.1%	96.6%	
2022	7,799	1,379	6,291	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 pudo estimar matrices de transición de población que enfrenta déficit cuantitativo y cualitativo por separado por problemas de tamaños muestrales limitados. Por ello, sólo 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]
Cuantitativo				
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%
Cualitativo				
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 presenta 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 los hogares objetivo de AVN, se obtienen mayores valores y cercanos a 5%, siendo este el mayor valor de los últimos 5 años. A diferencia, la cobertura de las modalidades CSP y MV, que apuntan a reducir la brecha cualitativa, han registrado un 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]	[III]	[III]	[IV]	[V]	[VI]	[VII]	[IX]	[X]	[XI]	[XII]	[XIII]	[IV]
Hogares Objetivo según criterios socioeconómicos													
2017	981	368	613	28	2	24	3	3%	97%	0.9%	99.1%	4.1%	95.9%
2018	1,025	405	620	25	0	20	5	2%	98%	1.3%	98.7%	3.3%	96.7%
2019	969	353	615	55	0	45	10	6%	94%	2.9%	97.1%	7.4%	92.6%
2020	1,044	315	729	50	0	44	6	5%	95%	1.8%	98.2%	6.0%	94.0%
2021	1,199	403	796	48	0	36	11	4%	96%	2.8%	97.2%	4.6%	95.4%
2022	1,143	379	764	38	0	20	17	3%	97%	4.6%	95.4%	2.7%	97.3%
Hogares Objetivo según criterios de elegibilidad													
2017	601	225	375	28	2	24	3	5%	95%	1.4%	98.6%	6.7%	93.3%
2018	610	241	369	25	0	20	5	4%	96%	2.1%	97.9%	5.5%	94.5%
2019	560	204	356	55	0	45	10	10%	90%	5.0%	95.0%	12.7%	87.3%
2020	486	146	339	50	0	44	6	10%	90%	3.8%	96.2%	13.0%	87.0%
2021	604	203	401	48	0	36	11	8%	92%	5.5%	94.5%	9.1%	90.9%
2022	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 socioeconómico, 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 sesgados¹⁰⁰.

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 satisfactorias¹⁰¹. Ante esta limitación, realizamos

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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 otros, 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

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 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 observado a partir de la proporción de quienes cuentan con educación superior. Por ejemplo, considerando la información de todo el período 2013-2022, en la base de beneficiarios del BFH el 18.1% cuenta con educación superior, mientras que en la ENAPRES sólo llega a 4%. En el período 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.

satisfactorios, ya que las características observadas tenían un poder explicativo limitado sobre la 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]
Mujeres	65.0%	50.7% ***	68.6%	58.3% ***	62.98%	45.0% ***
Edad	40.2	53.7 ***	42.2	54.0 ***	39.1	53.4 ***
Nivel educativo						
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% ***
Estado civil						
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% ***
Ocupaciones (CNO 2015)						
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% ***

*p<0.05, **p>0.01, ***p<0.001. Fuente: Base de beneficiarios del BFH. ENAPRES (2013-2021) - INEI. ENAHO (2013-2021) - INEI. Elaboración: Macroconsult.

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]
Hogares con pareja	42.8%	70.9% ***	51.32%	73.4% ***	36.55%	68.7% ***
Características del titular						
Mujer	27.2%	12.5% ***	25.40%	7.6% ***	29.01%	17.1% ***
Edad	47.0	43.8 ***	47.2	44.5 ***	46.7	43.2 ***
Nivel educativo						
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% ***
Estado civil						
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% ***
Ocupaciones						
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% ***
Características del/la cónyuge						
Mujer	73.3%	91.5% ***	75.5%	93.1% ***	71.0%	89.8% ***
Edad	45.0	40.0 ***	45.1	40.6 ***	44.8	39.3 ***
Nivel educativo						
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% ***

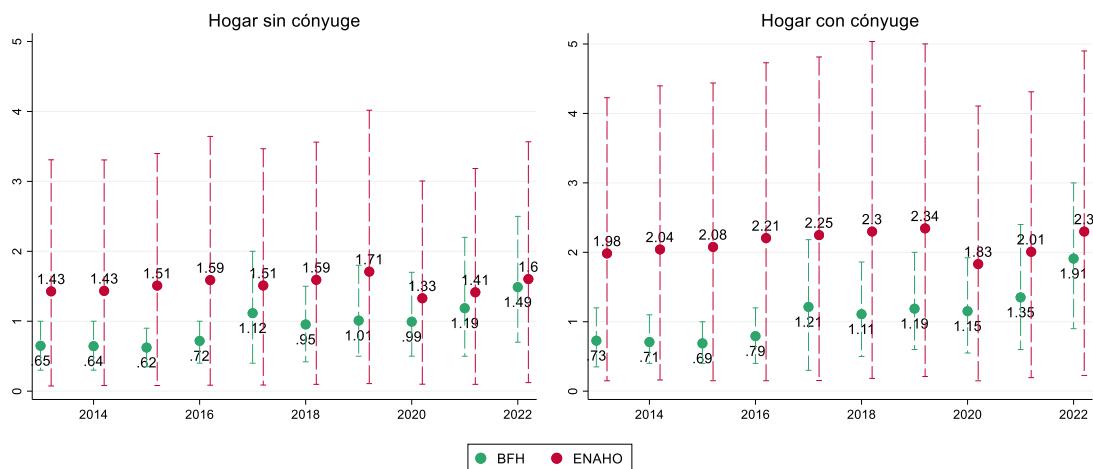
Pvalues de test de diferencias: *p<0.05, **p>0.01, ***p<0.001. Fuente: ENAPRES (2012-2021) - INEI. ENAHO (2013-2021) - INEI. Elaboración: Macroconsult.

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 ha 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 período 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)



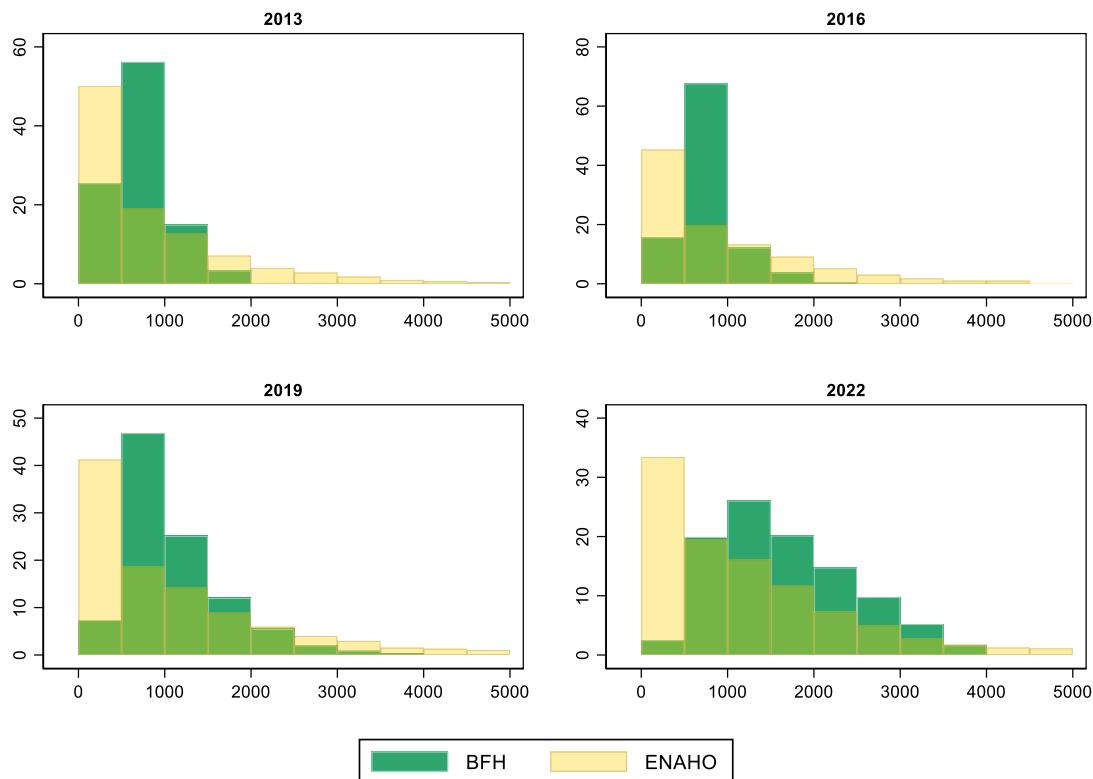
Nota: Los puntos representan las medianas de los ingresos familiares nominales. Las líneas representan los valores entre el percentil 10 y 90.

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

Elaboración: Macroconsult.

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 ingreso 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.

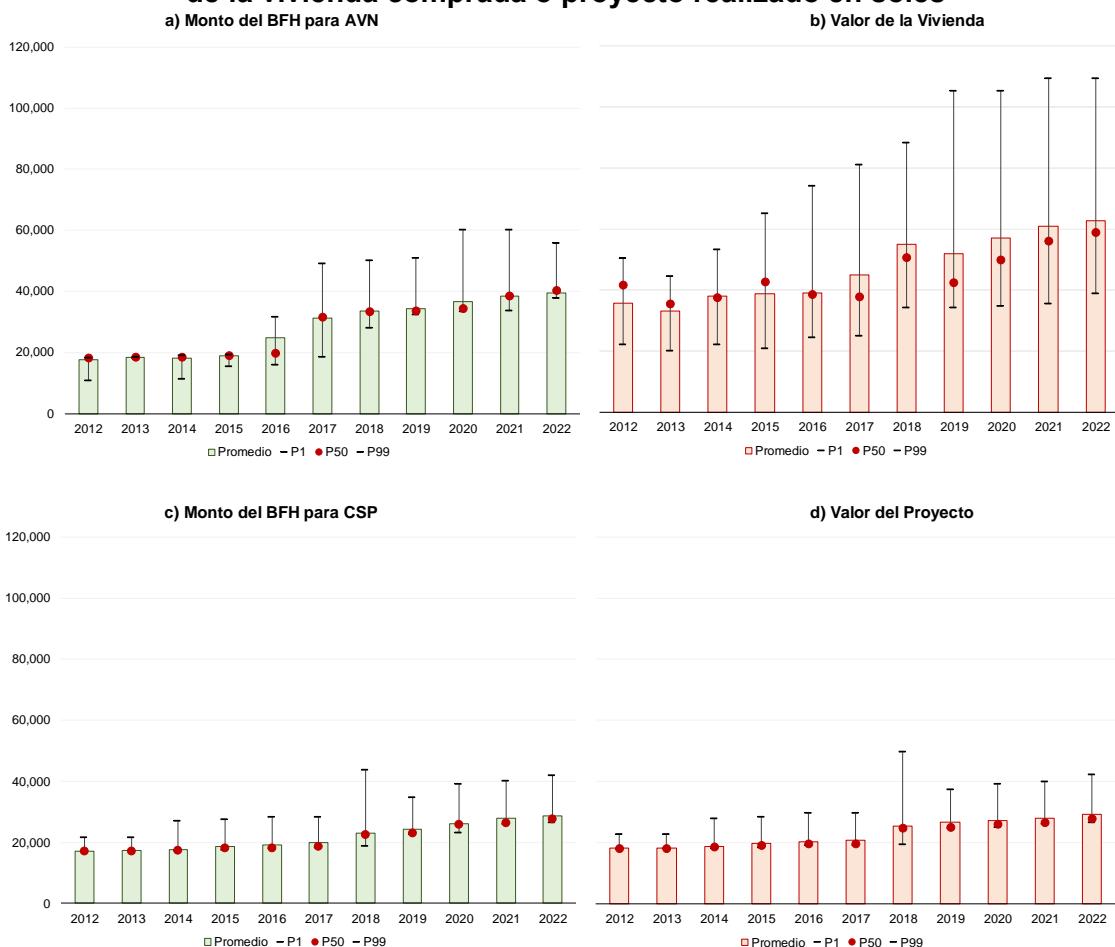
En suma, el análisis de esta sección sugiere que la gestión del BFH podría reportar algún nivel de filtración de beneficiarios que no son parte del segmento objetivo, en particular por la incorporación de beneficiarios con altos niveles de calificación. Esta tendencia se habría intensificado en períodos recientes. De todos modos, el análisis es sólo 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 habitacional 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 valores¹⁰² de vivienda o proyecto para los cuales fueron destinados en cada año. Los datos muestran dos tres cosas. Por un lado, en el tiempo el monto promedio de desembolsado ha crecido, pasando, en el caso de la modalidad AVN, de un monto cercano a S/ 20 mil en 2015 hasta alrededor de S/40 mil en 2022. Esto ha permitido financiar la adquisición de vivienda de un valor promedio de alrededor de S/40 mil hasta poco más de S/60 mil. Esto mismo ha ocurrido con la modalidad CSP, pero en magnitud mucho más reducida, pues los montos de los bonos promedio sólo han pasado de alrededor de S/ 20 mil en 2015 hasta S/28.6 mil 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/44.4 mil soles, en 2022 subió hasta S/109.2 mil. Esto último tiene correspondencia con la mayor dispersión de los segmentos socioeconómicos atendidos en períodos recientes.

