

## Proyecto de Ley N° 3181/2018-CR

La Congresista de la República **MARISA GLAVE REMY** quien suscribe, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa:

### PROYECTO DE LEY

### LEY MARCO DE VIVIENDA SOCIAL

### FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley

### CAPÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES



#### Artículo 1. OBJETO DE LA LEY

La presente norma tiene por objeto establecer una ley marco para la vivienda de interés social, que determine las bases del derecho a la vivienda digna, segura y adecuada, así como los principios y conceptos que estén relacionados con el acceso a la vivienda social.

#### Artículo 2. FINALIDAD DE LA LEY

La presente Ley tiene como finalidad facilitar la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, conforme a lo establecido en normas internacionales aprobadas y ratificadas por el Perú así como declaraciones de conferencias internacionales de la materia, en la que el Perú ha tomado parte.

#### Artículo 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado, a nivel nacional, regional y local, así como para toda persona natural o jurídica que se dedique a promover, desarrollar, diseñar, construir o llevar a cabo lo necesario para hacer realidad la edificación de una vivienda social, individual o colectiva.

#### Artículo 4. PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY

El derecho a una vivienda digna se debe entender en el marco de los derechos humanos y tomando en consideración los factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ambientales y de otra índole de cada realidad. Sin embargo, en todos ellos se debe tomar en cuenta los siguientes principios:

- a) Seguridad jurídica de la posesión.  
La tenencia de una vivienda adecuada, adopta una variedad de formas y, sea cual sea su tipo, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.

- b) Disponibilidad y factibilidad de servicios e infraestructura básica.  
Una vivienda digna y adecuada debe contener servicios elementales para la recreación, salud, seguridad, transporte y educación; así como los servicios básicos de agua, desagüe y energía eléctrica.
- c) Costos adecuados de tenencia de una vivienda.  
Los costos de una vivienda no deben comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- d) Habitabilidad.  
Una vivienda adecuada debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes con salubridad e higiene, de manera que aseguren la salud, integridad y confort de las personas.

Otorga seguridad física, a fin de protegerlos de los embates de la naturaleza, amenazas para la salud y enfrentar el cambio climático y riesgos de desastres; protección térmica y sonora, de manera que la temperatura interior y el ruido que se perciba en ellas, no atente contra el confort y la salud de las personas permitiéndoles realizar satisfactoriamente sus actividades.

- e) Asequibilidad.  
La vivienda social debe ser asequible a todos los peruanos y peruanas. Sobre todo, debe garantizarse a los grupos vulnerables la posibilidad de un acceso a los recursos para conseguir una vivienda, debiendo priorizarse a las personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar con hijos menores de edad, familias con integrantes con cualquier tipo de discapacidad; personas que viven en zonas vulnerables así como otros grupos especiales.
- f) Accesibilidad y localización.  
La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a los centros laborales, los servicios de salud, centros de educación, guarderías para niños y espacios públicos. Debe tenerse en cuenta que la vivienda no debe construirse en lugares contaminados que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.
- g) Adecuación cultural y de género.  
La manera en que se diseña y construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda así como tomar en cuenta consideraciones de género en su elaboración.

#### **Artículo 5. DEFINICIONES**

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- a) **Vivienda adecuada y digna**  
Es el espacio donde los individuos o las familias puedan vivir con seguridad, paz y dignidad.
- b) **Habitabilidad**  
Son las condiciones que garantizan que la vivienda proporcione seguridad física, espacio suficiente, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales para las personas que ahí habitan, de tal manera que les permita realizar satisfactoriamente sus actividades cotidianas.

c) **Vivienda social**

Edificación digna, segura y adecuada que se ubica en un entorno urbano o rural, cuyas características de habitabilidad, seguridad y dotación de servicios básicos atienden los problemas de grupos familiares de menores ingresos, facilitando el desarrollo dentro de su comunidad. También se refiere a la vivienda de interés social.

**Artículo 6. ROL DEL ESTADO**

El Estado peruano es el responsable de proponer mecanismos para el logro de una vivienda adecuada con énfasis en los grupos familiares de menores ingresos y vulnerables y, para ello, llevar a cabo los planes, programas y proyectos que considere más apropiados para lograr la realización progresiva del derecho a la vivienda digna, a través de los entes existentes o por crearse, que considere pertinentes.

Por este artículo, se entiende que el derecho a la vivienda social está referido a programas de vivienda de interés social y las regulaciones existentes al respecto.

Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado peruano con respecto al derecho a la vivienda social, pueden incluir medidas del sector público y privado que consideren apropiadas, siempre y cuando estas medidas sean suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.<sup>1</sup>

**Artículo 7. COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA SOCIAL**

Para el cumplimiento del objeto de la presente ley, facúltase al Poder Ejecutivo, así como a los gobiernos regionales y locales a:

- a) Plantear nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de vivienda social a nivel nacional;
- b) Identificar, calificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social;
- c) Promover la construcción de viviendas dignas y seguras que busquen salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y de los ciudadanos y ciudadanas, en particular, de las personas vulnerables con un diseño arquitectónico adecuado que preserven su identidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo.
- d) Plantear a través de los tres niveles de gobierno, nuevas fuentes de financiamiento para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social a nivel nacional;
- e) Estimular la construcción de Proyectos de Vivienda Social en las zonas de fronteras.
- f) Incluir en los procesos de formalización de la propiedad del suelo, la formalización de la vivienda ya construida, para uso de los aires con fines de vivienda de interés social;
- g) Promover la densificación habitacional en aires disponibles de las viviendas que así lo permitan.
- h) Priorizar las habilitaciones urbanas destinadas a proyectos de vivienda social
- i) Desarrollar con los gobiernos municipales procesos de asistencia técnica para los procesos de densificación habitacional que ocurren en los barrios donde primero se vive y luego se edifica y que ya se encuentran plenamente consolidados;

<sup>1</sup> Ver <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1> Página visitada 9.may.2017.

- j) Establecer dentro del Bono Familiar Habitacional, actividades de capacitación y monitoreo para el aprovechamiento de los aires con fines de vivienda social.
- k) Promover la construcción de vivienda social como parte de los procesos de renovación urbana en centros históricos y áreas tugurizadas.
- l) Promover el acompañamiento técnico a la autoconstrucción.

**Artículo 8. ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL EN PROYECTOS DE VIVIENDA SOCIAL.**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, supervisará, dentro de las acciones del Programa Bono Familiar Habitacional, a las entidades constructoras técnicas privadas que edifican las viviendas sociales con los recursos del BFH, para que lleven a cabo un acompañamiento que desde la perspectiva social requieren estos proyectos de vivienda, en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de sus viviendas, áreas comunes y espacios públicos.

**Artículo 9. DEL BANCO DE TIERRAS**

Dotación de terrenos urbanos o urbanizables que serán administrados por la autoridad competente para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley; debiendo destinarse en forma prioritaria a programas de vivienda de interés social, ya sea utilizándolos de manera directa, o mediante la inversión en dichos programas.

