**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**La falta de eficiencia en el objetivo del bono familiar habitacional frente al déficit de acceso real a la vivienda en Lima Metropolitana**

Sierra Zevallos, Nicolás Mathias

Peña Centeno, Gonzalo Edgar

Flores Quispe, Fabricio Alexander

Sutti Paccori, Brigitte

**Curso:**

Presupuesto Público (POL 217)

**Docente:**

Paola Marius Vasquez

**Lima, 2024**

**Resumen ejecutivo:**

El Bono Familiar Habitacional (BFH), destinado a mitigar el déficit habitacional y la disparidad en el acceso a la vivienda, enfrenta retos significativos en alinearse con las necesidades reales de su población objetivo. Este trabajo identifica una brecha entre los recursos asignados y las necesidades habitacionales. Desde una perspectiva de política pública, es crucial no solo proveer viviendas, sino también garantizar calidad de vida, seguridad y acceso a servicios esenciales para una integración social y urbana efectiva. Se recomienda mejorar la eficacia y equidad del BFH, ya que son fundamentales para formular políticas habitacionales a futuro más efectivas y sostenibles.

Por otro lado, este trabajo considera el contexto económico cambiante, particularmente el impacto de la pandemia, que ha incrementado la pobreza monetaria y la demanda de subsidios de vivienda. El programa Techo Propio, junto con el Financiamiento Complementario Techo Propio, enfrenta desafíos adicionales debido a la baja rentabilidad que presenta para las empresas inmobiliarias y a la falta de una estrategia de financiamiento a largo plazo. Esta situación limita la capacidad del programa de adaptarse a ciclos económicos adversos. Es imperativo que el Fondo MiVivienda desarrolle una visión de largo plazo que priorice el acceso equitativo a la vivienda para todos los segmentos de la población, independientemente de su rentabilidad. Además, se necesita una mayor voluntad política y colaboración entre los diversos actores involucrados para implementar soluciones como la expropiación o incentivos para empresas, garantizando así un enfoque más holístico.

**Introducción:**

La problemática del acceso a la vivienda en Lima Metropolitana es un desafío complejo que ha marcado la evolución económica y urbana de la capital peruana en las últimas décadas. Este problema, caracterizado por un crecimiento poblacional acelerado, migración interna y una oferta habitacional que no ha logrado satisfacer la demanda, plantea interrogantes cruciales sobre la eficacia de las políticas habitacionales implementadas hasta el momento. En este contexto, el Bono Familiar Habitacional (BFH) se erige como una iniciativa gubernamental dirigida a abordar el déficit habitacional y la desigualdad en el acceso a la vivienda.

La presente investigación se centra en analizar la eficiencia y equidad del BFH, especialmente en el contexto de Lima Metropolitana. Este programa, concebido para proporcionar apoyo financiero a familias de bajos y moderados ingresos, busca no solo aliviar la problemática de vivienda, sino también promover la inclusión y equidad social. Sin embargo, a pesar de los criterios de elegibilidad diseñados para dirigir el beneficio a las poblaciones más necesitadas, surgen cuestionamientos sobre la desconexión entre las políticas de asignación de recursos y las necesidades habitacionales específicas de la población objetivo en el contexto urbano de Lima.

La complejidad del problema habitacional en Lima Metropolitana se manifiesta no solo en la falta de acceso a la vivienda en sí misma, sino también en la calidad de dicho acceso. El "acceso real" a la vivienda va más allá de la mera posesión de una casa; implica la capacidad de hacerlo en zonas que ofrezcan calidad de vida, seguridad y acceso a servicios esenciales. En este sentido, el trabajo propone examinar críticamente la eficacia del BFH no solo desde la perspectiva cuantitativa de la cantidad de viviendas construidas o mejoradas, sino también desde la dimensión cualitativa del impacto real en la calidad de vida de los beneficiarios.

La literatura existente sobre el déficit de vivienda y las políticas habitacionales en Perú proporciona un marco teórico valioso para entender los desafíos enfrentados por el BFH. Autores como Barenboim, Escallón y Calderón han abordado aspectos cruciales, desde la responsabilidad del Estado en la provisión de vivienda hasta la necesidad de políticas integrales y la crítica a la eficacia de programas específicos, como el de Adquisición de Vivienda Nueva. Estos trabajos previos ofrecen una base sólida para contextualizar la investigación y destacar la relevancia de abordar no solo la cantidad de viviendas, sino también su distribución, calidad y ubicación geográfica.

En el marco del análisis de la eficiencia y equidad del BFH en Lima Metropolitana, se explorará la interacción compleja entre las políticas habitacionales, el mercado inmobiliario, la planificación urbana y las dinámicas sociales. A través de este estudio, se busca exponer las limitaciones y desafíos que enfrenta el BFH, proponiendo recomendaciones basadas en una comprensión integral de las necesidades habitacionales de la población objetivo. En última instancia, el objetivo es contribuir al diseño de políticas más efectivas y sostenibles que aborden de manera equitativa el acceso a la vivienda en la ciudad de Lima.

**Planteamiento del problema público:**

El Bono Familiar Habitacional es una iniciativa del gobierno peruano, diseñada para abordar dos desafíos en la sociedad peruana: el déficit habitacional y la desigualdad en el acceso a la vivienda. Su propósito principal es proporcionar apoyo financiero a familias de bajos y moderados ingresos para adquirir, construir o mejorar su vivienda. Este programa no solo busca aliviar la problemática de vivienda, sino también promover la inclusión y equidad social. Desde una perspectiva de política pública, el BFH se inserta en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en lo que respecta a garantizar viviendas adecuadas y asequibles para todos (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Para ser elegibles para el BFH, los solicitantes deben cumplir con varios criterios. Primordialmente, deben formar parte de un grupo familiar y no poseer una vivienda propia. Adicionalmente, no deben haber sido beneficiarios de programas habitacionales previos. Un aspecto crucial es el nivel de ingresos del grupo familiar, garantizando que el beneficio se dirija a las poblaciones más necesitadas (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2020). Si bien los requisitos para acceder al BFH están diseñados para garantizar que el apoyo se dirija a quienes más lo necesitan. Estos incluyen también la formación de un grupo familiar, la ausencia de propiedad inmobiliaria previa.

Estos criterios reflejan al menos en teoría una política pública enfocada en la redistribución de recursos y la justicia social, buscando asegurar que el programa beneficie principalmente a las familias de escasos recursos. Sin embargo, es evidente el problema de la falta de eficiencia en el objetivo del Bono Familiar Habitacional (BFH) frente al déficit de “acceso real” a la vivienda en Lima Metropolitana se enfoca en la desconexión entre las políticas de asignación de recursos y las necesidades habitacionales específicas de la población objetivo en el contexto urbano de la capital peruana.