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

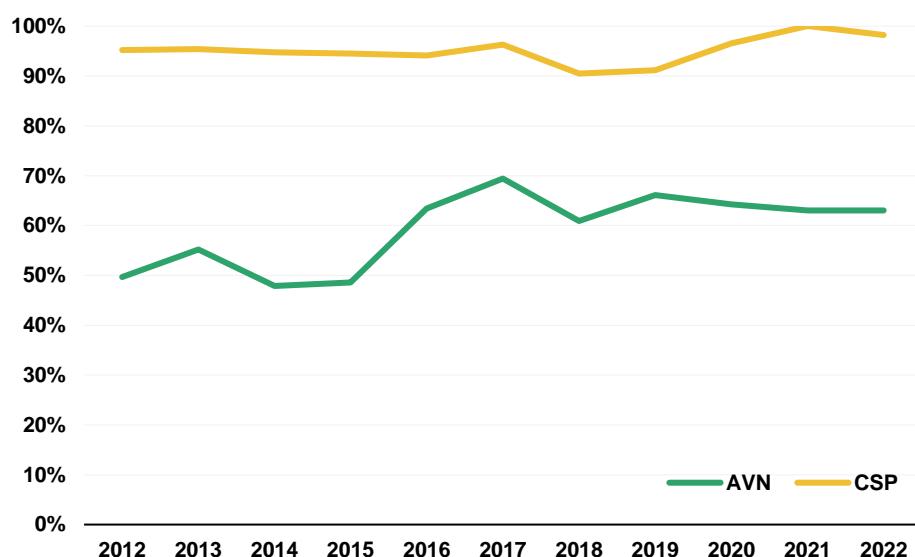


Fuente: FMV. Elaboración: Macroconsult.

¹⁰² 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.

Para observar más claramente el aumento de la contribución del BFH en el acceso a la vivienda, en el **Gráfico 18** se presenta el 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 este 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 aprisa 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 approximado 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:

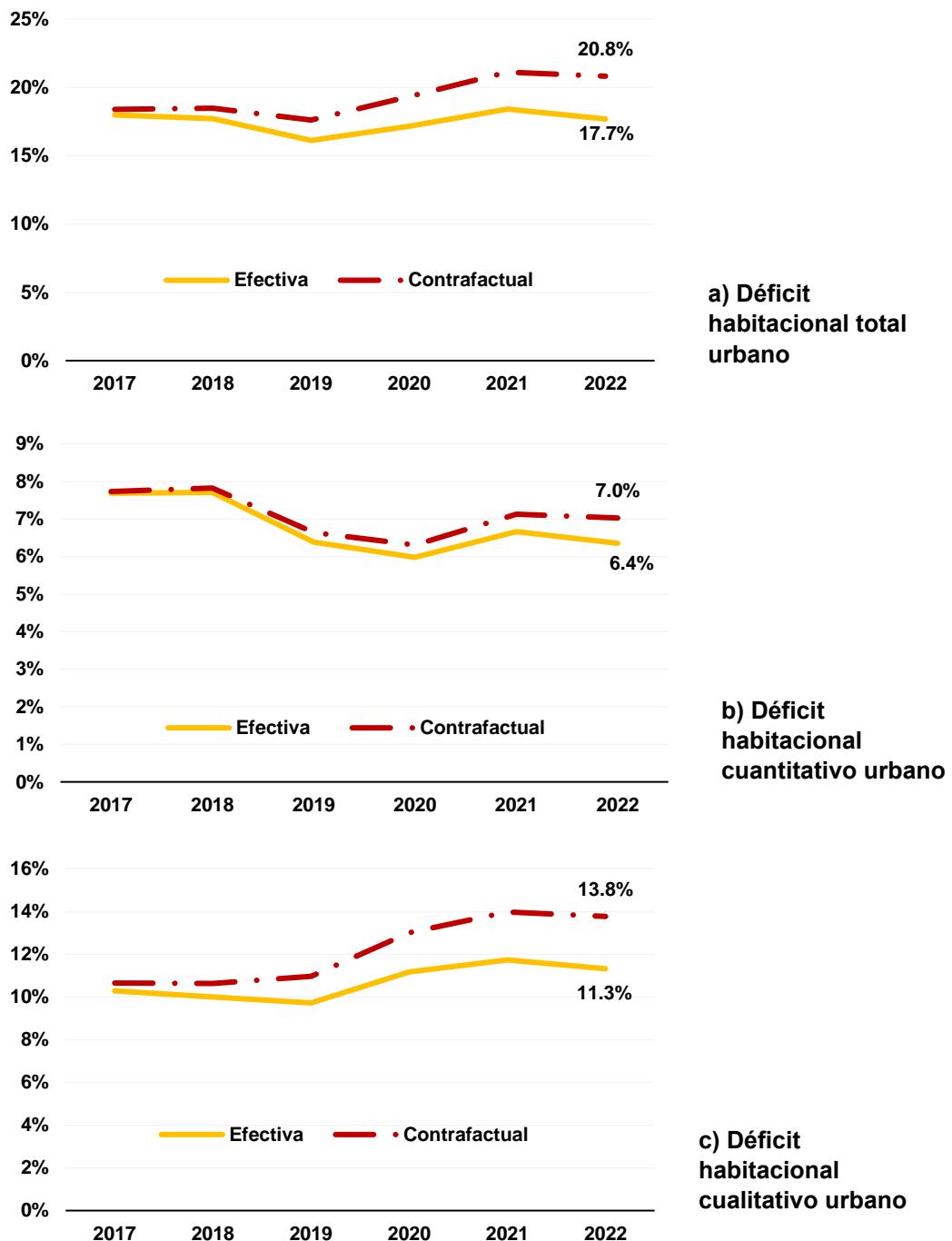
$$b_t^c = \frac{(B_t + \sum_{\tau=t_0}^t H_\tau)}{Hog_t}$$

Donde b_t^c es déficit contrafactual (expresada en proporción del total de hogares) en el año t , B_t es el número de hogares que tienen déficit habitacional efectivo, H_τ 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



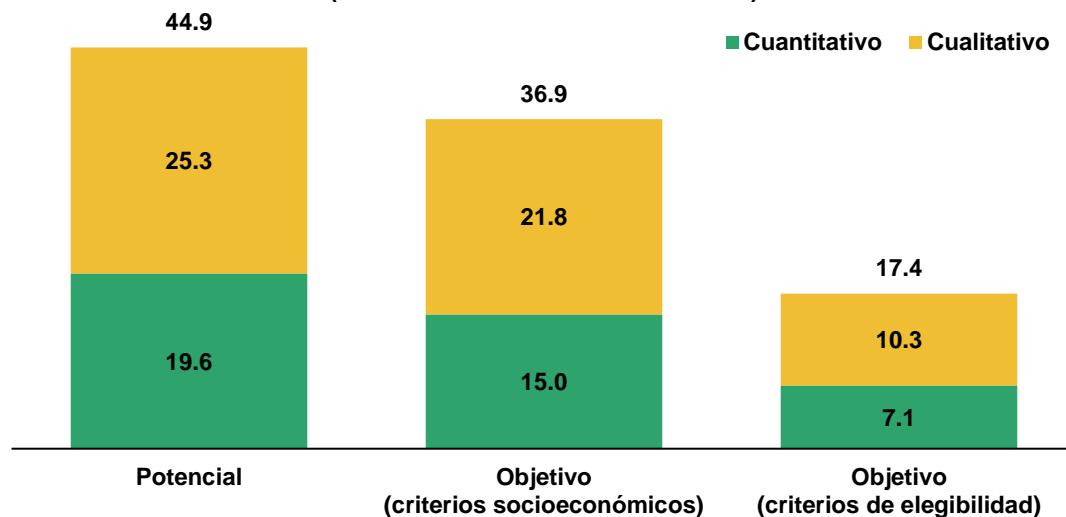
Fuente: FMV.

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 44.9 mil millones de soles. En cambio, si esta se estima sobre la población objetivo bajo criterios socioeconómicos, la cifra llega a 36.9 mil millones de soles. Sólo cuando la población objetivo se define bajo criterios de elegibilidad el costo del cierre de la brecha habitacional es de 17.4 mil 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 organizará 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 modalidad¹⁰³. 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 ha 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 designados para la entrega de bonos. No obstante, estos montos son significativamente inferiores que lo requerido por el MVCS para cubrir sus metas y refleja las restricciones presupuestales que el Estado enfrenta y colisiona con las aspiraciones establecidas en las metas. En el pasado 2022, el PIA designado fue de 539 millones de soles, en comparación con los 2,357 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 respectivas¹⁰⁴. 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 1,031 millones de soles en el 2022, con un máximo

¹⁰³ Los datos fueron solicitados al MVCS, pero no llegó a ser entregado al equipo investigador. Sin embargo, el MVCS explicó que este es el procedimiento implementado para obtener las cifras.