En el caso del Gobierno Nacional, el Banco de Tierras comprende a los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, el cual es administrado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, el Banco de Tierras, comprende los bienes inmuebles de dominio privado regional y local, cuya administración está a cargo de la ciudad.

Los inmuebles que formen parte del banco de tierras son imprescriptibles.

Dicho inventario contará con la siguiente información:

- a) Linderos y medidas perimétricas;
- b) Titularidad;
- c) Condición registral del terreno (rústico o urbano);
- d) Uso;
- e) Zonificación de los usos del suelo y parámetros urbanísticos y edificatorios;
- f) Factibilidad de servicios básicos;

**Artículo 10. PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento brindará asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales que lo soliciten, para el desarrollo de Programas de Vivienda Social con la finalidad de atender la demanda habitacional en su circunscripción territorial. Esto se realizará a través de la suscripción de un convenio interinstitucional.

Los gobiernos regionales y locales, al amparo de sus leyes orgánicas y conforme los planes nacionales vigentes, diseñarán y promoverán la ejecución de programas de vivienda para las familias de bajos recursos económicos mediante planes de acceso al suelo.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento adecuará un bono familiar habitacional para el desarrollo de programas de vivienda regionales y locales, los mismos que podrán ser financiados de la siguiente manera:

- a) de manera directa, a través de sus propios recursos, independientemente de la fuente de financiamiento.

- b) A través de los recursos recaudados por el mayor aprovechamiento urbanístico:
- b.1) participación en el incremento del valor del suelo urbanizable, por la transformación de rural a urbano o de expansión urbana;
  - b.2) participación en el incremento del valor del suelo, por la modificación de los usos de suelo.

Los gobiernos regionales y locales promoverán, dentro de sus programas de vivienda:

- a) Vivienda en suelo nuevo;
- b) Densificación habitacional;
- c) Reurbanización
- d) Renovación urbana y
- e) Destugurización.

**Artículo 11. ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá actualizar el Programa Nacional de Vivienda cada cinco años, lo cual deberá hacerse en coordinación y por consenso con los gobiernos regionales y locales, así como con representantes de la sociedad civil organizada.

**DISPOSICIONES FINALES**

**Primera Disposición Final:**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los gobiernos regionales y locales, adecuarán sus normas sobre promoción de vivienda social, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, dentro de los 90 días de promulgada la misma.

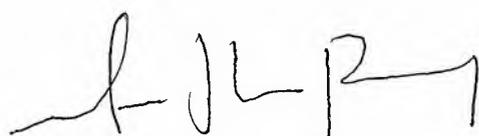
**Segunda Disposición Final:**

Debe entenderse a la vivienda social, dentro de los parámetros determinados por la vivienda de interés social establecida en la Resolución Ministerial N°102-2012-VIVIENDA.

Lima, 02 de agosto de 2018.

  
Richard Arce





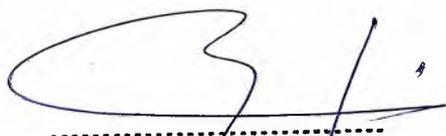
MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República

  
Huilca.

  
ORACIO PACORI







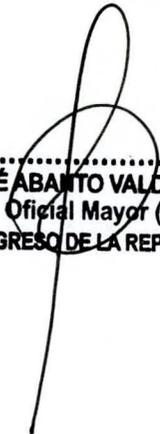
RICHARD ARCE CÁCERES  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 10 de Agosto del 2010

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3181 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.

.....  
.....  
.....

.....  
  
.....  
**JOSÉ ABANTO VALDIVIESO**  
Oficial Mayor (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....  
.....  
.....

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

# LEY MARCO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

## FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

*“La vivienda propia hace de un trabajador un conservador que defiende el derecho de propiedad”<sup>2</sup>*

### I. ANTECEDENTES

La vivienda, se ha convertido en un activo de todo grupo familiar, en una necesidad de carácter básico. Su importancia es tal, que para la mayoría de las familias su valor de uso es muchas veces superior a su valor de cambio, puesto que una vez obtenida resulta muy difícil y excepcional que una familia desee deshacerse de ella. Así lo reconoce la legislación peruana, que permite proteger su enajenación en tanto se constituya la propiedad como patrimonio familiar.

Al analizar cuál es el capital de los pobres, Caroline Moser <sup>3</sup> (2005) ubica la vivienda como parte del capital físico y la considera el activo productivo más importante para los pobres urbanos. ***“La vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las posibilidades de diversificar el uso de esta”***. Este punto lleva la discusión de la dimensión abstracta de la vivienda como activo y su relación con las políticas de acceso a la vivienda, como acciones fundamentales para proteger a la población de la pobreza.

El acceso a una vivienda adecuada es determinante para el bienestar y las posibilidades de desarrollo de las familias, puesto que influye directamente sobre la calidad de vida de las personas, entendiéndose a ésta como la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, acceso a servicios, etc.). Una vivienda adecuada en una urbanización de acuerdo a los estándares actuales, disminuye el riesgo de enfermedades, contribuye a mejorar los niveles de educación de los miembros de la familia y proporciona seguridad y bienestar. Todo ello posibilita se desplieguen libre de contratiempos los esfuerzos familiares para su superación y desarrollo y, por ende, del desarrollo local y nacional.

También es preciso considerar que la producción de viviendas supone un cambio en el medio ambiente, siempre y cuando se efectúe en el contexto de planes urbanos. Por todos estos factores, el acceso a una vivienda adecuada y las características de la misma son aspectos centrales al evaluar la calidad de vida de las personas y el desarrollo nacional<sup>4</sup>.

Desde la formación de la Corporación Nacional de la Vivienda en 1946, el Estado Peruano ha prestado atención preferente a las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos. En

<sup>2</sup> Atribuida a Sandra Cavalvanti, primera presidente del Banco Nacional de la Vivienda, Brasil 1964.

<sup>3</sup> MOSER, C. (2005). Assets, livelihoods and social policy. Documento procedente de Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy”, Banco Mundial.

<sup>4</sup> Fuente: Fondo MiVivienda – Documento de Trabajo – dinámica del Déficit Habitacional en el Perú.

la actualidad, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve la construcción de viviendas, a través de programas y acciones dentro de las cuales el Programa Techo Propio ocupa un lugar principalísimo.

Este programa otorga el Bono Familiar Habitacional (BFH), que es un subsidio directo a las familias, que se entregan a las entidades técnicas, quienes no sólo garantizan la edificación de la unidad habitacional para las familias beneficiadas, sino que garantizan ante el estado que esto se cumplirá dentro de los cánones de formalidad que se requieren. Se constituye así un sistema integral de financiamiento, en el que se unen el ahorro mínimo previo que deben efectuar las familias. El BFH que es un subsidio del Estado que se entrega sin cargo de restitución y, de ser el caso, un crédito hipotecario otorgado por una institución financiera intermediaria para cubrir el diferencial entre el ahorro y el BFH en relación al valor total de la vivienda. Todo ello es operado a través de mecanismos de mercado.