Si bien el BFH, concebido para facilitar el acceso a la vivienda a familias de bajos y moderados ingresos, enfrenta retos en cuanto a su eficacia y equidad en la distribución de beneficios. Este desafío se manifiesta particularmente en Lima Metropolitana, donde la demanda de vivienda es alta y la dinámica del mercado inmobiliario es compleja. El "acceso real" a la vivienda implica no solo la posibilidad de adquirir o construir una casa, sino también la capacidad de hacerlo en zonas que ofrezcan calidad de vida, seguridad y acceso a servicios. En este sentido, el acceso real va más allá de la mera posesión de una vivienda; implica integración social y urbana efectiva.

Al analizar el problema de la ineficiencia del Bono Familiar Habitacional (BFH) en Lima Metropolitana, es imprescindible incorporar la dimensión del "problema del suelo", ampliamente documentado en la literatura sobre políticas de vivienda. Este fenómeno, descrito por Calderón (2014), señala cómo los subsidios en viviendas sociales pueden conducir a un incremento en el precio del suelo urbano, generando consecuencias contraproducentes para los objetivos de dichas políticas. El aumento en el precio del suelo, estimulado por los subsidios como el BFH, conduce a dos tendencias preocupantes. Primero, enfrentadas a costos más elevados del suelo, las empresas constructoras pueden reducir la superficie de las viviendas para mantener la rentabilidad, comprometiendo la calidad y el tamaño de las viviendas destinadas a familias de bajos ingresos (Calderón, 2014).

Segundo, la presión sobre los precios puede empujar el desarrollo de proyectos habitacionales hacia zonas más periféricas, alejando a los beneficiarios de centros urbanos con acceso a servicios esenciales y oportunidades laborales (Calderón, 2014). Este traslado perjudica el concepto de "acceso real" a la vivienda, entendido no sólo como la posesión de una vivienda, sino también como la integración en una comunidad con acceso a servicios y calidad de vida.

Desde la perspectiva del presupuesto público, el BFH representa un compromiso significativo de recursos estatales. Este compromiso subraya la prioridad dada por el Estado peruano a la cuestión habitacional como un motor de desarrollo social y económico. El programa no solo impacta directamente en la calidad de vida de los beneficiarios, sino que también tiene efectos multiplicadores en la economía. Por ello, es crucial recordar que un problema clave con el BFH en Lima es que, aunque está dirigido a familias de bajos ingresos, en la práctica, puede estar beneficiando desproporcionadamente a aquellos en una situación económica relativamente mejor.

Esto ocurre cuando individuos o familias que no están en situación de pobreza extrema, pero tampoco pertenecen a los estratos más altos, logran acceder al bono y utilizarlo para vivir en zonas más exclusivas. Este fenómeno indica un sesgo en la asignación del bono, lo que sugiere que los criterios de elegibilidad y los mecanismos de distribución no están alineados adecuadamente con los objetivos de equidad y justicia social del programa.

Considerando lo dicho anteriormente, esto plantea cuestiones críticas sobre la eficiencia en el uso de los recursos estatales. Se espera que los programas financiados con fondos públicos como el BFH no solo sean efectivos en alcanzar sus objetivos declarados, sino también que sean equitativos en su implementación.

**Antecedentes y estado de la cuestión:**

Los estudios sobre el déficit de vivienda han sido ampliamente abordados en la literatura académica. Varios de estos se enfocan en estudiar las causas estructurales del problema, con el objetivo de mejorar las condiciones para que los ciudadanos puedan gozar del derecho a una vivienda digna. La literatura concerniente al tema de investigación se puede dividir en dos partes. Una de estas se enfoca en un análisis histórico de la falta de acceso a la vivienda en la capital. El panorama económico de Lima, marcado por un incremento en el costo de vida y una tasa de inflación que supera los promedios nacionales, plantea un desafío significativo para la accesibilidad a la vivienda (Pérez, 2023). La evolución económica de Lima ha experimentado diversos momentos de crecimiento acelerado y transformaciones urbanas. Durante ciertos periodos, el rápido desarrollo económico ha generado una mayor demanda de viviendas, dando lugar a desafíos relacionados con la planificación urbana y la oferta habitacional.

Los ciclos económicos, caracterizados por fluctuaciones en los indicadores financieros, han influido en la capacidad adquisitiva de la población, afectando directamente la accesibilidad a la vivienda. La correlación entre el aumento de precios en el sector inmobiliario y la disminución de los ingresos medios evidencia una brecha creciente que afecta la capacidad de adquisición de viviendas por parte de los ciudadanos (García & López, 2024). Además, el aumento constante en los costos de construcción, así como la especulación inmobiliaria han agravado aún más la situación, creando un escenario en el que la vivienda se ha convertido en un bien cada vez más inaccesible para gran parte de la población.

Factores como el crecimiento poblacional acelerado debido a la migración interna, y una urbanización rápida pero desorganizada, han sido determinantes en esta problemática (Rivera, 2022). La migración interna hacia Lima, impulsada por la búsqueda de oportunidades económicas y laborales, ha generado una presión significativa sobre la oferta de viviendas en la ciudad. Este flujo constante de personas ha superado la capacidad de planificación y construcción de nuevas infraestructuras habitacionales, creando un desequilibrio entre la demanda y la oferta de viviendas asequibles.

Las políticas de vivienda implementadas anteriormente no han logrado abordar de manera efectiva estas dinámicas, resultando en la proliferación de asentamientos informales y un acceso limitado a servicios básicos. Este escenario ha llevado a la creación de cinturones de pobreza y a la concentración de población en áreas urbanas densamente pobladas y con condiciones habitacionales precarias. La falta de una planificación urbana integral ha contribuido al déficit habitacional al no abordar de manera efectiva la demanda creciente de viviendas. Según Quispe, “la ausencia de un sistema de asistencia técnica que integre y potencie las diversas iniciativas en este campo ha contribuido a que muchas iniciativas comunales e ideas de proyectos no se concreticen, lo cual trae consigo que no se pueda sumar esfuerzos para superar la precariedad y baja calidad urbano-ambiental de los barrios”. (2005, pp. 39)

La otra parte de trabajos académicos se dedican a analizar la relación que guarda el Estado y la ciudadanía con respecto al tema. Un trabajo sugerente es el de Barenboim (2017), quien sostiene que el Estado tiene el deber de proveer suelo y vivienda a la población, y que los funcionarios públicos deben organizar los recursos de modo que puedan proveer este servicio de forma íntegra y efectiva. Esta investigación puede servir como base para argumentar la necesidad de políticas específicas, mayor asignación de recursos y supervisión efectiva para abordar el déficit de vivienda. Su enfoque, al destacar la responsabilidad del Estado en la provisión de vivienda, resalta la importancia de políticas públicas robustas que aborden el déficit habitacional.