¹⁰⁴ 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), coincide perfectamente con las asignaciones presupuestales que figuran en la página de consulta amigable del MEF.

en el año 2021 de cerca de 1,470 millones de soles. De este, 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 sólo 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 1,231 millones de soles por año, entre los que 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

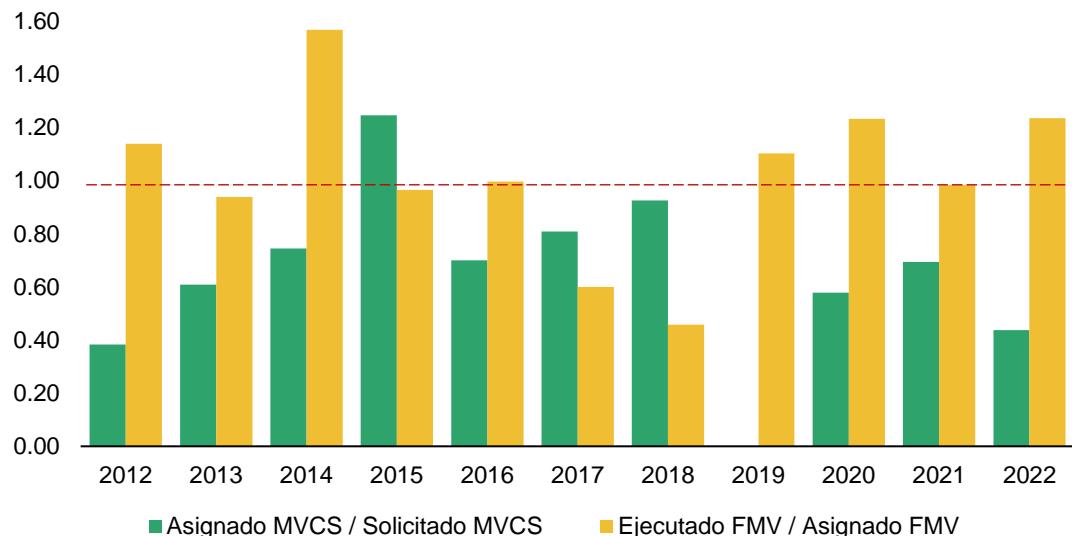
(*) Para este año no se tiene una meta (número de familias) en los PEI, por lo que tampoco se hizo la estimación.

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

En el **Gráfico 21** se muestra los ratios de asignación (PIM del BFH / monto solicitado estimado por el MVCS al MEF) y de ejecución (monto ejecutado / PIM del BFH). En el ratio de ejecución no se ha incluido los saldos anuales del BFH para no distorsionar las series ante la ausencia de datos para períodos 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, el ratio

promedio entre 2012 y 2022 alcanza un valor de 0.71. Este hecho difiere del 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	1,930	2,771
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	9,705
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	3,132
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
Total	2,153,712	2,262,022	6,442,812	7,585,315	51,879	58,957

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.

Gráfico 22. Recorrido de fondos asignados al Bono Familiar Habitacional



Elaboración: Macroconsult.

Con ello en consideración, se tiene que entre 2017 y 2022, el MVCS transfirió cerca de 7.27 mil millones de soles al FMV para el desembolso de BFH. Posterior a ello, el FMV ejecutó un total de 6.74 mil millones de soles mediante desembolsos de BFH. De estos, 1.9 mil millones correspondieron a AVN, 4.8 mil 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
Asignado (*)	1,822.7	3,905.3	16.7	7,271.2
Ejecutado	1,949.4	4,769.2	20.1	6,738.7

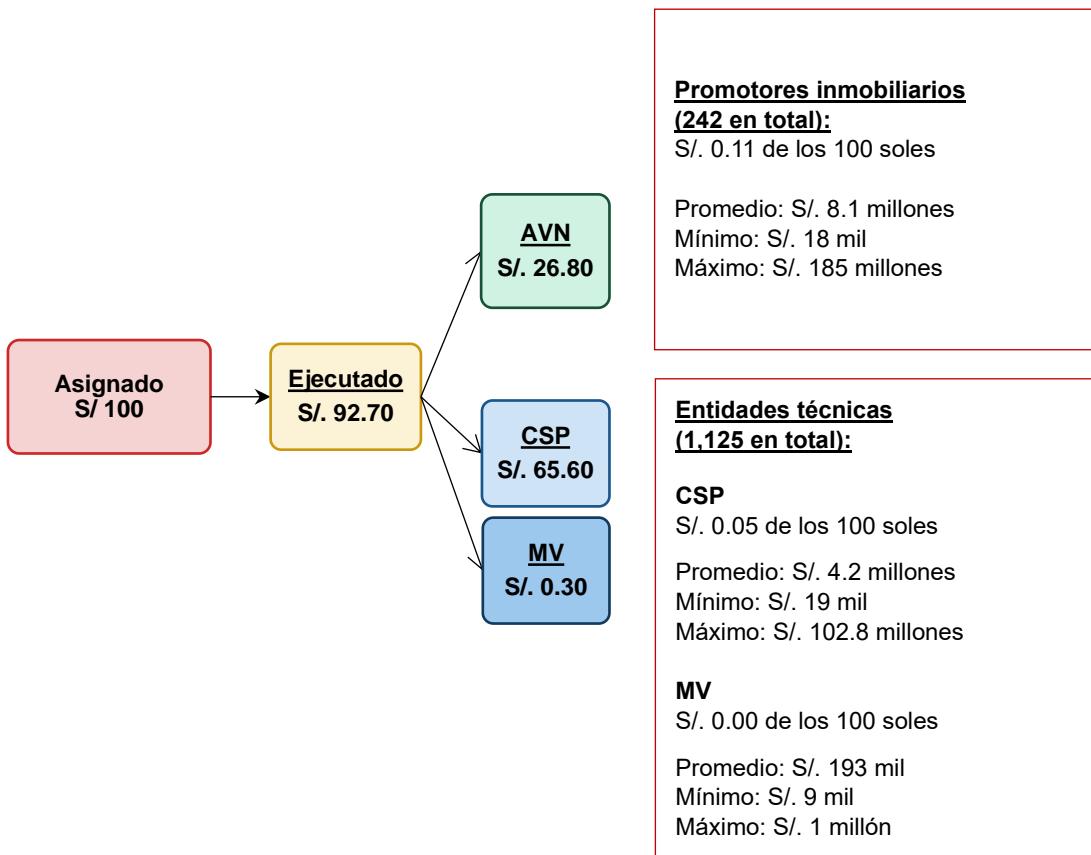
(*) Cabe resaltar que no se cuenta con información desagregada de asignación por modalidad para el año 2018, por lo que las cifras correspondientes a lo asignado estarían por debajo de su valor real. Sin embargo, el total sí representa lo asignado para las tres modalidades para todos los años de análisis.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

Así, en el total de este período por cada 100 soles asignados por el MVCS al FMV se habría 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 período ha habido 242 promotores inmobiliarios cuyos proyectos fueron financiados por el BFH. En promedio, cada promotor recibió 8.1 millones de soles. Igualmente, se ha registrado hasta 1,125 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 mil soles. En el siguiente diagrama se presenta esta información. Además, ahí se consigna el listado de las entidades que recibieron los mayores montos¹⁰⁵.

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 de monto de BFH desembolsados 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 1.2 mil 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 descontinuado desde 2020. En tal sentido, para CSP se observa mucha mayor dispersión de proveedores, al observarse 1,125 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.

¹⁰⁵ 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 permite 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 BFH 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 ahorros, sólo 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 período de la pandemia del 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 8,547 soles. Sin embargo, en el tiempo se registró una drástica caída desde valores iniciales de 11.4 mil soles en 2017. El acceso a financiamiento a través de mecanismos privados se redujo significativamente entre los hogares especialmente en 2020¹⁰⁶. 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**).

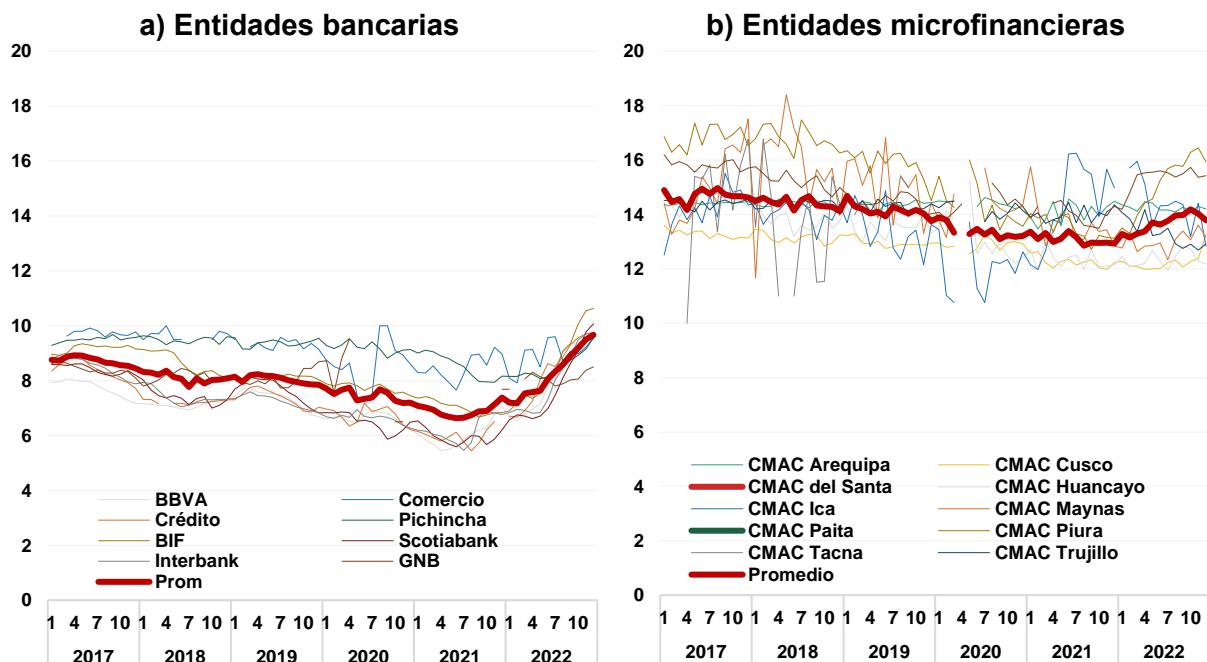
¹⁰⁶ Los créditos del segmento hipotecario cayeron durante el 2020 mientras que, a partir de 2021 evidenciaron un aumento respecto al año anterior y siguieron acelerando su crecimiento durante ese año (Bustamante y Sandoval, 2021)

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	
Porcentaje de acceso					
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%
Monto promedio del crédito otorgado (S/)					
2017					11,392
2018					10,399
2019					9,612
2020					7,224
2021					5,249
2022					8,547

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%

1/ Incluye Banca privada y Banco de la Nación. 2/ Incluye Cajas Municipales, Financieras de Ahorro y Crédito, y Cooperativas de Ahorro y Crédito

Fuente: ENAHO. Elaboración: Macroconsult.

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

Si bien el acceso a 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 compararlos con la cuota mensual de un crédito que los hogares tendrían que obtener similar a los observados 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 identificó 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 registra los aportes porcentuales que tienen el BFH y el ahorro de las familias en cuanto al valor de la vivienda, siendo que 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 calculó 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 mil 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 quizás 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 ocurrido en un mal reporte de esta variable. Por tal motivo, estos valores fueron modificados en la columna [H] para tener una distribución más razonable¹⁰⁷.