## II. BASE LEGAL

Para llevar a cabo este planteamiento, es necesario indicar que se han consultado una serie de normas internacionales de derechos humanos ratificadas por nuestro país así como las normas nacionales que están relacionadas con el tema.

### 2.1. Normas Internacionales

El derecho a la vivienda adecuada y digna constituye un derecho humano fundamental. Son diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país que así lo consagran:

#### 2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por Resolución Legislativa N° 13282

En él se indica que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado “que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).” Artículo 25, numeral 1°.

#### 2.1.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Aprobado por Decreto Ley N° 22129

En este instrumento se señala el derecho a una vivienda adecuada así como las medidas que debe tomar el Estado para asegurar su efectividad. Así, el artículo 11 señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

#### 2.1.3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada mediante el Decreto Ley N° 18969.

Este instrumento señala que “ (...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) el derecho a la vivienda (...)”. Artículo 5.

- 2.1.4 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada por Resolución Legislativa N° 23432.  
El artículo 14 indica que "(...) 2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales (...), y en particular le asegurarán el derecho a: (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones".
- 2.1.5 Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 25278  
Este instrumento señala que los Estados Parte, "3. (...) de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho (el de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social) y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (...)". Artículo 27.
- 2.1.6 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 29127.  
Este instrumento establece que los Estados reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel adecuado para ellas y sus familias "(...) lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (...)". Artículo 28.
- 2.1.7 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28602.  
Esta norma establece que "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: (...) d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres". Artículo 43.
- 2.1.8 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Aprobada mediante Decreto Ley N° 22231.  
El artículo 26 de esta norma indica que "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".
- 2.1.9 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. Aprobado por Resolución Legislativa N° 26448.  
El artículo 11 establece que "Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos".

2.1.10 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Convenio N° 169 de OIT. Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253.

En varios artículos de este instrumento se ratifica el derecho de los pueblos indígenas a que se respete las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra y consultar su capacidad de enajenar sus tierras o transmitir de otra forma sus derechos sobre las tierras fuera de su comunidad. Asimismo, el artículo 20 indica que "(...) 2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: (...) c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda.

2.1.11 Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, el cual indica que para que este derecho se cumpla, es necesaria una "adecuada privacidad, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una adecuada ubicación en relación con el trabajo y los servicios básicos - todo ello a un coste razonable"<sup>5</sup>

## 2.2 Normas Nacionales

- 2.2.1 Constitución Política del Perú. Artículos 3º, 55º, 195 numeral 8º y Cuarta Disposiciones Finales y Transitorias.
- 2.2.2 Ley N° 26912 - Ley de Promoción del acceso de la población a la propiedad privada de vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector privado y sus modificatorias.
- 2.2.3 Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo II. Competencias Municipales. "Artículo 43º: Competencias compartidas: h) Vivienda y renovación urbana".
- 2.2.4 Ley N° 27829 - Ley que crea el Bono Familiar Habitacional y sus modificatorias.
- 2.2.5 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Artículos 29-A y 58.
- 2.2.6 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Artículos 79 y 161.
- 2.2.7 Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus modificatorias.
- 2.2.8 Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Art. 17
- 2.2.9 Ley N° 28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A., y sus modificatorias.
- 2.2.10 Ley N° 29151 artículo 12.
- 2.2.11 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículos 4º y 5º.
- 2.2.12 Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
- 2.2.13 Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.2.14 Decreto Legislativo N° 1226 - 2015.
- 2.2.15 Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- 2.2.16 Decreto Supremo N° 024-2005-VIVIENDA.
- 2.2.17 Decreto Supremo N° 013-2007-VIVIENDA, Reglamento del Bono Familiar Habitacional.

<sup>5</sup> Ver [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4)

- 2.2.18 Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Capítulo V.
- 2.2.19 Decreto Supremo N° 008-2009-VIVIENDA. Programas de vivienda en zonas rurales.
- 2.2.20 Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA.
- 2.2.21 Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.2.22 Resolución Ministerial N° 054-2002-VIVIENDA, se creó el Proyecto Techo Propio.
- 2.2.23 Reglamentos Operativos del Bono Familiar Habitacional y sus modificatorias.
- 2.2.24 Acuerdo Nacional. Objetivo III. Competitividad del país. Política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

### III. JUSTIFICACIÓN

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se explicita en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Además, otros instrumentos internacionales de derechos humanos han venido señalando la existencia a un derecho humano a una vivienda adecuada y comprometen a los estados a proteger estos derechos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad.

El derecho a una vivienda adecuada ~~incumbe~~ compromete a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales. Varias constituciones protegen el derecho a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos. Los tribunales de varios sistemas jurídicos también han fallado sobre casos relativos al disfrute de ese derecho, abarcando por ejemplo los desalojos forzosos, la protección de los locatarios, la discriminación en materia de vivienda o el acceso a servicios básicos en esta esfera.

El derecho a una vivienda adecuada ha recibido atención internacional, en particular de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos y de la Comisión de Derechos Humanos (reemplazada en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos), que creó el mandato de un "Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado" en el año 2000.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación N° 4, párrafo 7 señala lo siguiente: "(...)7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, *la dignidad inherente a la persona humana*", de la que se dice que *se derivan los derechos del Pacto*, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de

*Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."*<sup>6</sup>

Además, esta misma Observación<sup>7</sup>, establece siete criterios para la definición del derecho a la vivienda adecuada, los que han sido tomados y adaptados a nuestro país y propuestos como los Principios Generales de la Ley Marco de Vivienda Social. Los criterios señalados en dicha Observación son:

- Seguridad jurídica de la tenencia;
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura;
- Gastos soportables;
- Habitabilidad;
- Accesibilidad;
- Ubicación, y
- Adecuación cultural.

Con la propuesta de esta norma queremos explicitar el derecho a una vivienda que estaba consagrado en la Constitución de 1979<sup>8</sup> que en su Artículo 10° disponía que "es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa" y en su Artículo 18° que "el Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación". Nuestra actual Carta Magna no lo recoge explícitamente pero sí lo hace a través de la firma y aprobación de tratados internacionales ya señalados, por lo que se convierte en norma nacional. Sin embargo, consideramos que ahondar y explicitar en el tema, lo visibiliza de tal forma, que hace plausible su cumplimiento a través de la dación de una norma específica.

Como se puede ver en la Base Legal, son varios los cuerpos legislativos que, en forma desordenada y aislada, recogen el derecho a la vivienda adecuada y establecen los mecanismos del Estado peruano para su cumplimiento que son a través de la creación de una vivienda social y los subsidios de vivienda.

Esta propuesta pretende dejar claro que el derecho a una vivienda adecuada comprende las medidas necesarias a tomar para prevenir la falta de un techo, combatir la discriminación, centrarse en la población vulnerable y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada.

Consideramos que ya es hora que el Estado peruano realice todos los esfuerzos y adopte todas las medidas posibles, dentro de los recursos de que disponen, para llevar a la práctica el derecho a una vivienda adecuada. Así, es necesario garantizar el derecho a una vivienda adecuada en condiciones no discriminatorias y de igualdad así como garantizar cierto grado de seguridad de tenencia para todos.