Barenboim aboga por una gestión eficiente de los recursos, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el diseño e implementación de programas habitacionales. Asimismo, su perspectiva destaca la necesidad de considerar la vivienda como un derecho básico, subrayando que el acceso a una vivienda digna no solo mejora las condiciones de vida de la población, sino que también contribuye al desarrollo social y económico del país. Este enfoque holístico sugiere la implementación de estrategias que no solo se centren en la construcción de viviendas, sino también en la planificación urbana, la infraestructura y el desarrollo sostenible.

Otro artículo destacable es el de Escallón et. al. (2020), quien explica la evolución de las políticas de vivienda en los últimos años y los objetivos pendientes para mejorarlas, lo cual puede servir para evaluar el panorama actual y proponer recomendaciones realistas y basadas en la experiencia previa. La obra de Escallón proporciona una valiosa perspectiva histórica que permite comprender cómo las políticas de vivienda han evolucionado en respuesta a desafíos cambiantes. Este análisis retrospectivo ofrece lecciones importantes al identificar tanto los éxitos como las deficiencias de las estrategias previas, sirviendo como guía para el diseño de intervenciones más efectivas. Al explorar los objetivos pendientes, el autor plantea la necesidad de abordar de manera integral factores como la accesibilidad, la calidad de la vivienda y la equidad en la distribución de recursos. Esta evaluación crítica del pasado orienta hacia la identificación de áreas de mejora y sugiere enfoques adaptativos que tengan en cuenta las lecciones aprendidas.

Por último, un trabajo destacable es el elaborado por Calderón (2014), quien señala la complejidad y las limitaciones de la política de vivienda social en el Perú, especialmente en el programa de Adquisición de Vivienda Nueva. Se destaca que, a pesar de los esfuerzos, la cobertura del déficit habitacional ha sido limitada, afectando tanto la dimensión cuantitativa como cualitativa. El análisis resalta que las políticas actuales, centradas en subsidios y oferta de tierra pública barata, han tenido un impacto limitado debido al aumento de los precios del suelo, especialmente en las periferias urbanas.

Se argumenta que estas medidas pueden no ser efectivas para abordar los problemas de integración e inclusión social, evidenciados por la continuación de invasiones de tierras y la existencia de barrios informales. Su análisis aporta una comprensión profunda de las complejidades involucradas, destacando que, a pesar de los esfuerzos implementados, la respuesta a la crisis habitacional ha sido insuficiente tanto en términos de cantidad como de calidad de las soluciones propuestas. Este enfoque crítico proporciona información valiosa que puede contribuir a repensar y reformar la política actual, impulsando así la búsqueda de estrategias más efectivas y sostenibles para abordar los desafíos habitacionales en el país.

**Metodología propuesta:**

La metodología de esta investigación adoptará un enfoque integral, combinando herramientas cuantitativas y cualitativas para proporcionar un análisis exhaustivo de la asignación de ingresos económicos en el contexto del Ministerio de Vivienda. Este enfoque mixto permitirá una comprensión más profunda y holística de los procesos involucrados.

En primer lugar, se emplearán herramientas cuantitativas, utilizando la página de Transparencia Económica como fuente principal de datos. Este recurso proporcionará información cuantificable sobre los ingresos, gastos y asignaciones presupuestarias del Ministerio de Vivienda. Se realizará un análisis detallado de los datos disponibles en esta plataforma, centrándose en patrones, tendencias y cifras clave que proporcionen información relevante sobre la gestión financiera del ministerio.

Además, se aprovecharán las bases de datos proporcionadas por el mismo Ministerio de Vivienda. Estas fuentes de datos brindarán detalles específicos sobre proyectos, programas y asignaciones presupuestarias que serán sometidos a un análisis cuantitativo detallado. Se explorarán relaciones entre variables financieras y se identificarán posibles correlaciones que puedan arrojar luz sobre las prioridades y enfoques del Ministerio en términos de asignación de recursos.

En el ámbito cualitativo, se llevará a cabo un análisis pormenorizado del proceso mediante el cual se asignan los ingresos económicos a cada entidad competente del estado. Esto implica el uso de revistas, planes estratégicos y mapeo de actores. Se buscará comprender los criterios, decisiones y consideraciones cualitativas que influyen en la asignación de recursos, proporcionando una perspectiva más completa y contextualizada.

Adicionalmente, se realizará una revisión bibliográfica sobre el tema de investigación. Esto implica analizar estudios previos, informes gubernamentales, artículos académicos y otras fuentes relevantes que hayan abordado la asignación de recursos en el ámbito del Ministerio de Vivienda. Esta revisión permitirá contextualizar los hallazgos de la investigación en el marco de la literatura existente, identificando áreas sin explorar y áreas de interés.

**Discusión y análisis de los resultados de la investigación:**

***Agendación del presupuesto***

La agenda del presupuesto es aquel proceso en el cual los diversos organismos del estado con capacidad de gasto tratan de justificar ante la dirección de presupuesto del ministerio de economía (MEF) el porqué necesitan una determinada cantidad de dinero. En el caso del fondo Mivivienda S.A , encargada de programas como crédito mivivienda y techo propio podemos observar que también tiene capacidad ejecutora, es decir la capacidad por ley de gastar dinero.

Esta frase de agendación tiene tres fases principales . En la primera fase se encuentra la fase de negociación del presupuesto. Ello ocurre cuando los directores de las empresas públicas (para el caso particular de esta investigación Mivivienda S.A) tienen que negociar bajo respaldo de la ley de presupuesto 1440 con la dirección de presupuesto del MEF el presupuesto asignado para la empresa para el próximo año y los dos próximos seguidos a este. En este proceso en un primer momento , dirección de presupuesto envía una tentativa de presupuesto al fondo Mivivienda , lo cual en primera instancia dicha empresa puede aceptar o no .

En caso de no hacerlo, existen negociaciones en las cuales se puede modificar el presupuesto con la debida justificación las cuales pueden ser más fructíferas para la empresa si existen buenos resultados de gestión engaños anteriores. Finalmente se llega a un acuerdo el cual al haber acordado entre ambas entidades y este acuerdo forma parte de la ley de presupuesto que se envía al congreso de la república para que sea aprobada para la ejecución de este presupuesto el próximo año

En la segunda fase , después de ya haberse asignado el presupuesto se procede a ejecutar el dinero acordado en las negociaciones del año anterior. En aquella fase , si bien es cierto se empieza con un presupuesto inicial asignado (PIA) , se puede modificar a través del año siempre y cuando esté permitido por la ley de presupuesto , en este caso Mivivienda S.A si tiene ese “permiso”. Aquella modificación del presupuesto es denominada en el presupuesto de la empresa como Presupuesto Inicial Modificado (PIM).