¹⁰⁷ 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%	2,000	2,000
II	70,000	25 a 30	60%	3%	63%	37%	2,300	2,300
III	70,000	45 a 55	53%	1%	55%	45%	2,200	2,500
IV	80,000	65 a 75	49%	4%	54%	46%	2,200	2,800
V	90,000	85 a 95	46%	8%	54%	46%	2,000	3,200
VI	110,000	95 a 100	37%	17%	54%	46%	1,700	3,500

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

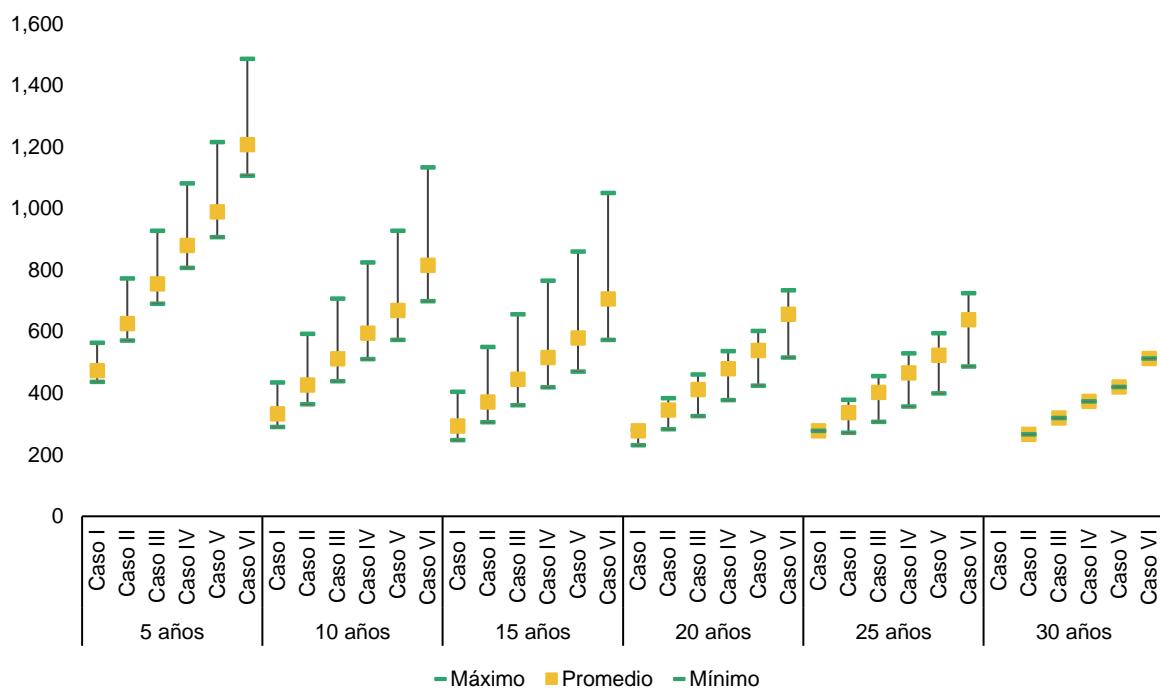
Para cada uno de los casos anteriores se obtuvo el valor de las cuotas que pagarían los hogares bajo condiciones actuales de mercado y plazos de 5 a 30 años. La búsqueda se hizo en la página de Comparabien (<https://comparabien.com.pe/creditos-hipotecarios>) para facilitar los ejercicios. En el siguiente 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 bancos¹⁰⁸ como para las cajas municipales¹⁰⁹ 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 1 entidad financiera que puede otorgar dichos créditos dadas las características buscadas.

¹⁰⁸ https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=1#

¹⁰⁹ 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 doce. Luego, este monto se multiplicó por 0.9 para corregir errores en la estimación o en la definición de ingresos¹¹⁰, y se comparó con las cuotas. La **Tabla 38** se 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 5 años. Esta proporción de hogares se incrementa a 38% si el plazo fuese de 10 años y crece hasta 40% si el plazo se extendería 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, sólo el 13% podría afrontar las cuotas derivadas a un plazo de 5 años, pero se incrementa hasta 23% la proporción a un plazo de 15 años.

¹¹⁰ 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
Caso I	31%	38%	39%	40%	40%	
Caso II	25%	33%	35%	37%	38%	41%
Caso III	22%	30%	32%	34%	34%	38%
Caso IV	20%	27%	30%	31%	31%	35%
Caso V	17%	24%	27%	29%	29%	33%
Caso VI	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 *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 presenta 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
Caso I			
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			
Caso II			
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%	
Caso III			
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%
Caso IV			
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%
Caso V			
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%
Caso VI			
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 mil 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 mil soles, sólo 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 en entre 5 y 12% con relación a los valores promedio observados, esta demanda sincerada (en el sentido de que puede afrontar un préstamo), crecería sólo entre 2 y 8%. Por tanto, 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 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?

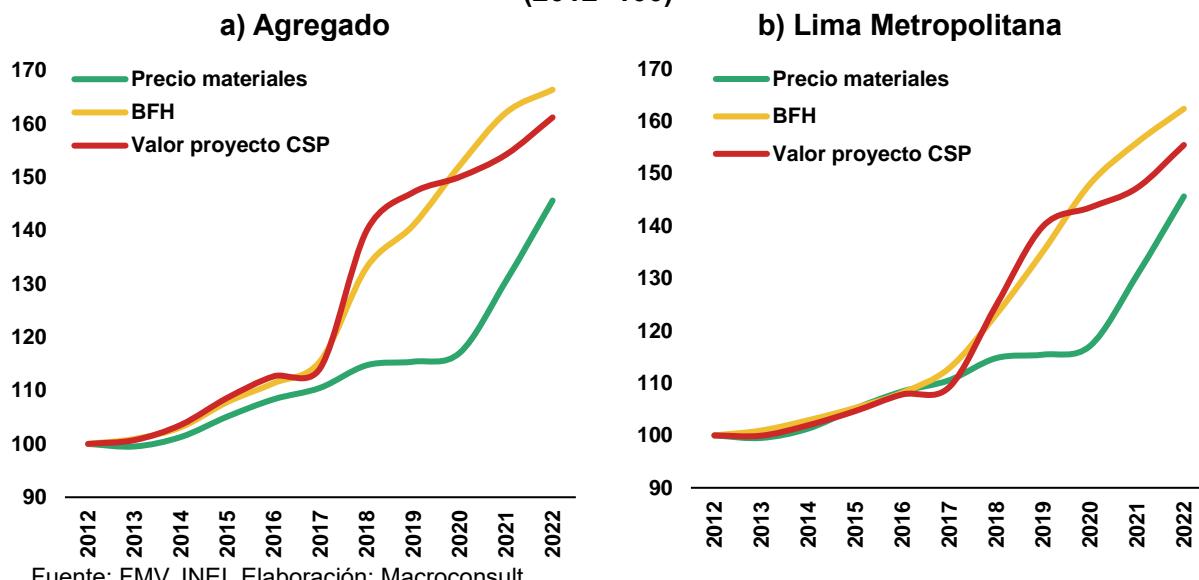
Ahora buscamos analizar una arista diferente de la suficiencia. Actualmente, el monto del BFH tiene un esquema de ajuste basado en la Unidad Impositiva Tributaria (UIT). Es posible, sin embargo, que este esquema de ajuste del valor del bono, que no mira los precios de mercado, en algún punto se distancie 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 en 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 construcción¹¹¹ como proxy al incremento en el costo de los proyectos de mercado de la modalidad CSP y el índice de precios de viviendas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Para el primero, dado que el INEI presenta esta información a nivel trimestral, se agregó la base promediando los valores anualmente. Por otro lado, la información del índice de precios de venta de departamentos del BCRP¹¹² la cual, 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.

En **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)**



Fuente: FMV, INEI. Elaboración: Macroconsult.

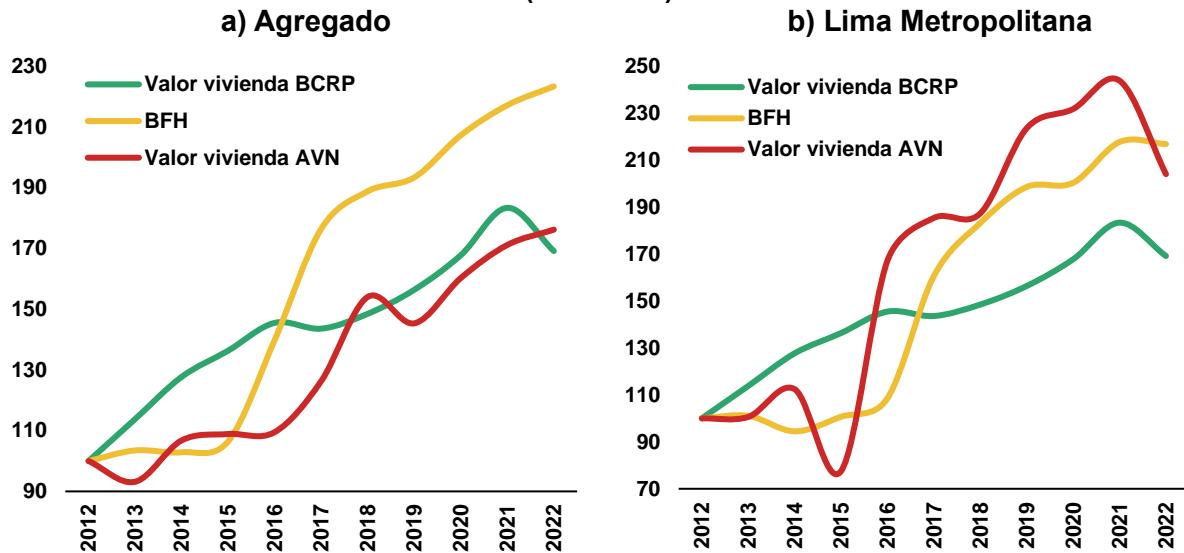
Por otro lado, en el **Gráfico 27** se presenta el mismo análisis, pero para la modalidad AVN. En el panel a), que presenta los datos agregados, se observa que el crecimiento del monto entregado bajo la modalidad de AVN ha sido considerablemente mayor al crecimiento del valor de las viviendas destinadas para su compra, así como a la evolución de precios de venta registrados por el BCRP. En el panel b) del gráfico se restringe la información de la base de desembolsos del FMV solo a Lima Metropolitana.

¹¹¹ <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/price-indexes/>.

¹¹² <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/indicador-de-precios-de-venta-de-departamentos.html>

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 a prisa que el valor del BFH y mucho más aprisa también que los precios de las viviendas. Lo mismo ha ocurrido con el valor 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 cuyo valor se incrementó a ritmo más acelerado que los de mercado.