<sup>6</sup> Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nº 1 a Nº 19: HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I)

<sup>7</sup> Op. Cit.

<sup>8</sup> [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1979/Cons1979\\_TEXTO\\_CORREGIDO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf)

Coincidiendo con lo manifestado en el Folleto informativo No 21/Rev.1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad, puesto que contempla derechos no vinculados con la propiedad y tiene como fin asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada.”<sup>9</sup>

Es más, siguiendo dicho documento “El acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La posibilidad de ganarse el sustento puede verse gravemente menoscabada cuando, como consecuencia de un desalojo forzoso, una persona es reasentada en un lugar alejado de las oportunidades de empleo. Sin prueba de su residencia, las personas sin hogar no pueden ejercer su derecho al voto, disfrutar de los servicios sociales ni recibir atención sanitaria. Las escuelas pueden negarse a matricular a los niños de los tugurios porque sus asentamientos no tienen condición oficial. Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud; por ejemplo, si las viviendas o los asentamientos no cuentan con suficiente agua potable y saneamiento, sus residentes pueden enfermarse de gravedad.”<sup>10</sup>

Queremos enfatizar que el derecho a una vivienda adecuada significa que debe haber un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación:

- acceso al agua potable,
- acceso a fuentes de energía para la preparación de alimentos
- servicios básicos de agua y saneamiento
- los medios para almacenar los alimentos
- disposición de residuos sólidos
- servicios de emergencia.

Asimismo, es menester indicar que el derecho a una vivienda adecuada es preocupación constante de los organismos internacionales y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) llevada a cabo en Quito, 17 a 20 de octubre de 2016 se consensuó por los Estados parte, dentro de los que estuvo el Perú, la Nueva Agenda Urbana, Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos.<sup>11</sup> Este documento señala, entre otros, lo siguiente:

“13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:

- a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;

<sup>9</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada. Ginebra, Suiza. Abril, 2010.

<sup>10</sup> Op. Cit.

<sup>11</sup> A/CONF.226/4. Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 29 de septiembre de 2016.

31. Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios; y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, incluido el apoyo a la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales. (...)
33. Nos comprometemos a estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad, y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su tipificación como delito. (...)
105. Fomentaremos la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Elaboraremos y aplicaremos políticas de vivienda en todos los niveles en las que se incorpore la planificación participativa y se aplique el principio de subsidiariedad, según proceda, a fin de asegurar la coherencia entre las estrategias de desarrollo, las políticas sobre tierra y la oferta de vivienda en los planos nacional, subnacional y local.”<sup>12</sup>

En el caso peruano, debemos reconocer que si bien el Estado busca promover el bienestar en vivienda de toda la nación, el mayor déficit en lo referente a la vivienda digna y segura se encuentra en las mayorías de bajos ingresos de las zonas rurales y la ciudad.

Cabe señalar que las organizaciones sociales de ciudadanos sin techo quienes a lo largo de la historia han venido buscando el acceso a la vivienda social, logrando la ordenanza N° 1643 de la Municipalidad Metropolitana de Lima por la que se crea el Programa metropolitano de Vivienda Popular de la Municipalidad Metropolitana de Lima del 18 de diciembre de 2012. Asimismo, se recoge lo dispuesto en el Proyecto de Ley N° 1000/2011-CR denominado “Ley de Viviendas Dignas para los menos favorecidos”.

Por ello, se ha acuñado el concepto de “vivienda social”. La evolución de la intervención pública en la producción de vivienda social ha sido difícil. Desde las acciones de producción directa, hasta la promoción de la inversión privada, hay muchos pasos y modalidades de promoción de la vivienda social adecuada que se han realizado a lo largo de nuestra historia. No obstante en todas las modalidades prevalece la intención de facilitar el acceso a la vivienda para las mayorías de bajos ingresos del país. Por esa razón, se esboza una definición de vivienda social:

#### **Que es Vivienda Social**

*“La vivienda social es aquella edificación en un entorno urbano o rural, cuyas características de habitabilidad, seguridad y dotación de servicios básicos atienden los*

---

<sup>12</sup> Op. Cit.

*problemas de grupos familiares de menores ingresos, facilitando el desarrollo dentro de su comunidad”<sup>13</sup>.*

Una sociedad debe contar con vivienda digna y segura, lo que incluye a todos sus estratos sociales. Las políticas económicas afirman que será el mercado quien atienda la demanda de vivienda. Sin embargo, la práctica nos ha demostrado que los sectores de menores ingresos necesitan recibir un apoyo adicional del gobierno, debido a las dificultades de acceso al mercado convencional y a la falta de interés de los agentes privados en arriesgar ganancias posibles en sectores que —a su entender— no les brindan las garantías de ganancia que ellos demandan. La intervención pública en el mercado de vivienda se justifica en virtud a las características de la demanda y actúa tanto en la esfera de la demanda como en la esfera de la oferta.

En nuestro país, existen ejemplos de apoyo del Estado a la vivienda<sup>14</sup>:

- Durante el oncenio de Augusto B. Leguía (1919-1930), el año 1925 se firmó un contrato entre el Estado y la empresa Frigorífico Nacional S.A. Ltda. (Callao), mediante el cual dicha institución se compromete a la construcción de un barrio obrero, hoy en día uno de los referentes de mayor importancia entre los proyectos de vivienda obrera de la época. Este proyecto se construyó en 1935 por la Empresa Peruana de Construcciones y se inauguró en 1936 por el Pdte. Benavides.
- Durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, en el año 1946 se aprobó mediante la Ley N° 10722, propuesta por el entonces diputado Arq. Fernando Belaúnde Terry, que crea y se establecen los estatutos de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV). A través de esta nueva organización se buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad de la población en términos de higiene, aspecto técnico, económico y social.
- Durante la década de los '60 se considera de urgencia resolver el problema de la escasez de vivienda, por lo que se considera la construcción masiva de casas-habitación de bajo coste. En vista de ello, el 20 de noviembre de 1962, por Decreto Ley N° 14241 se crea el Banco de la Vivienda del Perú como persona jurídica con autonomía administrativa. Este organismo será el encargado de financiar la ejecución de programas que busquen subsanar la escasez de viviendas y contribuirá a la administración de los fondos del sector privado para complementar los proyectos del Estado. La creación de este organismo corresponde al cumplimiento por parte del Estado peruano de desarrollar programas que promuevan el desarrollo de la población según el convenio firmado con el Development Loan Fund de Washington D.C. el 27 de julio de 1961, por medio del cual se le otorga un crédito al Perú.
- El 31 de enero de 1963 se aprobó el Decreto Ley N° 14390 por el que se creó la Junta Nacional de Vivienda (JNV) reemplazando a la CNV y al Instituto de la Vivienda. Esta entidad tiene como objetivo desarrollar investigación, planificación y ejecución de planes de vivienda de interés social, conforme a lo planteado dentro de la política de vivienda del Estado. Se planteó de duración indefinida.