En la tercera fase y siendo esta la final se procede a hacer una evaluación de cómo se podría mejorar la eficiencia , eficacia y calidad de los servicios brindados por la empresa en favor de la creación de un bien público. Es importante recalcar que esta evaluación busca ayudar también en parte a que los presupuestos futuros sean más grandes debido a la idea de presupuesto por resultados.

***Principales hallazgos***

Financiamiento del BFH – Techo Propio en sus diferentes modalidades:

Para detallar el mecanismo de financiamiento del Bono Familiar Habitacional (BFH) es necesario explorar el mecanismo de financiamiento de los productos del programa “Techo Propio” (AVN, MV, CSP), y en líneas generales la financiación del Fondo MIVIVIENDA S.A. (FMV). El financiamiento del Fondo Mivivienda se divide a partir de una estructura de ingresos y gastos (Fondo MIVIVIENDA S.A., 2023). Los ingresos operativos del fondo provienen en su mayoría del rendimiento de los intereses de los préstamos que abona. Sin embargo, dichos ingresos se encuentran distribuidos en conceptos de venta de servicios, ingresos financieros y otros ingresos.

Por un lado, los ingresos por ventas de servicios en su mayoría comprenden a inyecciones de dinero producto del ingreso de nuevas comisiones: este ingreso se subdivide en otras tres grandes ramas que implican: la financiación de la estructura necesaria para sostener el sistema de fideicomisos (beneficiarios-fideicomitente o entidad garante-entidades prestamistas de dinero), las acciones de participación de las empresas prestamistas no supervisadas y los servicios de cobertura de riesgo crediticio. El resto de este ingreso se reparte en cuestiones de administración de las comisiones, operaciones relacionadas a la transferencia de los subsidios, así como el financiamiento de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI). Las cuales se encargan del servicio de cobertura de riesgo crediticio y el premio al buen pagador.

Por otro lado, los ingresos financieros mayoritariamente provienen del rendimiento por colocaciones, es decir, de los intereses que generan tales colocaciones. Las cuales comprenden los diferentes tipos de fondos (grado 1, grado 2, grado 3, Financiamiento Complementario Techo Propio) y sus respectivas tasas de fondeo (7.6%, 7.10%, 6.60%, 7.75%). Respecto a “otros ingresos”, son aquellas entradas de dinero vinculadas al cobro de los créditos otorgados, certificación de los proyectos, sanciones, entre otros trámites. Por último, los ingresos por transferencias son las inyecciones de dinero que se emplean para cubrir el Bono Familiar Habitacional y el Bono del Buen Pagador.

En cuanto a los gastos y/o egresos del Fondo Mivivienda se categorizan en gastos operativos, gastos de capital y gastos por transferencias. De modo que, los gastos operativos se subdividen en: 1) gastos por compra de bienes, que abarcan en general artículos de limpieza, suministros para equipos de cómputo, artículos de oficina, etc. 2) Gastos de personal, los cuales se distribuyen en los pagos de sueldos y salarios, capacitaciones, pago de indemnización, etc. 3) Servicios prestados por Terceros, que se traduce en servicios por transporte y almacenamiento, consultorías, auditorías, publicidad, etc.

4) Tributos, por impuesto a la renta corriente, contribución a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), impuestos municipales, etc. 5) Gastos diversos de gestión, que se reparten entre viáticos, seguros, gastos de representación, etc. 6) Gastos financieros, empleados para pagar intereses por la emisión de bonos, costos de cobertura, servicios financieros, etc. 7) Otros gastos, se incluyen los gastos por desembolsos programados por el Premio al Buen Pagador.

Asimismo, en cuanto a los gastos de capital, estos se usan principalmente para cubrir los servicios por adquisición y mantenimiento del software, y otras operaciones relacionadas a usos de la infraestructura digital (Portal Web Institucional, licencias nuevas Microsoft, control de calidad de Software, etc.). Finalmente, los gastos por transferencia, se entienden como los desembolsos para el Bono del Buen Pagador, Bono del Buen Pagador Sostenible y, sobre todo, para el Bono Familiar Habitacional.

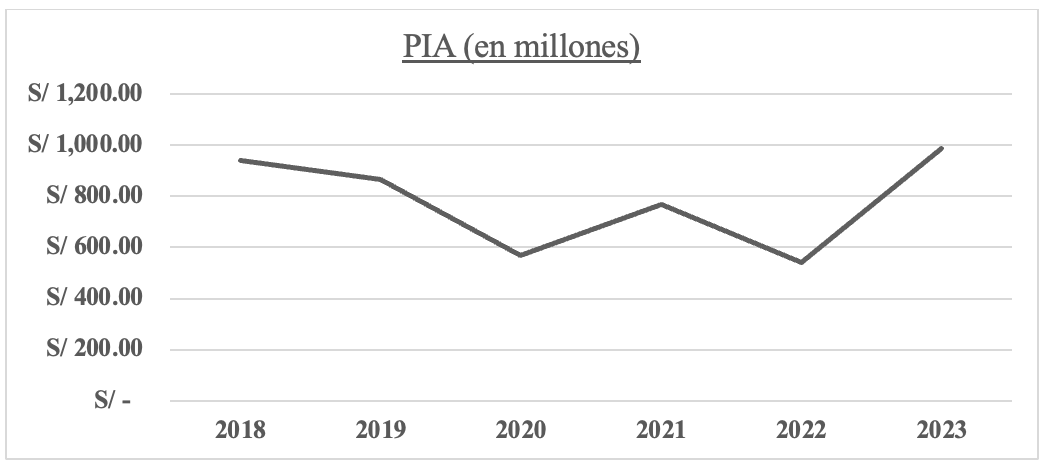
Siendo desembolsado el BFH junto con el ahorro de las familias desde el Fondo Mivivienda hacia el Promotor, que se entiende en el marco del Programa Techo Propio, como la persona natural o jurídica que se encarga de promover, construir o comercializar los proyectos inmobiliarios de viviendas de interés social. Por ende, el Promotor deberá presentar su propuesta de construcción, el cual es supervisado por un Comité para su aprobación, y proveer toda la información que la persona beneficiaria solicite. Así como la realización de otros trámites vinculados a la correspondiente identificación del beneficiario con apoyo del FMV (Resolución Ministerial 209 – 2012 – VIVIENDA, 2012). Caso contrario este Comité tendrá la potestad de cancelar la realización del proyecto e incluso aplicar las sanciones correspondientes.