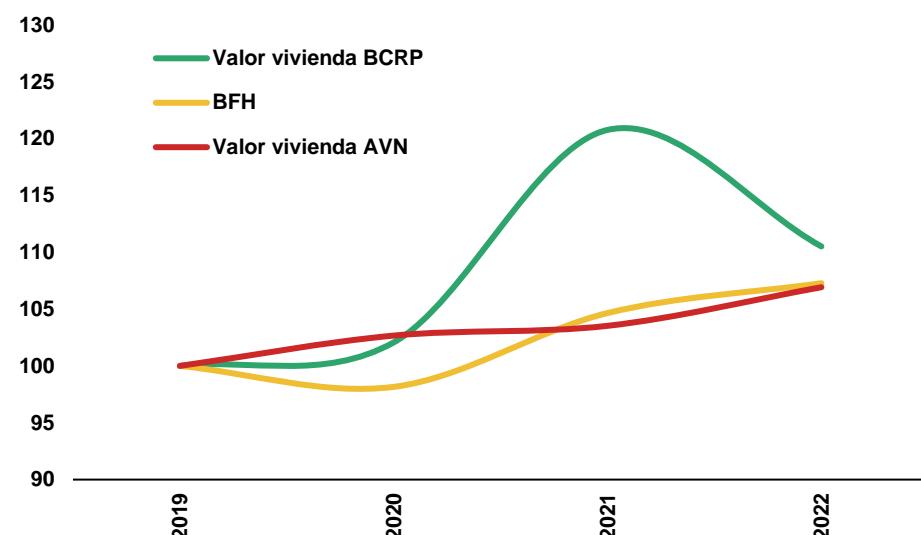
**Gráfico 27. Evolución de índices en la modalidad de AVN
(2012=100)**



Fuente: FMV, BCRP. Elaboración: Macroconsult.

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 encontró 3 distritos comunes 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 con el monto del bono en la modalidad de AVN, seguidas de la evolución del monto de este.

**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 aprisa 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 distingue 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 períodos 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 PEIs son revisados y evaluados anualmente con la finalidad de medir su progreso con respecto de cada meta anual. Estos PEIs presentan metas de indicadores correspondientes a todos sus objetivos estratégicos institucionales (OEI), así como las acciones estratégicas institucionales (AEI) asociadas. Específicamente, entre estas metas, algunas se asocian directamente con el BFH.

Los últimos PEIs sobre los que se tiene información son los correspondientes a los años: i. 2020 – 2026; ii. 2016 – 2018; y iii. 2008 – 2015. Aquellos OEIs, AEIs 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
Objetivo Estratégico 2. Promover el acceso a la población a una vivienda adecuada, en especial en los sectores de ingresos medios y bajos	Objetivo Estratégico 2. Incrementar el acceso a viviendas adecuadas y seguras de la población urbana y rural	Objetivo Estratégico 5. Incrementar el acceso a viviendas adecuadas y seguras de la población del ámbito urbano.
Estrategias 2.1. Promover el mejoramiento de viviendas existentes en el ámbito urbano 2.2. Promover la construcción de viviendas, preferentemente de interés social, en el ámbito urbano	Acción Estratégica Institucional 2.4. Asistencia financiera para promover el acceso a vivienda nueva y mejorada de la población en el ámbito urbano	Acción Estratégica Institucional 5.4. Promoción del acceso a viviendas adecuadas de la población en ámbitos urbanos de los estratos socioeconómicos C, D y E.
Indicadores de resultado 2.1. Viviendas nuevas promovidas 2.2. Viviendas mejoradas promovidas	Indicadores de resultado 2.1. Aporte del MVCS en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda (Acción estratégica específica: 2.4.1. Número de familias beneficiadas con viviendas nuevas en ámbitos urbanos) 2.2. Aporte del MVCS en la reducción del déficit cualitativo de vivienda urbana (Acción estratégica específica: 2.4.2. Número de familias beneficiadas con viviendas mejoradas en ámbitos urbanos)	Indicador de resultado 5.1 Porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura (Acción estratégica específica: 5.4.1 Número de familias de los estratos socioeconómicos C, D, E, en el ámbito urbano, que acceden a una vivienda adecuada)

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
Panel A) Metas																	
<u>PEI 2008 – 2015</u>																	
Viviendas nuevas promovidas																	
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%
												n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panel B) Logros																	
<u>PEI 2008 – 2015</u>																	
Viviendas nuevas promovidas							8,435	4,809	3,369	8	3,821	2,852					
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.	n.d.	n.d.

Nota: Como se señaló en la tabla anterior, a partir del PEI 2020-2026, ya no se tiene 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. Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Como se muestra en la **Tabla 42**, los indicadores de resultado para los PEIs 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	8,435	38%	12,491	13,348	107%	34,598	21,783	63%
2011	24,137	4,809	20%	13,350	13,820	104%	37,487	18,629	50%
2012	25,271	3,369	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	3,821	15%	12,578	33,181	264%	38,668	37,002	96%
2015	27,599	2,852	10%	13,835	49,323	357%	41,434	52,175	126%
2016	3,007	1,577	52%	50,422	37,269	74%	53,429	38,846	73%
2017	3,187	3,182	100%	53,447	25,289	47%	56,634	28,471	50%
2018	3,378	4,095	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%

(*) 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.

Fuente: MVCS: Elaboración: Macroconsult.

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 mil viviendas (entre 2010 y 2015 el total fue de 147 mil). En cambio, en el caso del indicador “Viviendas nuevas promovidas”, utilizado como aproximación al déficit cuantitativo, este alcanzó solo 23 mil entre 2010 y 2015.

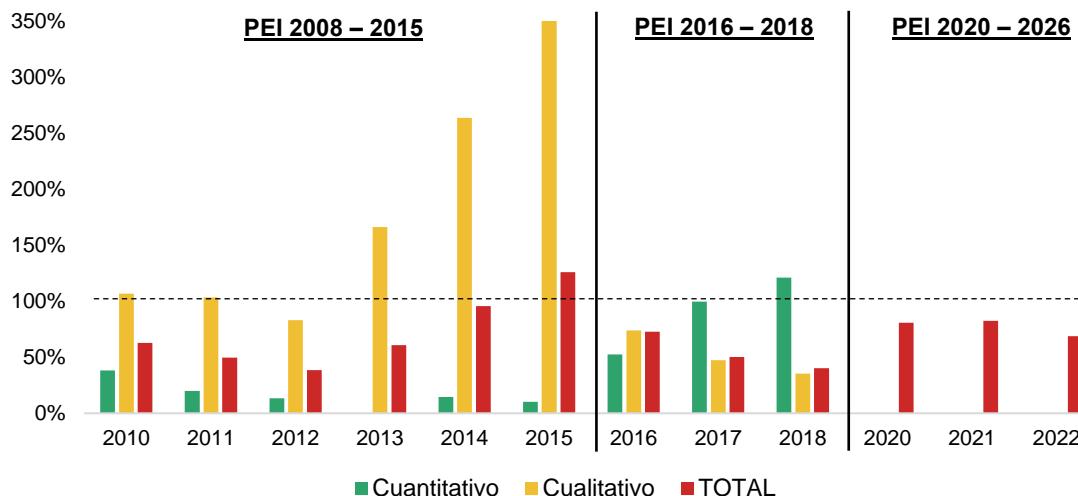
Este desempeño observado cambió para el periodo correspondiente con el siguiente PEI, 2016 – 2018. En este caso, los logros son principalmente atribuidos a valores favorables obtenidos para el indicador “Número de familias beneficiadas con viviendas nuevas en ámbitos urbanos”, que en total fueron cerca de 9 mil 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 mil 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 mil familias en comparación con las 209 mil 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 mil familias, en promedio 71 mil 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 observa 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



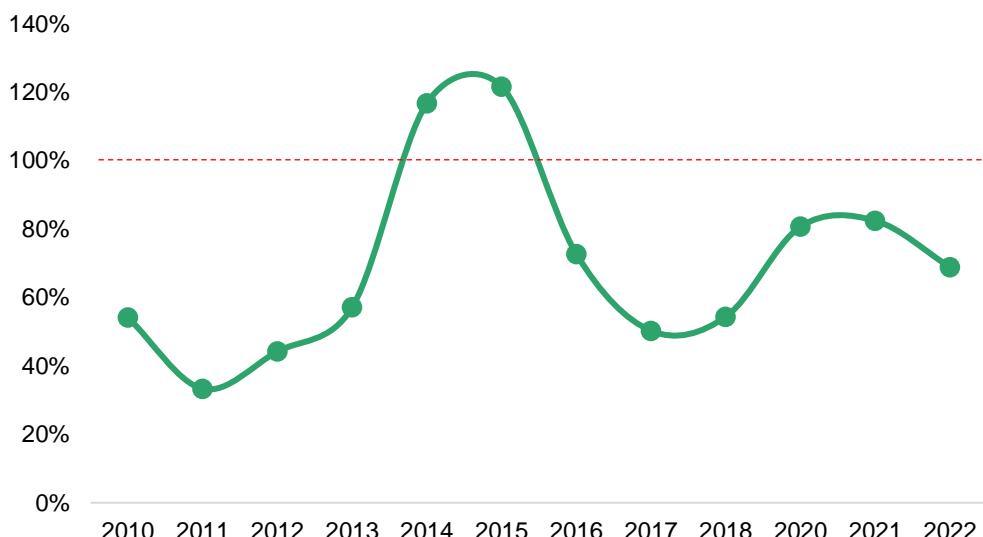
Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

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 de 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 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 estas de 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 POIs 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 POIs. 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 población, especialmente de escasos recursos, a una vivienda adecuada o segura. Si bien estos POIs 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 POIs 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**.

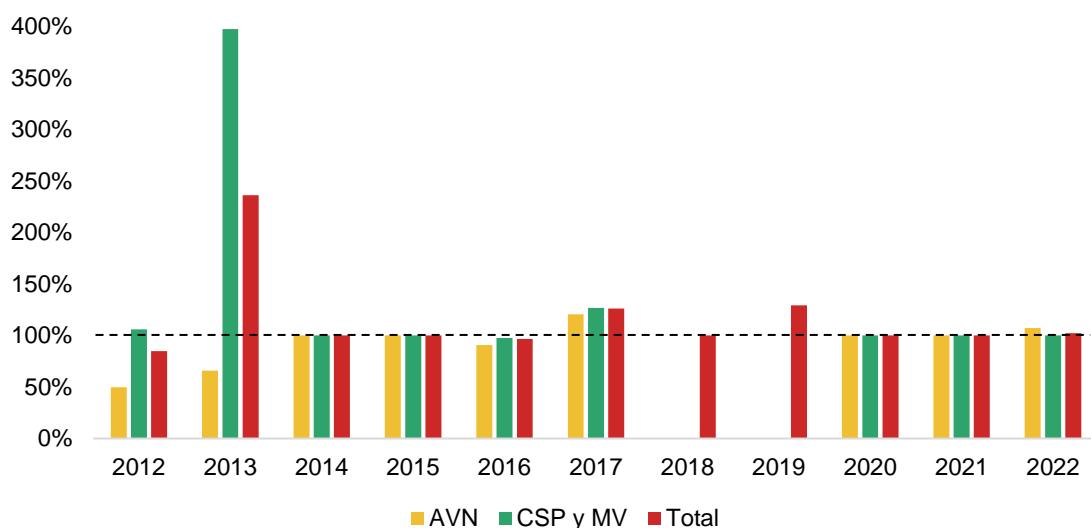
**Tabla 44. Metas y logros a nivel de producto del BFH
(miles de bonos)**

Año	AVN			CSP y MV			Total		
	Meta	Logro	%	Meta	Logro	%	Meta	Logro	%
2012	6,790	3,369	50%	11,233	11,899	106%	18,023	15,268	85%
2013	5,250	3,463	66%	5,544	22,028	397%	10,794	25,491	236%
2014	2,658	2,658	100%	26,384	26,384	100%	29,042	29,042	100%
2015	2,852	2,852	100%	49,323	49,323	100%	52,175	52,175	100%
2016	4,015	3,640	91%	35,024	34,143	97%	39,039	37,783	97%
2017	4,656	5,620	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%

Nota: Para los años 2018 y 2019 no se cuenta con el desagregado de las metas por modalidad en los POIs evaluados. Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

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 POIs, el MVCS habría registrado un logro de 412 mil bonos entre 2012 y 2022, por encima de los 380 mil 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 (%)



Nota: Para los años 2018 y 2019 no se cuenta con el desagregado de las metas por modalidad en los POIs evaluados. Fuente: MVCS. Elaboración: Macroconsult.