<sup>13</sup> Definición propia – Gustavo Riofrio y Humberto Herrera - Enero 2017 – Proyecto de Ley Marco de Vivienda Social.

<sup>14</sup> Meza parra, Sandra Karina. LA VIVIENDA SOCIAL EN EL PERU. Tesis de Maestría, UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA. Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona Màster Universitari de Recerca en Gestió i Valoració Urbana. Barcelona, mayo 2016.



- El 1º de junio de 1979 se creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) mediante Decreto Ley N° 22591 y dentro del Banco de la Vivienda del Perú. Tuvo como fin satisfacer “la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico del país.” Posteriormente, al asumir el gobierno el Arq. Belaúnde por segunda vez en 1980, los fondos del FONAVI se destinaron para el desarrollo de viviendas para la clase media y de conjuntos habitacionales en las ciudades de Lima, Arequipa y Piura principalmente. Se estima que el 56% de las viviendas construidas durante este periodo fueron en Lima y el 44% en provincias.
- En 1992, mediante Decreto Ley N° 25520 se cambió el objetivo del FONAVI y se dirigió para prestar financiamientos a obras de mejora en proyectos relativos a la vivienda. Y durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) se cambió la Constitución, en la cual ya no se reconocía a la vivienda como un derecho básico de la población y se dio una reducción de la importancia de la vivienda como actividad estratégica del Estado. Ello conllevó a la pérdida de valor a la labor del FONAVI y su posterior disolución en 1998.
- En 1998 mediante la Ley N° 26912, se creó el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (Fondo MIVIVIENDA), adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), por la cual se le traspasaron los fondos del FONAVI. En esta época se cambia la idea del modo de participación por parte del Estado en los proyectos de vivienda social, la cual pasaría únicamente a dar facilidades de financiamiento, más no a construir proyectos, labor que se derivaría en adelante a entidades privadas. El objetivo principal de esta entidad es promover la adquisición, construcción y mejora de viviendas, especialmente aquellas de interés social. Esto último se puede entender en el sentido que no es únicamente su función este tipo de viviendas.
- Desde el año 2002 el Estado Peruano ha instituido el programa Techo Propio que actúa a través del subsidio a la vivienda denominado Bono Familiar Habitacional. Desde el año 2003, cuando se pone en marcha formalmente, su importancia ha ido creciendo, debido a la confianza de la población y en los empresarios privados quienes han apostado por este nicho de trabajo.

A la fecha no se ha llegado a atender a un porcentaje significativo del gran déficit habitacional que existe en nuestro país; el programa abarca las diversas modalidades de producción de vivienda; según se trate de grandes o pequeñas ciudades, de edificaciones unifamiliares o multifamiliares, en postulación individual o colectiva y en las diversas realidades geográficas del país.

Resulta evidente que la vivienda social debe reunir los requisitos mínimos que el país prescribe para toda vivienda tanto en sus leyes y reglamentos como en los tratados internacionales. Sucede, sin embargo, que la operacionalización de estos requisitos para fines prácticos se ha limitado a normas de menor jerarquía que definen la vivienda social en términos de metros cuadrados o su costo – léase dimensiones del módulo básico y del valor del subsidio -. Se dejan así de lado los objetivos que el Estado peruano persigue al intervenir en la vivienda social. La necesidad práctica de precisar las características en términos de metros cuadrados y de costo de la vivienda, demanda que la ley deba establecer, qué se entiende o como se define a la vivienda social. Ello determinará los parámetros conceptuales sobre las aspiraciones de la calidad de vida que se busca en el país y es este vacío el que se llena con la propuesta.

#### IV. EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LAS FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS

En el Perú, el déficit habitacional, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI es el siguiente:

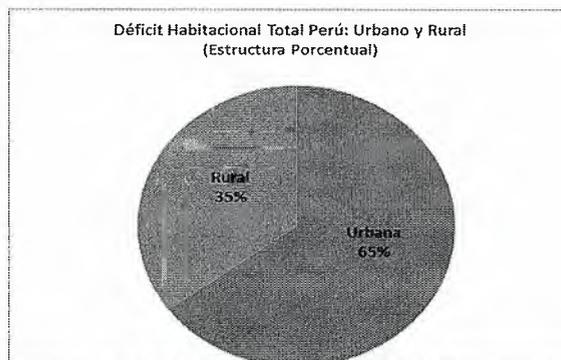


Figura N° 1: Déficit Habitacional Total Perú: Urbano y Rural

Cuadro 1. Déficit habitacional nacional, población residente en viviendas con déficit habitacional, 2007.

Área de residencia	TOTAL	CUANTITATIVO			CUALITATIVO			
		Total	Déficit Tradicional	Viviendas no adecuadas	Total	Material Irrecuperable (en paredes)	Viviendas Hacinas	Servicios Básicos Deficitarios
URBANA	1,207,610	375,699	341,761	33,938	831,911	187,118	408,006	236,787

Fuente: INEI, Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Nacional, 2007

El 31% del Déficit Habitacional Urbano corresponde al Déficit Cuantitativo y el 69% al Déficit cualitativo.

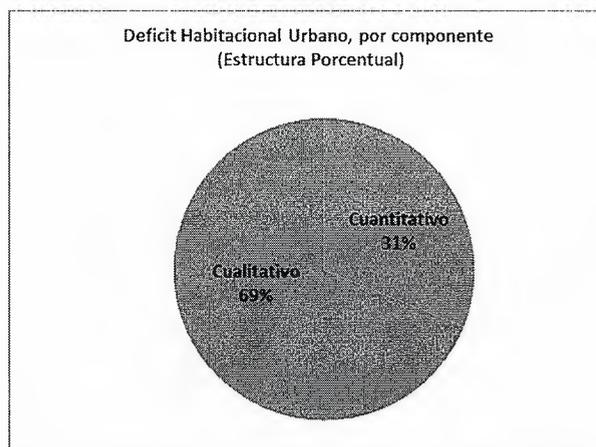


Figura N° 2: Déficit Habitacional Urbano por componente.