Avances en la entrega del BFH entre 2018, 2023 y 2024:

A partir de los datos provistos por la “Consulta Amigable” realizamos una comparación de los avances de los años 2018, 2023 y 2024 en cuanto a la ejecución del presupuesto destinado al desembolso del Bono Familiar Habitacional. Para ello nos ubicamos en la categoría presupuestal 0146 denominada como “Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado”, y desagregamos en uno de los productos del pliego: 3000830 “Familias acceden a viviendas en condiciones adecuadas”; nuevamente desagregamos el producto a nivel de Actividades/ Acción de Inversión y observamos la actividad 5006085 denominada como “Selección, Asignación y Supervisión del Bono Familiar Habitacional”.

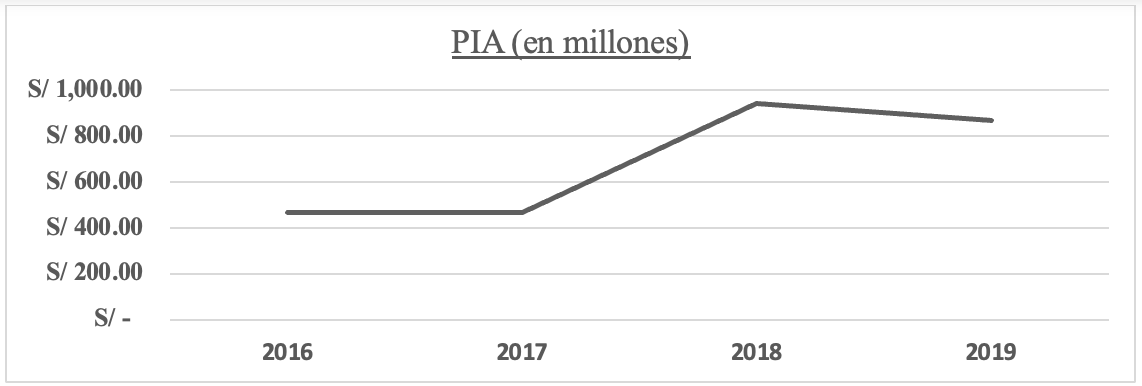
Comenzado por el año 2018, el PIA asignado para la actividad 50006085 “Selección, Asignación y Supervisión del Bono Familiar Habitacional” fue de 940 millones de soles con un PIM de 1 389 mil millones de soles y con una ejecución del 90.1%. Exceptuando de la comparación a los años más complicados de la emergencia sanitaria por el COVID – 19 (2020 – 2022), nos ubicamos cronológicamente en el año 2023. En dicho año el PIA destinado al BFH ascendió a la cifra 985 millones de soles, creciendo un 4,7% respecto al 2018, con un PIM de 1090 mil millones de soles y con una mejora en la ejecución del 100%. Mientras que en el año 2024 el PIA creció significativamente en un 25% respecto al 2023 haciendo un total de 1232 mil millones de soles y con un ejecución del 100%.

Teniendo en cuenta esta comparación de cifras podemos observar que hay una diferencia sustancial entre el crecimiento del PIA del 2018-2023 y el 2023-2024, haciendo una diferencia del 20.3%, siendo esta una cifra de crecimiento que se distribuye entre los años de la emergencia sanitaria. Además, de acuerdo al Informe del Plan Operativo y Presupuesto Institucional del FMV 2023, ya desde el 2022 se tenía una proyección bastante conservadora de los ingresos por transferencias. En el informe se advierte que para el 2024 las transferencias iban a disminuir en 175 millones de soles debido a que se iban a percibir menores recursos para el BFH y el Bono del Buen Pagador. No obstante, en el 2024 sólo el BFH recibió 247 millones de soles más que el año anterior, haciendo un total de 1 232 millones de soles.



Para esclarecer el contexto en que se asignan el presupuesto al BFH del Programa Techo propio elaboramos un gráfico de líneas a partir de los años/PIA. Este gráfico nos da una idea de dos observaciones. La primera observación tiene que ver con una caída del 8,6% respecto a la asignación presupuestal que se da en el 2019, el PIA pasó de ser 940 millones de soles a 865 millones de soles con un porcentaje de ejecución del 90.1% y 100% respectivamente. Si bien 90% está cerca de la meta, en años anteriores al 2019 la ejecución no bajada de 99% (2014/99,2%; 2015/99,9%; 2016/99.8%), a pesar de que entre el 2017 y 2018 se produjo un incremento del 101% en la asignación presupuestal se logró alcanzar la meta de 100% de bonos entregados a las familias.

A continuación se presenta otro gráfico de líneas elaborado a partir del monto asignado en la categoría presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional del Pliego del MVCS.



La segunda observación tiene que ver con el período 2019-2023 que registra dos caídas del presupuesto en el año 2020 y 2022, pero un ligero incremento en el 2021. Para profundizar en nuestras observaciones vamos a agrupar una explicación a partir de los factores determinantes de la composición del gasto público.

Tuvimos en cuenta al factor apertura, que nos da a entender que el estancamiento del comercio internacional y la desaceleración económica del país (BBC, 2023) impactó en los sectores que más ingresos aportan (commodities, turismo, importación de víveres, etc.). Por lo tanto, en el período 2019-2023 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS) en un contexto de menores ingresos moderó las inyecciones de dinero para los bonos. De hecho, como mencionamos anteriormente, en el 2022 se proyectaba que los ingresos por transferencias para el 2024 iban a disminuir, sin embargo, incrementaron bien por temas de reactivación económica o por dinámicas políticas en las instituciones del Estado.

El panorama anterior nos lleva a pensar en los factores políticos e institucionales. En primer lugar, durante la emergencia por el COVID - 19 el gobierno favoreció los gastos corrientes a través de la inyecciones presupuesto para mejorar atención de salud, subsidiar los nuevos bonos, la compra de vacunas, etc.). En segundo lugar, en cuanto a la capacidad institucional del Fondo Mivivienda, los porcentajes de ejecución de los bonos son reveladores. Esta entidad presenta una buena capacidad técnica para implementar el Programa Techo Propio.

Empero, la gestión de la entidad pudo verse afectada, y de ahí el carácter no uniforme de la asignación del PIA, debido a la crisis política del país que comenzó en el año 2017. Si tenemos como punto de partida ese año hasta la actualidad, la cartera de vivienda ha tenido en total una docena de ministros divididos en seis gobiernos presidenciales. Cada ministro con diferentes prioridades de política, experiencia en la gestión presupuestal, así como diferente equipo y personal que designar en los altos cargos del Fondo Mivivienda que influirá en el desenvolvimiento del Programa Techo Propio.