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 diez años. En el caso de AVN, esta tendencia cambió en 2016 y 2017 cuando pasó de 140 millones a 74 millones. 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 0 soles. Respecto del PIM, para ambos casos se tiene que este ha aumentado en los últimos diez años, al igual que el devengado, que siguió un comportamiento casi igual.

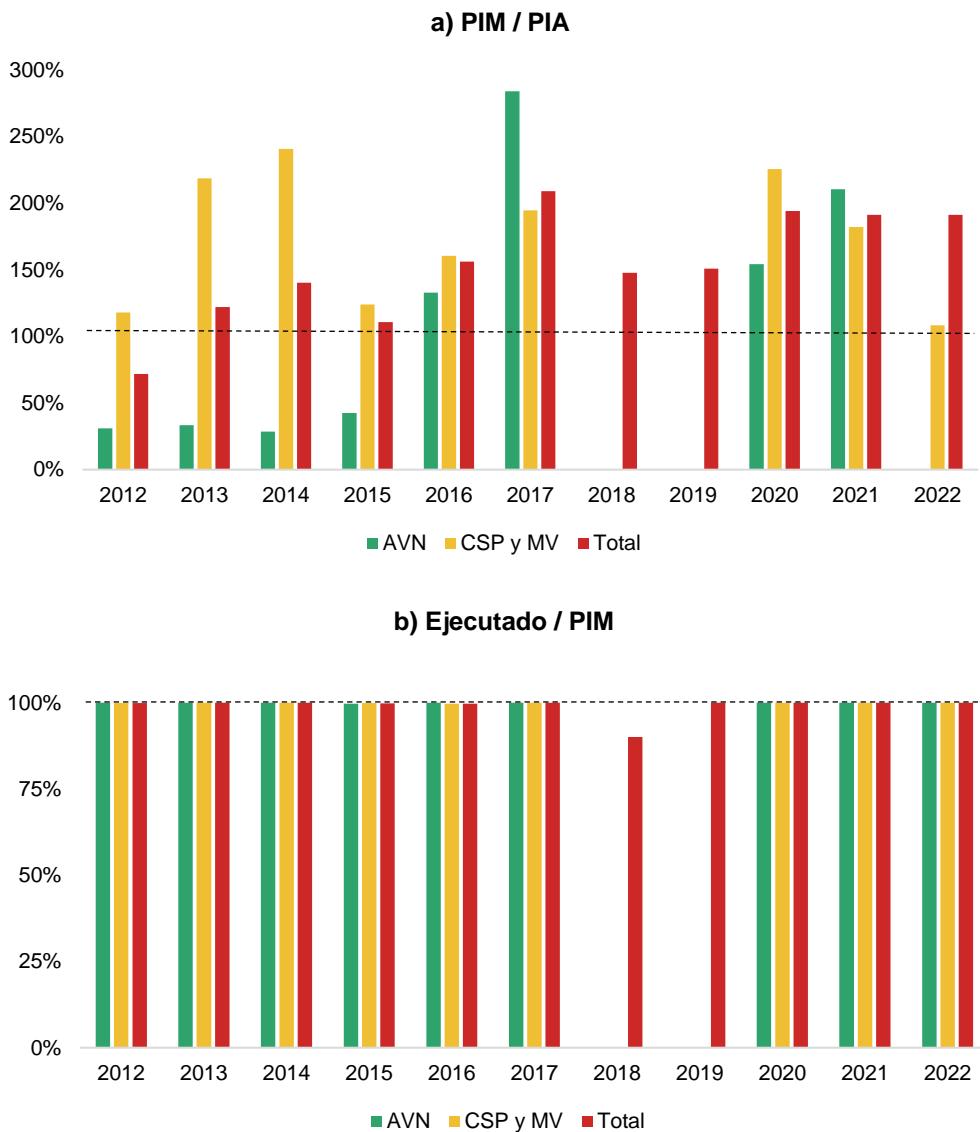
Tabla 45. Metas y ejecución financiera del BFH (miles de soles)

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 presenta 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 el 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 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 sistematizada¹¹³. 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 del 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 el ratio es menor que el 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 les haga¹¹⁴. 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 del MEF (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 período 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 período 2008-2012.

Para el presente estudio, se siguió el mismo camino del estudio del MEF (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 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

¹¹³ El equipo investigador solicitó información sobre los monitoreos al FMV, pero esta no fue alcanzada.

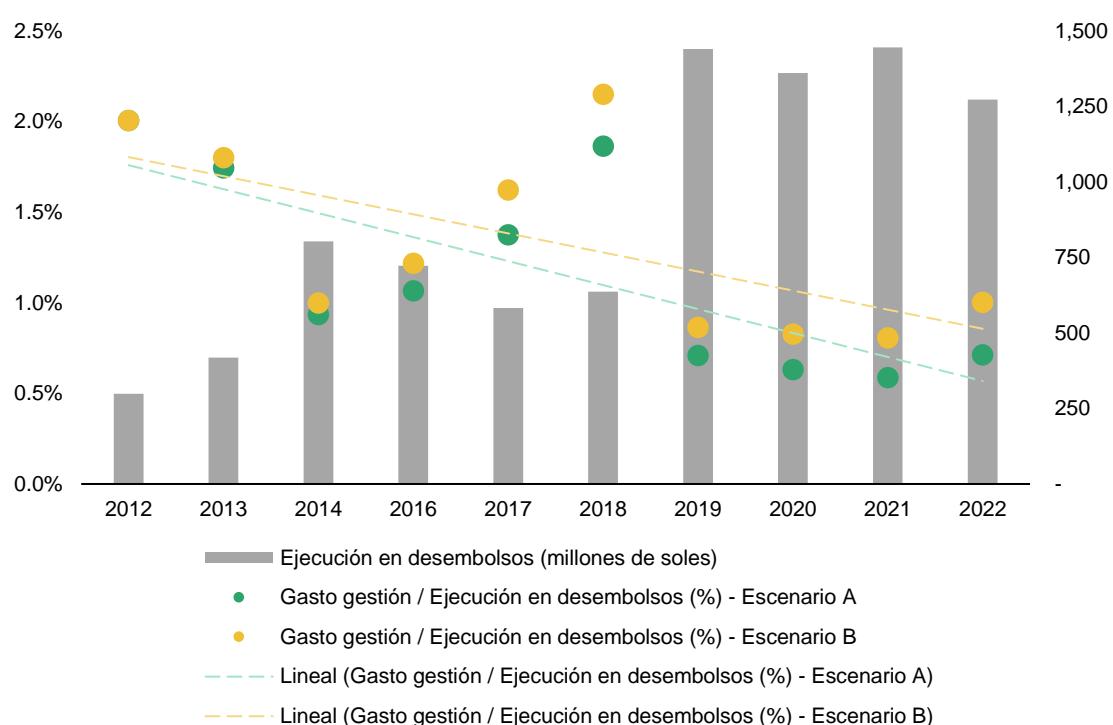
¹¹⁴ Según información recogida en conversaciones con estas instituciones, el FMV genera recursos a partir de sus operaciones para financiar la gestión de sus productos. Las transferencias que el MVCS les realiza son únicamente con destino del desembolso de los bonos.

FMV por el mismo producto. Asimismo, para el análisis se toma 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 9 y 13 millones de soles, el FMV colocó cerca de 9 mil 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 eficiencia¹¹⁵.

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



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 mil bonos, mientras que el promedio del periodo es 37 mil. Además, en ese año el devengado de gastos fue más elevado que para otros años, registrando 4 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%. Fuente: MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

¹¹⁵ Cabe resaltar, sin embargo, que para dicho análisis se ha excluido el año 2015, que se considera atípico pues en este se gastó 510.8 millones de soles en la gestión del BFH, de acuerdo con los datos del MEF y el MVCS.

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 mil, para dicho año se registraron apenas 25 mil.

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

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%.

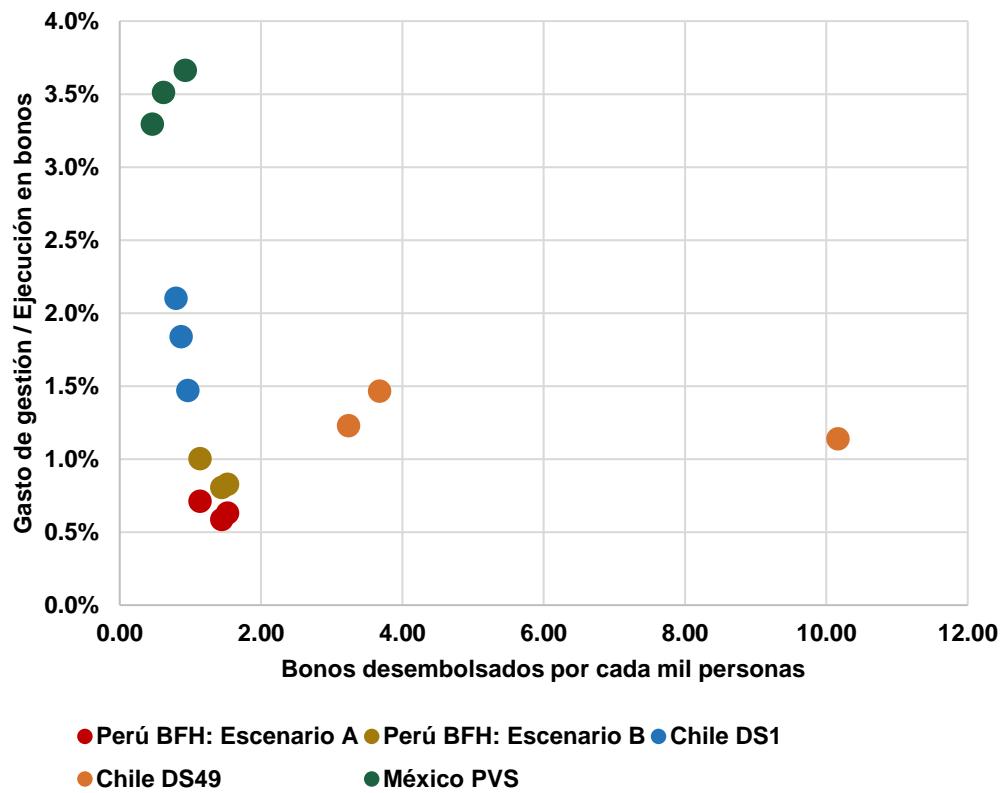
Fuente: MVCS, FMV. Elaboración: Macroconsult.