**Cuadro 2. Déficit Habitacional Urbano, por componente Cuantitativo y Cualitativo, según departamentos**

Departamento	DÉFICIT HABITACIONAL							
	Total	CUANTITATIVO			CUALITATIVO			
		Total	Déficit tradicional	Viviendas no adecuadas	Total	Material irrecuperable (en paredes)	Viviendas hacinadas	Servicios básicos deficitarios
	1 207 610	375 699	341 761	33 938	831 911	187 118	408 006	236 787
<b>TOTAL</b>	1 207 610	375 699	341 761	33 938	831 911	187 118	408 006	236 787
AMAZONAS	10 201	1 372	1 271	101	8 829	562	4 819	3 448
ÁNCASH	38 915	11 300	10 821	479	27 615	14 364	7 945	5 306
APURÍMAC	12 255	1 641	1 516	125	10 614	390	4 832	5 392
AREQUIPA	71 947	24 434	23 271	1 163	47 513	14 789	21 143	11 581
AYACUCHO 1/	28 119	4 993	4 753	240	23 126	2 488	9 839	10 799
CAJAMARCA	24 567	7 339	7 015	324	17 228	804	11 738	4 686
CALLAO	45 530	18 608	17 570	1 038	26 922	5 123	12 908	8 891
CUSCO	34 435	10 415	9 633	782	24 020	2 197	14 583	7 240
HUANCAVELICA	10 083	1 488	1 284	204	8 595	1 258	3 298	4 039
HUÁNUCO	22 337	4 819	4 580	239	17 518	693	9 984	6 841
ICA	61 540	16 907	12 221	4 686	44 633	27 189	11 336	6 108
JUNÍN	47 287	16 049	15 159	890	31 238	1 931	20 339	8 968
LA LIBERTAD	56 328	20 624	19 630	994	35 704	5 075	15 588	15 041
LAMBAYEQUE	41 829	13 145	12 737	408	28 684	2 660	15 671	10 353
LIMA	426 514	169 871	152 422	17 449	256 643	57 792	145 690	53 161
LORETO	36 170	5 465	4 938	527	30 705	2 645	18 828	9 232
MADRE DE DIOS	5 778	1 138	917	221	4 640	352	2 944	1 344
MOQUEGUA	10 184	1 838	1 481	357	8 346	4 530	2 051	1 765
PASCO	12 104	2 141	1 940	201	9 963	879	6 105	2 979
PIURA	79 862	16 557	15 858	699	63 305	18 442	22 559	22 304
PUNO	46 844	9 481	8 575	906	37 363	8 122	14 231	15 010
SAN MARTÍN	30 767	6 240	5 671	569	24 527	3 188	12 721	8 618
TACNA	20 510	4 910	4 357	553	15 600	7 784	3 831	3 985
TUMBES	11 473	1 567	1 305	262	9 906	2 189	4 155	3 562
UCAYALI	22 031	3 357	2 836	521	18 674	1 672	10 868	6 134

1/ No se empadronó a la población del distrito de Carmen Alto, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho.

Fuente : INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

*Cuadro N° 3: Incidencia del Bono Familiar Habitacional (BFH) en el déficit habitacional.*

INCIDENCIA DEL BONO FAMILIAR HABITACIONAL (BFH) EN EL DÉFICIT HABITACIONAL <sup>1/</sup>  
ENE - JUL.2016

PROVINCIA / DISTRITO	ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA (AVN)			CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO (CSP)			MEJORAMIENTO DE VIVIENDA (MV)			BFH DESEMBOLSADOS ENE - JUL 2016			DÉFICIT HABITACIONAL 2015 <sup>1/</sup>	INCIDENCIA <sup>2/</sup> BFH/ DÉFIC.HABIT.
	N°	S/	%	N°	S/	%	N°	S/	%	N°	S/	%		
Amazonas				883	16,143,795	3.3%							23,078	3.8%
Áncash	3	53,200	0.4%	1,374	25,119,385	5.1%	193	1,723,965	18.5%	1,570	26,896,550	5.5%	31,750	4.9%
Apurímac				164	4,189,514	0.6%				164	4,189,514	0.6%	7,991	2.1%
Arequipa				598	10,918,570	2.2%				598	10,918,570	2.1%	61,992	1.0%
Ayacucho				659	15,478,684	2.4%				659	15,478,684	2.3%	25,911	2.5%
Cajamarca				729	13,301,705	2.7%				729	13,301,705	2.5%	61,066	1.2%
Callao				694	12,586,663	2.6%	25	221,835	2.4%	719	12,808,498	2.5%	24,467	2.9%
Cusco	34	660,000	4.7%	158	3,450,897	0.6%				192	4,110,897	0.7%	35,565	0.5%
Huancavelica				836	22,934,308	3.1%				836	22,934,308	2.9%	14,201	5.9%
Huánuco				310	5,693,500	1.2%				310	5,693,500	1.1%	32,422	1.0%
Ica	124	2,372,950	17.1%	3,477	63,859,295	12.9%	246	2,184,310	23.6%	3,847	68,416,555	13.4%	24,703	15.6%
Junín				712	15,416,362	2.6%				712	15,416,362	2.5%	55,729	1.3%
La Libertad	480	9,288,600	66.2%	4,282	78,137,030	15.9%				4,762	87,425,630	16.6%	60,720	7.8%
Lambayeque	9	171,000	1.2%	1,535	27,969,700	5.7%	37	329,475	3.6%	1,581	28,470,175	5.5%	55,650	2.8%
Lima	40	765,500	5.5%	1,567	28,701,004	5.8%	402	3,563,160	38.6%	2,009	33,029,664	7.0%	317,692	0.6%
Loreto				471	10,917,203	1.7%				471	10,917,203	1.6%	79,046	0.6%
Madre de Dios				8	144,760	0.0%				8	144,760	0.0%	5,355	0.1%
Moquegua				58	1,064,550	0.2%	1	8,855	0.1%	59	1,073,405	0.2%	6,928	0.9%
Pasco				102	1,858,380	0.4%				102	1,858,380	0.4%	22,420	0.5%
Piura	3	57,750	0.4%	4,023	73,178,530	14.9%	135	1,203,015	13.0%	4,161	74,439,295	14.5%	78,686	5.3%
Puno	29	554,000	4.0%	15	273,305	0.1%				44	827,305	0.2%	60,403	0.1%
San Martín	2	38,250	0.3%	3,529	64,442,405	13.1%				3,531	64,480,655	12.3%	33,370	10.6%
Tacna				473	8,582,905	1.8%	1	9,085	0.1%	474	8,591,990	1.7%	9,247	5.1%
Tumbes				104	1,898,800	0.4%	1	8,855	0.1%	105	1,907,655	0.4%	11,153	0.9%
Ucayali	1	19,000	0.1%	184	3,336,765	0.7%				185	3,355,765	0.6%	30,439	0.6%
<b>PERÚ</b>	<b>725</b>	<b>13,980,250</b>	<b>100.0%</b>	<b>26,945</b>	<b>509,598,015</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,041</b>	<b>9,252,555</b>	<b>100.0%</b>	<b>28,711</b>	<b>532,830,820</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,169,986</b>	<b>2.5%</b>

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares 2004-2015

1/ El Déficit Habitacional corresponde al año 2015, las estimaciones presentan coeficientes de variación superiores al 15% por lo que se consideran referenciales.

1/ Para la estimación del Déficit Habitacional 2016, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares son brindadas entre los meses de Abril-Mayo 2017.

2/ Resultado referencial.

Los sectores más afectados por la falta de vivienda social adecuada son aquellos con los ingresos más bajos, habitando en el medio rural y en los asentamientos humanos de producción progresiva, modalidad predominante de urbanización y producción informal en el país desde la década del 60.