Mapeo general de actores:

Para ahondar en los actores de interés que participan de la implementación del Programa Techo Propio y la entrega del BFH postulamos el siguiente mapeo de Stakeholders a partir del Caso Sada Goray (2022), puesto que ejemplifica bien los actores y la dinámica de poder que se genera a partir del programa Techo Propio:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de StakeHolder** | **StakeHolder** | **Tipo de relación actual** | **Intereses centrales percibidos** |  |
| Estatales | Fondo Mi Vivienda | Relación positiva constante, ya que el Fondo Mi Vivienda es parte del Ministerio de Vivienda y recibe financiamiento del mismo. | Proveer acceso a vivienda a personas con bajos ingresos |  |
| Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento | Relación constante positiva | Establecer y hacer cumplir regulaciones para el desarrollo y la construcción de viviendas, asegurando estándares de calidad y seguridad. |  |
| Ministerio Público | Relación ambigua-esporádica en el caso de Sada Goray | Investigar los delitos, presentar cargos contra los presuntos responsables y representar al Estado en juicios penales. |  |
| Privados | Empresas inmobiliarias  ● Marka Group Sur  ● Inmobiliaria Nuevo Chiclayo SAC  ● Inmobiliaria Nuevo San Bartolo  ● Pradera de Cacatachi SAC | Relación regular constante. Proveen servicios, pero generan presión sobre el Estado. | Mantener y optimizar el servicio aspirando a obtener el mayor beneficio posible |  |
| Sociedad | Ciudadanos que invirtieron en la empresa de Sada Goray | Relación no positiva | Recibir el reembolso de sus ahorros invertidos en los terrenos prometidos. |  |
|  |

El esquema de corrupción del Caso Sada Goray involucró el desembolso de hasta 250 millones de soles del FMV a favor de las empresas de Sada Goray (La República, 2023), a quien se le acusa de haber entregado 4 millones de soles en sobornos a Salatiel Marrufo Alcántara, exjefe del gabinete de asesores del Ministerio de Vivienda, el exministro de vivienda Geiner Alvarado y el expresidente Pedro Castillo.

Asimismo, tanto el expresidente como exdirectores del FMV habrían sido cercanos a Goray, e infiltrados en la entidad debido a las coimas a Salatiel Marrufo Alcántara con la finalidad de redireccionar el financiamiento de proyectos inmobiliarios en tierras pertenecientes al Estado, las cuales se adjudicó ilegalmente y reevendió al mismo. De igual forma, se le acusa a Salatiel Marrufo de evadir el mecanismo de supervisión del bono, la actividad 5004337: “Registro, Evaluación y Sistematización de la Oferta de Vivienda de Interés Social”.

Entrega del BFH a familias entre 2018/2023

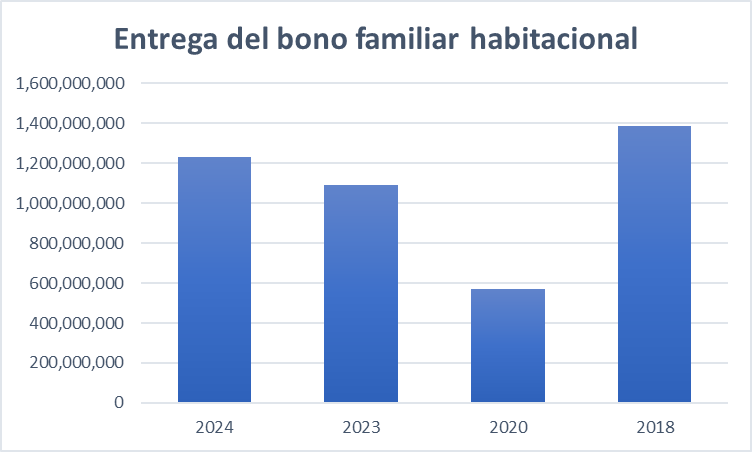
Otra observación importante a tener en cuenta ha sido la distribución de la entrega del bono familiar habitacional (BFH) durante los años 2019, 2023 y 2024. Se pueden observar dos tendencias marcadas. En primer lugar, obsérvese que en el año 2019 , de acuerdo al presupuesto público que aparece en la consulta amigable se destinó por concepto de esta función unos 1,389,367,503 de soles. Sin embargo y debido a la pandemia del COVID-19 se ve que el presupuesto en el año 2020 fue de 568,420,800de soles.

Por otro lado, en el año 2023, cuatro años después y con una pandemia de por medio, el presupuesto por el mismo concepto fue de 1,219,645,981 de soles. Con ello se puede analizar que el presupuesto se ha reducido considerablemente durante este periodo de tiempo siendo posiblemente reducido y agravado por los efectos económicos que la pandemia del COVID pudo generar en el tesoro público, sin embargo , el presupuesto viene aumentando gradualmente.

La otra tendencia observada es la cantidad de BFH que se han entregado a través de los años. Como se puede notar y de acuerdo a consulta amigable , la cantidad de familias beneficiadas con este bono en el año 2018 fueron 50964 , mientras que por generar una comparación con el año 2023, la cantidad de beneficiarios con este bono son de aproximadamente unos 32628 hogares. Incluso si se quiere investigar lo presupuestado para este año, en el 2024 habrá unos 21980 hogares beneficiarios.

Comprobación de que las viviendas Techo Propio quedan en las periferias de la ciudad de Lima. facilitar el acceso de los beneficiarios que en su mayoría trabajadores dependientes

El problema de la vivienda en la ciudad de Lima se agrava por situaciones estructurales que acontecen desde hacía años. Un ejemplo de ello es la falta de acceso a terrenos en las zonas centrales de la ciudad , debido al crecimiento desproporcionado de la ciudad durante el “desborde popular”. Por otro lado se puede observar que en las zonas centrales de la ciudad , el precio de la vivienda se ha incrementado excesivamente en los últimos años , ello debido a las leyes de la economía de la oferta y la demanda. En esta estructura de oportunidades es complicado conseguir que el precio de la vivienda y las cuotas para los beneficiarios estén a un precio asequible para el público objetivo de techo propio , el cual es el sector económico D.

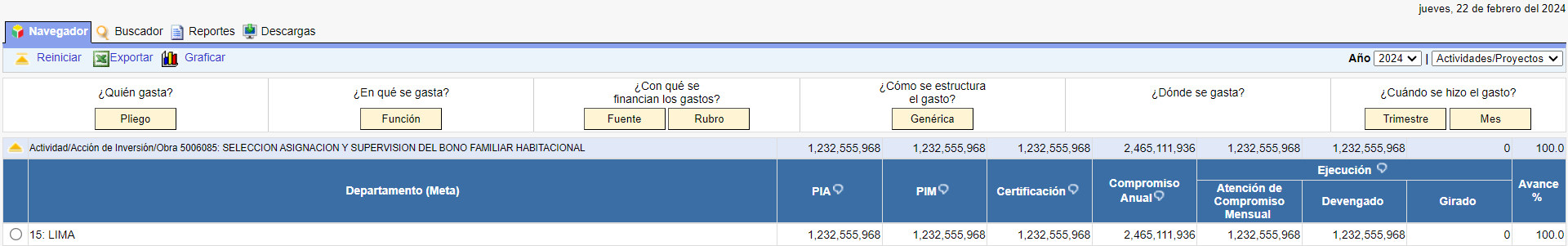
Para reforzar ello, en las revistas del fondo mi vivienda de los meses de diciembre del año 2018 y 2023 podemos observar que si bien es cierto existen amplias ofertas para los sectores de la clase C (incluso por las zonas centrales de la ciudad) , los sectores D tienen nula opción de obtener vivienda asequible en zonas centrales teniendo muy escasa oferta en zonas periféricas de la ciudad como Carabayllo (Mi vivienda ; 2018, 2023).