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 el 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 inefficiencia, 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 improbable.

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 que 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 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 toma 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, lo que incrementa el problema. Con la descontinuación de la modalidad de MV (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 lo es 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 de gobierno. Así lo denota el bajo nivel de PDU con los 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 reciente 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 mixta, 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 mil.
- 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 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 del Niño 2017, corresponde con 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 3 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 relativo (esta último 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 períodos 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 sólo 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 para AVN ha pasado de S/20 mil en 2015 a S/40 mil en 2022, mientras que el valor promedio de las viviendas se incrementó de cerca de S/40 mil hasta poco más de S/60 mil en el mismo período. 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, permitiéndoles 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, sólo 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 diez 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 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 habría 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 el efectivamente beneficiario 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 hipotético.

- 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 logros de resultados, el BFH no habría logrado alcanzar sus metas en términos de las familias que buscaba alcanzar. En general, en los últimos 6 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 y ello 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 presupuesta que el MEF habilita para destinarlo al BFH. Por tanto, la discrepancia entre los logros a nivel de productos y resultados revelaría un problema de disponibilidad de fondos para alcanzar las metas del PEI más 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 y no sería más ineficiente que 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 permita 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, existiría 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 sólo 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 requeriría 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 otros. 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 dotarlo 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 y 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 desalineen incentivos, o explorarse otras alternativas, como el bono reforzamiento estructural.
- Considerar el 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. Ello con la finalidad de complementar 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 descance 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 perfilamiento de los interesados en obtener un bono.

A nivel de ejecución presupuestal

- Plantear metas de desembolso regionales que descansen en el sistema de focalización, el cual, como se mencionó anteriormente, debe seguir 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 inmobiliarias 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 que la calidad que los mismos 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.

Bibliografía

Abarca Garro, 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>

Abarca Garro, A., & Fernández Calvo, 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>

Abusada, R., Cusato, A. & Pastor, C. (2008). Eficiencia del gasto público en América Latina – Perú. Instituto Peruano de Economía.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/eficiencia_del_gasto_en_el_peru.pdf

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_PrinOcticas_para_el_Control_Poln%EF%A3%BFtico_y_Fiscalizacinin_del_Gasto_en_Programas_Sociales.pdf

Almarza Alamos, 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

Andersson, F., Haltiwanger, J. C., Kutzbach, M. J., Palloni, G. E., Pollakowski, H. O., & Weinberg, D. H. (2016). *Childhood housing and adult earnings: A between-siblings analysis of housing vouchers and public housing* (No. w22721). National Bureau of Economic Research.
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

Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (APEIM). (2021). Niveles Socioeconómicos 2021. 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., YáñezJara, 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/Un-mercado-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. O. (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 inmobiliarios 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&tlang=pt#n1

Castañeda, T. (1992). *Combating poverty: innovative social reforms in Chile during the 1980s*. Ics Press. <https://doi.org/10.2307/2152513>

Cely Moreno, M. C., & Ospina Giraldo, S. (2023). La habilitación de suelo como factor explicativo de la heterogeneidad espacial de la oferta de Vivienda de Interés Social en Colombia. <http://hdl.handle.net/1992/65025>

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 grado – Maestría, Universidad de los Andes].

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (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_urbanda.pdf

Coelli, T.; D. Rao, C. O'Donnell y G. Bettesse (2003) "An introduction to efficiency and productivity analysis". 2da. Ed. Springer.

Collante, S. (2021). *¿Construyendo votos? Programas de viviendas y comportamiento electoral* [Tesis de grado – 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

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. Diario Oficial El Peruano. <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. Diario Oficial El Peruano. <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. Diario Oficial El Peruano. 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. Diario Oficial El Peruano. 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. Diario Oficial El Peruano. <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/208990/Ley%20N%C2%B02027867%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 (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° 002-2023-2-4733-AC.

Cornia, G. y F. Stewart (1993), “Two errors of targeting”. Journal of international development, vol. 5, N° 5, 459-496.

Debrunner, G., & 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, 104993. <https://core.ac.uk/download/pdf/343224021.pdf>

Diario Oficial El Peruano (2023). D.S. N° 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-vivienda-n-003-2023-vivienda-2172568-10/>

Diario Oficial El Peruano (2022). D.S. N° 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° 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/>

Diario Oficial El Peruano (2022). D.S. N° 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-habitacional-resolucion-ministerial-n-421-2022-vivienda-2138805-2/>

Dillon, B., Cossio, B., & 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

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

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

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

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. E. (2000). Chile: The dark side of a successful housing policy. *Social development in Latin America: The politics of reform*, 149.

Espinoza, A. y Fort, R. (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE.
https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf

Espinoza, A. y Fort, R. (2020). 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>

Espinoza, A. (2020). Claves para el desarrollo de la vivienda de interés social en el Perú. GRADE.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3788980/%22Claves%20para%20el%20desarrollo%20de%20la%20vivienda%20de%20interes%CC%81s%20social%20en%20el%20Peru%CC%81%22%20Alvaro%20Espinosa%20%28Investigador%20adjunto%20en%20GRADE%29.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

Ferguson, B., & 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)

Fernández-Maldonado, A & 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>

Fondo MIVIVIENDA (2023). Marco Legal.
<https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/fondo-mivivienda/pagina.aspx?idpage=3#BFH>

Fondo MIVIVIENDA (2023). Financiamiento Complementario Techo Propio.
<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8585288301791696878.PDF>

Fondo MIVIVIENDA (2023). Mi Terreno.
<https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/usuario-busca-viviendas/pagina.aspx?idpage=397>

Fondo MIVIVIENDA (2023). Memoria Institucional 2022.
<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/inversionistas/pagina.aspx?idpage=48>

Fondo MIVIVIENDA (2022). Boletín Estadístico del Fondo MIVIVIENDA.
<https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/inversionistas/pagina.aspx?idpage=140>

Fondo MIVIVIENDA (2022). Reporte de sostenibilidad 2021.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4047831/Reporte_Sost_2021_Final.pdf?v=1675127331

Fondo MIVIVIENDA (2021). Nuevo reto en la estrategia de suelo. Revista Mivivienda.
<https://www.mivivienda.com.pe/PortalCMS/archivos/documentos/JULIO%202021-2273.PDF>

Fondo MIVIVIENDA (s/f). Dinámica del déficit habitacional en el Perú.
<https://www.mivivienda.com.pe/PortalCMS/archivos/documentos/DinamicadeDeficitHabitacionalenelPeru.pdf>

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. J., Undurraga, R., Cooper, R., Martínez, S., & 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

Gancedo, N., Basuino, M. y Paz, J. (2009). Habitat 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., Martinez, S., & 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)

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>

Gruenberg, C. y 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)*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2044.pdf> <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 (HPHI). (2019). *Construcción progresiva como sistema*. <https://www.ctivperu.org/wp-content/uploads/2020/01/La-Construccio%CC%81n-Progresiva-como-Sistema-1.pdf>

Hábitat para la Humanidad Internacional (HPHI). (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. *Vivienda social: reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 75-152.

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

Heredia Carrillo, D. (2020). *El efecto de los Subsidios de Vivienda a la Demanda: evidencia desde el programa "Mi Casa Ya" en Colombia*. [Tesis de maestría]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78954>

Hulme, D. Mosley, P. (1996). *Finance Against Poverty*. Psychology Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Déficit habitacional. En *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 – 2021*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1855/cap13.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Déficit habitacional. En *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 – 2019*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1729/cap13.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). Perú: Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, 2007.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0868/libro.pdf

Jacob, B. A., & 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

Jiménez Huerta, E. (2013). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. Lincoln Institute of Land Policy. 29 p.
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/Instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

Jordán, R., & 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. In *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la vivienda*. San Jose, Costa Rica, Uniapravi, pp. 47–55.
<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>

La Contraloría General de la República. (2023). Informe de Auditoría N° 002-2023-2-4733-AC: Auditoría de cumplimiento Fondo Mivivienda S.A. San Isidro – Lima – Lima. “Bono Familiar Habitacional desembolsado para Viviendas de Interés Social del Programa Techo Propio, modalidad Construcción en Sitio Propio, con reclamos y garantías liberadas”.
https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2023CPO473300002&TIPOARCHIVO=ADJUNTO

La 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

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

Lubenova, S., Zrinski, U. & Kromann, J. (2019). *Credible government budgets are needed to achieve the Sustainable Development Goals*. World Bank Blog [Blog]. World Bank. <https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-to-achieve-sustainable-development-goals>

Marcano, L., & Ruprah, I. J. (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_Evaluation_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. *FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Ecuador: Ministerio de las Ciudades*, 95. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full_0.pdf

Ministerio de Desarrollo Urbanismo y Vivienda. (2014). Programa Nacional de Vivienda Rural Urbano Marginal. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/PROGRAMA-DE-VIVIENDA-RURAL-Y-URBANO-MARGINAL.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 (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

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). Programa presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0059_bono_familiar_habitacional.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). 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

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/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, Ciudad y Territorio. (2019, 2 de enero). *Ministerio de Vivienda entregó 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° 313-2020-VIVIENDA.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1476832/RM%20313-2020-VIVIENDA.pdf.pdf?v=1607517085>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2021). Ley N° 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. (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

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2014). Informe Final Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, DS N°1 y Subsidio de Originación. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141234_informe_final.pdf

Mostajo, R. (2002). El sistema presupuestario en el Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7267/S023177_es.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., & Almanza, M. (2010). *Una evaluación de los programas públicos de vivienda ABC. Un estudio para Costa Rica*. Technical report, Inter-American Development Bank.