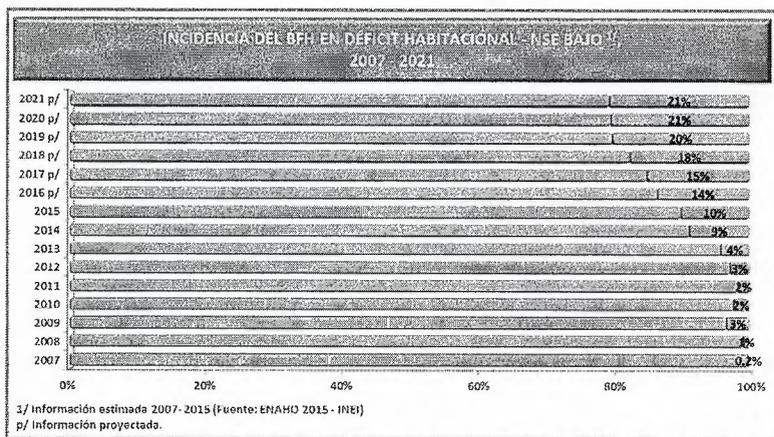
Más allá de la escasa atención en relación con la magnitud de la demanda, los esfuerzos efectuados con el programa Techo Propio no han llegado a satisfacer la demanda cada vez más creciente de la población a nivel nacional; si a esto le agregamos que en el año 2009 y en el 2016, se suspendiera el programa por la falta de previsión del Estado Peruano en habilitar mayores recursos para la continuación de éste. Venimos atravesando un momento de incertidumbre en materia de vivienda social, que ha sido por mucho desde el gobierno anterior el sector que más ha generado empleo directo e indirecto, así como desarrollo económico para el país dentro de sus ámbitos de intervención a nivel nacional.

Con excepción del año 2012, la ejecución de recursos del Bono Familiar Habitacional ha sido superior a los techos presupuestales asignados inicialmente. En el año 2013 se ejecutó un 18% adicional; el año 2014 en 55%; el año 2015 fue de 62% más, para el 2016 fue de 18% adicional y para el presente ejercicio se ha incrementado el presupuesto en 31%, de los cuales se han ejecutado sólo el 60 %. Cuadro 1 y Gráfico 1.

Por otro lado y no menos importante, es la situación que vienen atravesando las Promotoras y Entidades Técnicas, quienes son las ejecutoras directas del programa. Dichas empresas atraviesan apuros económicos y financieros los que conllevan a: pago de planillas de personal que no labora con el miedo de perderlos (entrenados en la forma de trabajo del programa), pago a proveedores (por compras adelantadas para conseguir un precio adecuado de los materiales de construcción), pago de seguros (obligatorios de acuerdo a las leyes laborales en la materia), alquileres (almacenes y depósitos); así como los gastos administrativos (oficina, vendedores, servicios, etc.) y financieros (líneas de financiamiento, cartas de crédito, fianzas).

Estos costos sin retorno, han hecho que muchas de ellas cierren sus puertas, despidiendo a su personal; ocasionando un golpe fuerte a la economía de las micro y medianas empresas constructoras, baja de la dinamización de la economía de las zonas de intervención del programa, las cuales dejan de percibir ingresos al detenerse el programa. En estos días, el programa Techo Propio enfrenta una seria crisis.

*Grafica N°1: Incidencia del Bono Familiar Habitacional (BFH) en el déficit habitacional – nivel socioeconómico Bajo 2007 – 2021.*



Cuadro N° 4: Incidencia del Bono Familiar Habitacional en el déficit habitacional – NSE Bajo 2007 – 2021.

INCIDENCIA DEL BFH EN DÉFICIT HABITACIONAL - NSE BAJO <sup>1/</sup>  
2007 - 2021 <sup>P/</sup>

AÑOS	Déficit Habitacional NSE Bajo	BFH Desembolsados	Incidencia BFH/ Défic. Habit. NSE Bajo	Défic. Habit. NSE Bajo Sin Atención
2007	1,113,635	2,394	0.2%	99.8%
2008	1,001,930	9,288	1%	99.1%
2009	836,641	28,725	3%	96.6%
2010	764,752	18,735	2%	97.6%
2011	706,014	12,494	2%	98.2%
2012	593,630	17,500	3%	97.1%
2013	550,068	23,914	4%	95.7%
2014	504,674	45,164	9%	91.1%
2015	494,376	50,405	10%	89.8%
2016 <sup>P/</sup>	475,338	64,900	14%	86.3%
2017 <sup>P/</sup>	461,559	70,000	15%	84.8%
2018 <sup>P/</sup>	451,151	80,000	18%	82.3%
2019 <sup>P/</sup>	443,396	90,000	20%	79.7%
2020 <sup>P/</sup>	437,677	90,000	21%	79.4%
2021 <sup>P/</sup>	433,491	90,000	21%	79.2%

1/ Información estimada 2007-2016 (Fuente: ENAHO 2015 - INEI)

P/ Información proyectada

#### SUBSIDIOS EXISTENTES:

#### BONO FAMILIAR HABITACIONAL (BFH)

El BFH llega a las familias más pobres y vulnerables del país con el fin de atender sus necesidades de vivienda. Mediante Ley N° 27829, se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH) que es un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios, sin cargo a ser devuelto por éstos, como un incentivo y complemento de su ahorro y esfuerzo constructor, a fin de destinarlo a la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una vivienda de interés social en el Marco del Programa Techo Propio.

Los beneficiarios del BFH son las familias que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución habitacional, por lo que existen criterios mínimos de selección como el ingreso familiar mensual máximo, el ahorro mínimo, y las características de la vivienda de interés social.

La Ley encarga al Fondo MIVIVIENDA la administración y otorgamiento del BFH, previo proceso de promoción, inscripción, registro, verificación de información y calificación de postulaciones. Las familias interesadas en ser beneficiarias del BFH, deberán: 1) Estar inscritas en el Registro de Grupos Familiares; 2) Ser declaradas como Grupo Familiar Elegible; 3) Postular al BFH; y, 4) Ser declaradas como beneficiarios. Los requisitos para cumplir con lo antes referido están establecidos en las normas que regulan el BFH<sup>15</sup>.

#### TECHO PROPIO

<sup>15</sup> Fuente: Página web Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento.  
<http://geo.vivienda.gob.pe/dnv/bfh.php>

La operacionalización del programa de subsidios y créditos para la vivienda se formalizó mediante R.M. N° 054-2002-VIVIENDA, que creó el Proyecto Techo Propio bajo el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, encargándose su administración al Fondo MIVIVIENDA. Luego de su conversión a Sociedad Anónima (Ley 28579), modificada por el Decreto Legislativo N° 1037, el Fondo MIVIVIENDA S.A. continúa con dicha administración.

Este programa promueve los mecanismos que permiten el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas, y estimula la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social. A fin de asistir a estos sectores populares para la adquisición, construcción en sitio propio, y/o mejoramiento de una vivienda de interés social<sup>16</sup>.

## V. DIFICULTADES Y SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA TECHO PROPIO

### ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS DEL BONO FAMILIAR HABITACIONAL.

El financiamiento de los subsidios para el BFH siempre ha tenido dificultades, debido a las limitaciones del presupuesto público, a sus prioridades políticas en torno a la vivienda social, pero también debido a dificultades técnicas que bien podrían atenderse.