Es importante mencionar que vivir en las zonas periféricas , si bien es cierto no es problemático en sí, si lo es en el caso limeño. En primer lugar el sistema de transporte urbano es precario en el sentido que la ciudad de Lima no tiene suficientes medios de transporte rápidos como lo podrían ser el uso de trenes eléctricos o la creación de corredores como el metropolitano por lo que movilizarse a las zonas centrales donde hay una parte considerable de los centros de labores en la ciudad puede convertirse en una pérdida de tiempo no contemplada. Es importante mencionar que según la misma revista, el perfil de los beneficiarios del programa techo propio en su vasta mayoría son trabajadores dependientes

El gasto por BFH es centralizado (Lima), diferenciación Lima-regiones

Otro hallazgo de la presente investigación ha sido que el gasto del Bono Familiar Habitacional (BFH) está siendo enviado desde las oficinas centrales en Lima. Ello se puedo observar gracias a la investigación de la consulta amigable se observó ingresando a la opción del lugar de procedencia donde se gastaba el dinero y se pudo corroborar que solo había un departamento desde donde se ejecutaba el dinero, el cual era Lima. Ello se debe a que es importante recordar que la empresa estatal Mivivienda S.A ejecuta sus funciones a nivel nacional, teniendo apoyos marginales de las municipalidades en etapa de construcción de pistas o habilitación de postes de luz dentro o en cercanías de los lugares donde se construyen los proyectos de vivienda.

***Implicancias de las medidas de solución***



*“Nivelar el terreno” para que la gente de techo propio pueda acceder a viviendas en zonas más centrales:*

Durante el presente trabajo, se pudo constatar que una problemática del programa techo propio ha sido la poca y nula oferta de terrenos asequibles para el sector económico D. Nuestra propuesta de mejora en esta sección es la siguiente. En primer lugar se aspira que los bonos familiar habitacionales que el estado brinda a las empresas constructoras sea de mayor cantidad económica con la finalidad de que se pueda equilibrar las brechas estructurales de oferta y demanda que generan que no sea rentable construir viviendas para el sector D. Con este mayor subsidio se aspira a que exista mayor rentabilidad para las clases menos favorecidas.

Ahora bien, existe la posibilidad de que este subsidio adicional termine siendo aprovechado en mayor medida por los sectores socioeconómicos B y C, al fin y al cabo encontrarian mayores beneficios con este bono familiar habitacional incrementado. Ocurriría una situación parecida a los llamados restaurantes populares en la década de los 30 's que tuvieron como público objetivo la clase obrera pero terminaron siendo usados por la clase media (Drinot, 2016). Para evitar este escenario se plantean dos posibles medidas adicionales que podrían reafirmar que este incentivo extra del Bono Familiar Habitacional sea para el sector D.

Una primera medida para apoyar al sector D, público objetivo de techo propio, sería diferenciar los postulantes por sectores socioeconómicos. En aquel sentido, se buscaría limitar los rangos de participación del sector C en beneficio del D. Esta diferenciación se podría hacer mediante documentos adicionales que se puedan pedir al momento de presentar los procesos para acceder al programa techo propio. En palabras más simples, se haría un proceso de autentificación para el acceso del sector D a viviendas que antes podrían pertenecer al sector C por su rentabilidad.

Ahora bien, conocemos que en muchos procesos de postulación hipotéticos como el que se está explicando podría haber omisión de muchos datos clases que servirán para esta autentificación. Por ello, y teniendo en cuenta las bases de la ENAHO y de la Sunat, podrían usarse para poder autentificar esta información, sería un refuerzo importante para el flujo de información.

Esta propuesta de medida vendría a ser factible en el sentido que se justifique debidamente con la visión y misión establecida de la empresa Mivivienda S.A, así como también tener la debida justificación frente al sector de presupuesto durante el año previa a la agendación de presupuesto. Por otro lado, políticamente hemos observado que dicha medida tendría problemas de agentes como las constructoras siempre y cuando el bono adicional que reciban lo consideran insuficiente, por lo que este aumento del BFH es clave para esta propuesta de mejora.

Tener una mayor intervención pública de los terrenos en la ciudad

Como bien es sabido, las viviendas construidas con el apoyo de la gestión del programa Mivivienda S.A son consideradas bajo la ley N 27829 (2012) como viviendas de interés social, es decir, son consideradas viviendas que tienen como objetivo final cubrir las necesidades de déficit de vivienda en el país (El Peruano,2024). Por lo general, estas viviendas tienen un límite máximo de “costo de producción” de aproximadamente 14 UIT.

En un contexto en el cual los terrenos en los cuales se pueden construir son escasos , especialmente en las zonas centrales de la ciudad, una medida que servirá para combatir aquel déficit sería la intervención pública o expropiación de terrenos potencialmente útiles para la construcción de viviendas para personas potencialmente aplicables al programa techo propio

Ello se haría aplicando el decreto legislativo N 1559, el cual contempla la necesidad del Estado peruano de una expropiación en caso exista o bien una necesidad bélica o bien se necesite ese predio bajo la observación de cumplir con una necesidad pública (2023). Entendiéndose, además, que las viviendas de interés social son respaldadas bajo la ley N 31313, la cual afirma que “Toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada. El Estado reconoce y garantiza este derecho” (Ley N 3131,2021), obsérvese que existe una adecuada legislatura para poder dar respaldo tanto político como jurídico como para poder expropiar grandes y medianos terrenos que están en zonas centrales de la ciudad de Lima. Para ello, además, sería conveniente asignar ingresos adicionales al programa por concepto de expropiaciones.

Ahora bien, reconocemos que politicamente ello es medianamente factible yua que encontraria tonto como apoyos como detractores. Por el lado de los apoyos, se tendría a una buena parte de la población, la cual podría beneficiarse o no del programa techo propio que de ver que se expropian terrenos que han visto años sin usarse podrían pensar que “el gobierno por fin hace algo con este terreno”. Por otra parte, es importante recalcar que esta expropiación solo sería el primer paso para la construcción de viviendas, por lo que no hay que también analizar las mejoras en la eficiencia de la construcción.