Oblitas de Ruiz, L. (2010). Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3819/1/lcw355.pdf>

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>

Palomino, M. (2016). *Transferencia de votos electorales en las elecciones presidenciales del 2014 - programa de 100.000 viviendas gratis en Colombia* [Tesis de grado – 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

Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda UPH. (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>

Prado, E. (2023, 29 de mayo). Corrupción en sector Vivienda afectó a los sectores más pobres del país. *Diario La República*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/05/29/corrupcion-en-sector-vivienda-afecto-a-los-sectores-mas-pobres-del-pais-sada-goray-salatiel-marrufo-738050>

Presidencia de la República de Perú. (2017, 12 de abril). Decreto Supremo N° 008-2017-VIVIENDA. Decreto que crea el Programa “Agua Segura para Lima y Callao”. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-programa-agua-segura-para-lima-decreto-supremo-n-008-2017-vivienda-1509245-4/>

Presidencia de la República de Perú. (2013, 1 de diciembre). Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA. Crean el Programa Nacional Tambos. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nacional-tambos-decreto-supremo-n-016-2013-vivienda-1021927-1/>

Presidencia de la República de Perú. (2012, 7 de enero). Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA. Crean el Programa Nacional de Saneamiento Rural en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nacional-de-saneamiento-rural-en-el-minist-decreto-supremo-n-002-2012-vivienda-738396-4/>

Presidencia de la República de Perú. (2012, 7 de enero). Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA. Crean el Programa Generación del Suelo Urbano. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-generacion-de-suelo-urbano-decreto-supremo-n-003-2012-vivienda-738396-5/>

Presidencia de la República de Perú. (2012, 7 de enero). Decreto Supremo N° 004-2012-VIVIENDA. Crean el Programa Mejoramiento Integral de Barrios. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-mejoramiento-integral-de-barrios-decreto-supremo-n-004-2012-vivienda-738396-6/>

Presidencia de la República de Perú. (2012, 7 de enero). Decreto Supremo N° 005-2012-VIVIENDA. Crean el Programa Nuestras Ciudades. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nuestras-ciudades-decreto-supremo-n-005-2012-vivienda-738396-7/>

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., & Santoro, P. F. (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. H., & 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. J., & 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

Sgueglia, A., & 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. Santiago: MINVU.

Simioni, D., & 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

Simioni, D., & 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

Stein, A & 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 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>

Torres, J. (2016). Colombia La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano. En Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (Eds.), *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina* (pp. 205 – 292). https://www.cenac.org.co/apc-aa-files/0ade36208dd78addf4cf67a52e84dba8/colombia_habitat_en_deuda.pdf

Wood, M., Turnham, J., & Mills, G. (2008). Housing affordability and family well-being: Results from the housing voucher evaluation. *Housing Policy Debate*, 19(2), 367-412. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b65d92c2c7b9ce5b3de3da10c9c57b5ca49b059e>

World Bank. (1993). *Housing Enabling Markets to Work: A 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 beneficiarios¹¹⁶.

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, planificar mejor la distribución de recursos para la cobertura anual y permitir una reportabilidad más detallada de la intervención (DIPRES, 2021b).

¹¹⁶ Más información del programa en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

Para acceder a este subsidio, los postulantes deben cumplir con ciertos requisitos tales como ser mayor de 18 años, contar con un núcleo familiar asociado¹¹⁷, acreditar su nacionalidad o condición de permanencia definitiva (en caso de extranjeros), acreditar un ahorro mínimo de al menos 10 Unidades de Fomento (UF)¹¹⁸ (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 como 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 UF¹¹⁹ (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)¹²⁰.
- 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 subsidios complementarios aumentan su valor bajo ciertas condiciones o para zonas específicas.

- Sistema Integrado de Subsidio Habitacional

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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

¹¹⁹ Obtenido de la última postulación realizada. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

¹²⁰ 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>

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.¹²¹

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 predial¹²².

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 ¹²³	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 ¹²⁴	80%	Adquisición de vivienda	1.8	Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos	71.2	11.1	24.5
				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	80.1	17.8	31.2

¹²¹ Más información del subsidio se encuentra en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026260&idVersion=2023-05-11&idParte=>

¹²² Quienes construyan viviendas deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Constructores de Viviendas Sociales, Modalidad Privada.

¹²³ 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.

¹²⁴ 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
Tramo III	Si es superior a 90%, debe cumplir con el límite de renta establecido	Construcción de vivienda	1.3	de Palena, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández.			
				Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos	71.2	25.4	26.7
				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
Tramo III	Si es superior a 90%, debe cumplir con el límite de renta establecido	Adquisición de vivienda	3.6	Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos	97.9	11.1	17.8
				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
		Construcción de vivienda	2.2	Regiones de Coquimbo hasta Los Lagos	97.9	-	17.8
				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.¹²⁵

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 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

¹²⁵ Más información del programa disponible en: https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_tecnicas/documentos/BANHVI-Fosuvi.pdf

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)¹²⁶ y ser costarricense o contar con residencia legalizada en el país.¹²⁷

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 Operaciones¹²⁸. 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 forma¹²⁹:

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
Hasta 1942	6556
Hasta 2220	6208
Hasta 2497	5860

¹²⁶ Tipo de cambio consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.bnccr.fi.cr/>

¹²⁷ Consultado en la página web del BANHVI. Disponible en: https://banhvi.fi.cr/bono/Condiciones_bono.aspx

¹²⁸ 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

¹²⁹ Información recuperada de: https://banhvi.fi.cr/bono/montos_segun_ingreso_familiar.aspx

Ingreso Familiar Bruto	Monto de Bono Máximo
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 Autorizadas¹³⁰ 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 Operaciones¹³¹.

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.

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)¹³² ofrece a través del PVS, subsidios de vivienda dirigidos a las familias de bajos ingresos que se encuentran en rezago

¹³⁰ Ente público o privado autorizado por el BANHVI para operar dentro del SFNV.

¹³¹ 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.

¹³² Encargada de otorgar el subsidio federal y de desarrollar, coordinar, promover, ejecutar y dar seguimiento al programa.

habitacional¹³³ 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.¹³⁴

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 Ejecutora¹³⁵, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (Estatal 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 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

¹³³ 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.

¹³⁴ 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

¹³⁵ 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.

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)¹³⁶ 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 son¹³⁷:

- 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 apoyo¹³⁸, 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), 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

¹³⁶ El valor la UMA vigente se encuentra disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Estas se subdividen en 13 líneas de apoyo de intervención a la vivienda y 8 líneas de apoyo.

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 puntuaciones 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
	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

Modalidad	Líneas de apoyo a la intervención	Valor del subsidio	Valor adicional máximo por líneas de apoyo complementarias	Monto máximo del subsidio
	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
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 arrendamiento¹³⁹.

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)¹⁴⁰ o alrededor de US\$ 1040¹⁴¹, (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.

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.

¹³⁹ 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>

¹⁴⁰ 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>

¹⁴¹ 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>

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 familiar¹⁴², y por otra, redistribuyen los recursos para ampliar la cobertura de seguridad social (Rivera, 2022)¹⁴³. 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 Ahoradores (VIPA), Semillero de Propietarios, y Casa Digna, Vida Digna¹⁴⁴. 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 social¹⁴⁵ nueva a los hogares más vulnerables.

Este programa está dirigido a aquellos hogares¹⁴⁶ 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 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

¹⁴² Bajo Ley 21 de 1982, se establece como obligatorio un pago del 4% destinado al subsidio familiar. Los empleadores están obligados a afiliar 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>

¹⁴³ Un mayor análisis de la evolución de las CCF y sus funciones está disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47734>

¹⁴⁴ <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/procesos/gpv-p-01-asignacion-sfv-10.0.pdf>

¹⁴⁵ 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>

¹⁴⁶ 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.

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 2023¹⁴⁷ 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 modificación:

- 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)¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=205943>

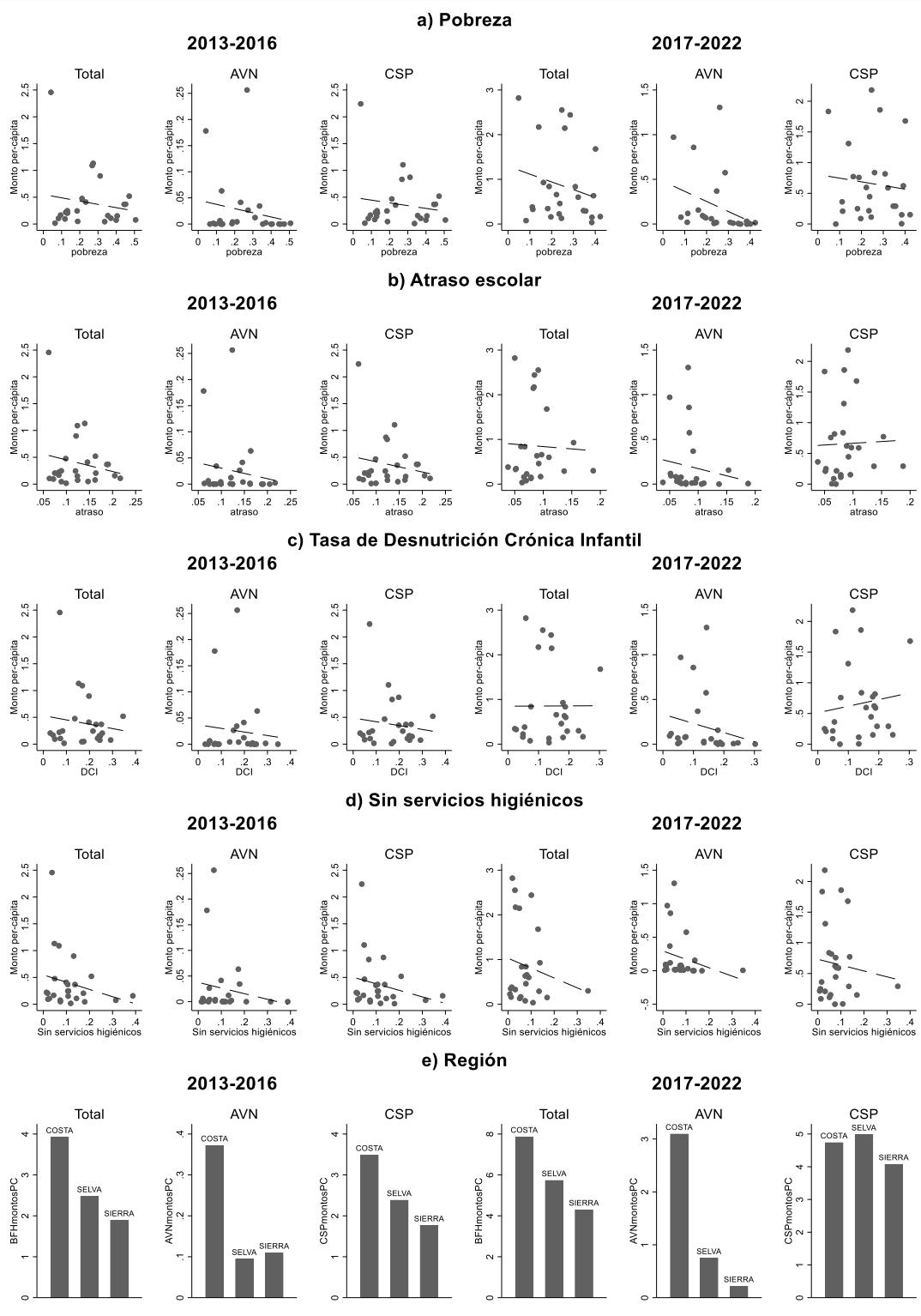
¹⁴⁸ Dato recuperado de la página web del programa. Disponible en: <https://micasaya.minvivienda.gov.co/>

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															
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
Total	33	52	41	45	47	42	43	48	45	45	44	40	35	39	37	36	43	41

Fuente: Memorias institucionales de la SBN. Elaboración: Macroconsult.

Anexo 3. Gráficos del análisis bivariado desagregado por períodos



Fuente: ENAHO, FMV. Elaboración: Macroconsult.