Un problema que se presenta todos los años consiste en que las metas previstas para el año se cumplen en el primer semestre del año, demandándose fondos adicionales para continuar otorgando los bonos a las familias que los necesitan. Encontramos acá una situación distinta al fondo Mivivienda, que busca de manera incesante y creativa desarrollar nuevos productos financieros para su clientela ante la lentitud en el crecimiento de la demanda que se atiende con estos recursos. Aún con una oferta que puede diversificarse, el programa Techo Propio presenta una demanda muy elevada que no llega a atender.

Entre el año 2012 al año 2017 el Presupuesto Inicial de Apertura del Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional fue de S/ 365.0 millones en la genérica de Gastos "Donaciones y Transferencias"; a partir del año 2016 y para el año 2017 por este mismo concepto el presupuesto aumenta a S/ 465.0 millones.

*Cuadro N° 5: Programa Presupuestal Bono Familiar Habitacional, evolución del presupuesto 2012 – 2017*

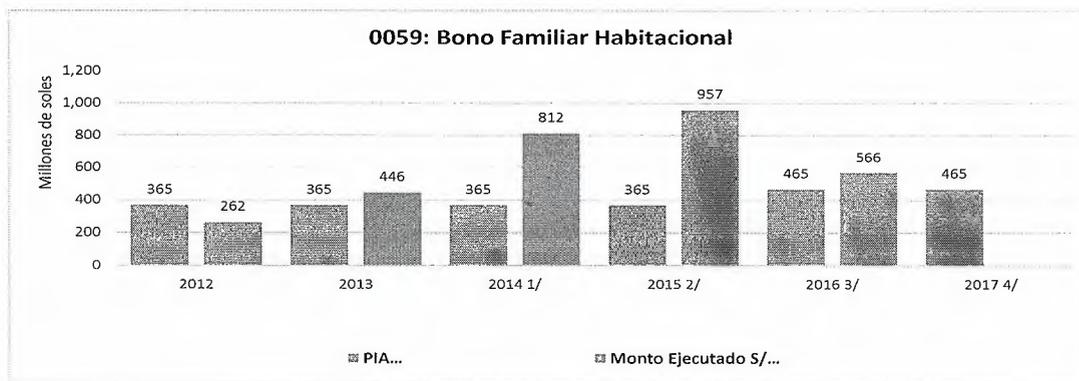
<sup>16</sup> Fuente: Página web Ministerio de Vivienda, construcción y Saneamiento.  
<http://geo.vivienda.gob.pe/dnv/bfh.php>

Año	PIA S/ (1)	PIM S/ (2)	Monto Ejecutado S/ (3)	% Ejecución (4) - (3)/(2)	Incremento /Reducción del presupuesto S/ (5) = (2) - (1)	%
2012	365.000.000	262.551.829	262.359.821	99,93%	-102.448.171	-39,05%
2013	365.000.000	445.592.806	445.541.865	99,99%	80.592.806	18,09%
2014 1/	365.000.000	812.000.000	811.957.690	99,99%	447.000.000	55,05%
2015 2/	365.000.000	957.966.589	956.877.047	99,89%	592.966.589	61,97%
2016 3/	465.000.000	566.999.983	566.342.171	99,88%	101.999.983	18,01%
2017 4/	465.000.000	608.792.260	364.978.053	59,95%	143.792.260	39,40%

1/ Sólo se consideran S/ 330.0 millones, el diferencial fue el pago de un préstamo al Banco de la Nación.  
2/ No se incluyen los S/ 500.0 millones de préstamo del Banco de la Nación  
3/ Monto al 12 de setiembre de 2016.  
4/ Presupuesto Asignado para el 2017.

Fuente: SIAF - MEF

Gráfico 2: Programa Presupuestal Bono Familiar Habitacional, evolución del presupuesto para transferencias, 2012 – 2017.



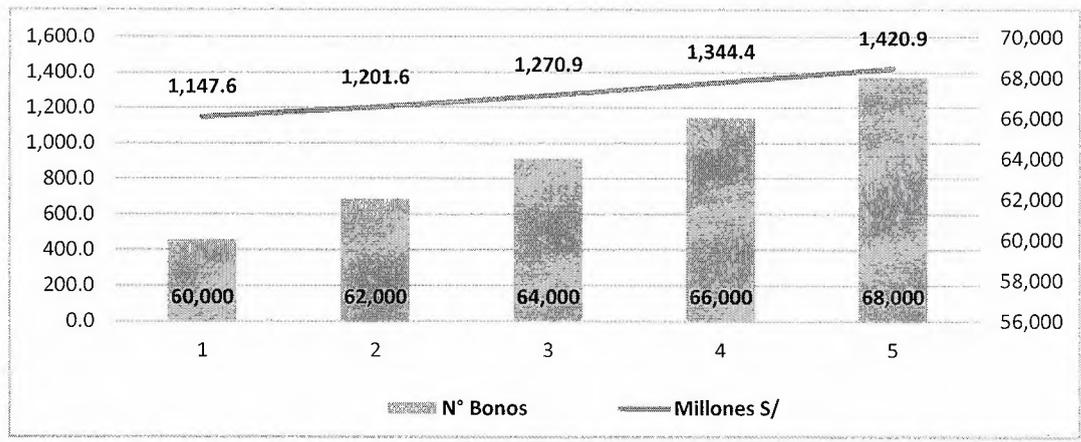
Fuente: SIAF – MEF

**META ESTABLECIDA AL 2021 POR EL GOBIERNO EN SU PLAN DE CAMPAÑA.**

La meta establecida para el presente quinquenio por el Ejecutivo al 2021 es de 500 mil viviendas, asumiendo que el BFH sea responsable de promover en un escenario conservador el 60% de este total, es decir, 320 mil viviendas sociales, debería promover alrededor de **64,000 bonos familiares habitacionales anuales**, lo que significa una asignación de recursos asegurada por parte del Ministerio de Economía y Finanzas por monto de **S/ 1,277 millones anuales**<sup>17</sup>. Hacemos notar que esta meta no se ha fijado teniendo en cuenta la magnitud del déficit habitacional y determinando un plazo para atenderlo. El número redondo fijado en la meta es suficiente indicador de ello.

Gráfico 4: Estimación de evolución del número de Bonos desembolsados, 2013 – 2016.

<sup>17</sup> Fuente: MVCS.



Fuente: SIAF - MEF

**VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa permite desarrollar lo establecido en el segundo párrafo del artículo 4° de la Ley N° 30156, Ley Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la cual encarga al Estado promover el acceso a la población a una vivienda digna, que cuente con servicios básicos y accesibilidad con la finalidad de lograr un adecuado desarrollo de sus actividades en sociedad.

Asimismo, con ello se busca fortalecer y dinamizar a la vivienda social como política pública actual dentro de un Estado de Derecho que busca el desarrollo integral de la población.

**VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente ley no irroga gastos al erario público, por cuanto, al ser una ley marco va a determinar las bases del derecho a la vivienda digna, segura y adecuada, así como los principios y conceptos que estén relacionados con el acceso a la vivienda social.