Por otra parte, este uso del recurso de la expropiación podría verse perjudicado por actores como los dueños legítimos de los terrenos expropiables, puesto que consideran que se les estaría robando”. Sin embargo, como la ley lo indica, recibieron un justiprecio por sus terrenos. Por otra parte , de mediatizar el hecho, podría haber campañas en contra de la expropiación para recordar a muchos ciudadanos “ a los tiempos de Velasco”.

La tercera recomendación implica aprender y estudiar las vulnerabilidades del Programa Techo Propio a partir del análisis del caso Sada Goray (2022). En primer lugar, sabemos que el Fondo Mivivienda tiene capacidad para alcanzar sus metas. Por ello, con el fin de evitar algún desvío en el planteamiento de sus proyecciones presupuestales, y tener menor incertidumbre frente a escenarios de crisis política, va ser necesario que se le otorgue mayor autonomía al Fondo. Una autonomía que se traduzca en reducir la dependencia de la designación de los directivos de Mivivienda a nombre del ministro del MVCS y su equipo de asesores.

En segundo lugar, frente a esta autonomía lograda, se propone que el avance de las metas del producto del Pliego 0146: 3000830 “Familias Acceden a Viviendas en Condiciones Adecuadas” sean directamente evaluadas por el MVC, labor que actualmente realiza la Contraloría cuando se denuncia un retraso en la ejecución de las viviendas de interés social, de manera que se acorte la distancia entre los tomadores de decisión y las demandas de los beneficiarios de los segmentos D y E.

Por último, en función a la problemática de la invasión de terrenos del Estado, tráfico de terrenos y la reclasificación de suelo urbano y rural, se sugiere la creación de un programa nacional de regularización de tierras en el país, cuyas metas se expandan de manera transversal al resto de programas que no figuran como proyectos de viviendas de interés social, puesto que en la actualidad en el Pliego 0146 existe un producto 3000829: “Suelo Habilitado Para Vivienda y sus Servicios Complementarios”, que se encarga de regular y certificar el suelo para las viviendas del Programa Techo Propio y Nuevo Crédito MiVivienda.

**Conclusiones:**

Si uno de los retos que enfrenta el Financiamiento Complementario Techo Propio tras su creación en 2002 fue el incremento de los precios del suelo y las viviendas producto del “boom de la construcción”, en la actualidad se suma otro reto. El impacto de la pandemia en la economía del país trajo consigo un incremento de la pobreza monetaria a 33% de la población total (Infobae, 2023). En consecuencia, un mayor número de familias requerirán de los servicios de los subsidios de vivienda focalizados a los sectores C y D, como Techo Propio, y en menor medida del Nuevo Crédito Mi Vivienda cuya población objetivo tiene cierto poder adquisitivo y capacidad de ahorro a largo plazo.

Frente a este panorama Techo Propio es un programa, que a raíz de la poca rentabilidad que tiene para las empresas inmobiliarias, asume un carácter inercial y de atribuciones limitadas frente a los efectos negativos del ciclo económico. Al carecer el FMV de una visión efectiva de largo plazo que priorice el acceso equitativo de vivienda a los diferentes segmentos B, C, D y E (y no en función necesariamente de la rentabilidad) y de un fondeo estable, dicho fondo estará supeditado a los picos y caídas de su presupuesto cada vez que finalicen los períodos de gestión interna y los gobiernos cambien de prioridades.

En el presente trabajo se han explorado diversas soluciones para el problema público en cuestión. Se puede observar que, a la falta de cantidades de suelos en zonas centrales en la Ciudad de Lima, se plantea medidas como la expropiación o mayores incentivos para que empresas que apuestan por el fondo vivienda apuesten también por el programa techo propio. Sin embargo, se requiere de mucha voluntad política y de una participación mayor de actores involucrados en el tema para que dicho problema se pueda solucionar.

**Bibliografía:**

# BBC. (28 de septiembre de 2023). *4 razones de que la economía de Perú tenga el crecimiento más bajo de las últimas dos décadas (sin contar la pandemia)*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clwxe1dx702o>.

Fondo MIVIVIENDA S.A. Informe del Plan Operativo y Presupuesto Institucional. (2023). <https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=10029&id_tema=5&ver=>.

# Infobae. (17 de octubre de 2023). *Pobreza en el Perú aumentaría por segundo año consecutivo reforzada por una economía anémica y una inflación aún elevada*. <https://www.infobae.com/peru/2023/10/17/pobreza-en-el-peru-aumentaria-por-segundo-ano-consecutivo-reforzada-por-una-economia-anemica-y-una-inflacion-aun-elevada/#:~:text=Al%20revisar%20la%20estad%C3%ADstica%2C%20se,un%20contexto%20de%20recesi%C3%B3n%20econ%C3%B3mica>.

# 

# La República. (19 de noviembre de 2023). *Sada Goray pagó US$18 millones por lote del Estado y lo vendió en US$54 millones*. <https://larepublica.pe/politica/judiciales/2023/11/19/sada-goray-pago-us18-millones-por-lote-del-estado-y-lo-vendio-en-us54-millones-ministerio-de-vivienda-pedro-castillo-fondo-mivivienda-marka-group-1177272>.

# 

Resolución Ministerial 209 – 2012 [Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento]. 4 de octubre de 2012.

Calderón, J. (2014). El problema del suelo en las políticas de vivienda. [Título del libro o revista]. Editorial.

Drinot, P. (2016). Alimentando a la clase obrera. En IEP (Ed.), *La Seducción de la Clase Obrera* (pp. 201–237).

*LEY No 27829-DIARIO DE LOS DEBATES - PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2002*, (2012) (Ministerio de Justicia).

*LEY No 31313-LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE*, (2021) (Congreso de la República).

Mivivienda (Ed.). (2018). *La hora de la vivienda social* (Número 132).

Mivivienda (Ed.). (2023). *Sólido respaldo* (Número 183).

Peruano, E. (Ed.). (2023). *decreto legislativo No 1559*. El Peruano.

*Vivienda de Interés Social - VIS*. (2024, enero 14). gob.pe. <https://www.gob.pe/35321-vivienda-de-interes-social-vis>

Pava Gómez, A. J., & Escallón Gartner, C. (2020). Planeación y gestión espontanea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019. *Bitácora Urbano Territorial*, *30*(1), 75-89.

García, J. & López, M. (2024). Dinámicas del mercado inmobiliario en Lima. Revista de Economía y Sociedad, 58(2), 112-134.

Pérez, L. (2023). Inflación y costo de vida en las ciudades peruanas. Economía Peruana, 34(4), 67-89.

Rivera, E. (2022). Migración y urbanización en Perú. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Romero, J. Q. (2005). El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas. *Revista invi*, *20*(53), 20-44.

Barenboim, C. A. (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina.