



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS A LA LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, CON LA FINALIDAD DE PROMOVER EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL EN EL MARCO DE UNA ADECUADA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El Grupo Parlamentario "Avanza País" a iniciativa de la Congresista **YESSICA ROSSELLI AMURUZ DULANTO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS A LA LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, CON LA FINALIDAD DE PROMOVER EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL EN EL MARCO DE UNA ADECUADA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

ÚNICA. Modificación de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Se modifica la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible incorporándose los artículos 21-A, 21-B, 21-C y 21-D, y el artículo 40, en los siguientes términos:

"Artículo 21-A.- De la inclusión del Plan de Inversiones

El Plan de Desarrollo Urbano contiene el Plan de inversiones de las entidades públicas a mediano y corto plazo, en su elaboración se incluye los proyectos de infraestructura sectoriales de salud, educación, agua, saneamiento, electrificación y demás que se requieran para la planificación del desarrollo de proyectos de vivienda de interés social en el suelo urbano en consolidación.

Artículo 21-B.- Del financiamiento para el Plan de Desarrollo Urbano

Los gobiernos regionales y locales destinan el 5% de su presupuesto para las acciones de elaboración y aprobación de su Plan Regional de Desarrollo Concertado, Plan Metropolitano, Plan de Acondicionamiento Territorial, Plan de Desarrollo Urbano, entre otros mecanismos de planificación correspondiente a cada nivel de gobierno. El porcentaje puede ser tomado de las plusvalías y/o incentivos por el incremento del valor del suelo y puede ser establecido por ordenanza municipal. En los Planes de Desarrollo Urbano debe incluirse las zonas materia de tratamiento para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, para lo cual se debe establecer los acuerdos con las entidades del Estado correspondientes. El Ministerio de Vivienda, Construcción

y Saneamiento participará de forma activa en las coordinaciones con el gobierno local respectivo, a fin de que a través de sus unidades orgánicas y/o organismos desconcentrados o descentralizados otorguen los beneficios necesarios para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social.

Artículo 21-C.- De la transferencia de recursos

La asignación de recursos presupuestales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos regionales y locales para el desarrollo de proyectos se encuentra condicionada a que estos cuenten con su respectivo instrumento de planificación territorial aprobado y/o actualizado.

Artículo 21-D.- Del ente planificador

Para el cumplimiento de la aprobación y seguimiento de los instrumentos de planificación en cada municipalidad provincial y distrital se constituye un Ente Especializado para la gestión de planificación territorial.

Dicha entidad contará con el apoyo del Colegio de Arquitectos y Colegio de Ingenieros de la jurisdicción, para el cumplimiento de sus funciones; y para la toma de decisiones **se crea un Consejo Consultivo Integrado**, conformado entre otros, por el Decano del Colegio de Arquitectos y el Decano del Colegio de Ingenieros correspondiente a la jurisdicción.

Artículo 25-A.- De la aprobación de los Planes Urbanos por parte de los gobiernos locales

Los alcaldes provinciales y distritales impulsan, promueven y proponen hasta el último día hábil del segundo trimestre del primer año de gestión el Plan de Desarrollo Urbano de su provincia y/o la actualización de este ante su Concejo Municipal, bajo responsabilidad funcional

Los planes serán sometidos a consideración del Concejo Municipal quien decide sobre su aprobación dentro del mes siguiente a su presentación, bajo responsabilidad funcional de sus miembros.

Artículo 40.- Parámetros

[...]

40.5 Los Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios solo pueden incluir los parámetros aprobados por las Municipalidades Provinciales, y solo los parámetros de las municipalidades distritales, en caso se cuente con delegación expresa o el Plan Urbano Distrital haya sido materia de ratificación por parte de la Municipalidad Provincial. De ser el caso en el que se emitan Certificados de Parámetros Urbanísticos

y Edificatorios con normas municipales no ratificadas o sin facultades delegadas, lo servidores municipales, autoridades políticas y el alcalde son responsables administrativa, civil y penalmente, según corresponda."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Registros existentes

Los gobiernos regionales y las municipalidades que cuenten con registros de focalización adecúan dichos registros a las nuevas disposiciones que emita el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

SEGUNDA. Disposiciones subsidiarias

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo no mayor de 120 días calendario, expide una norma técnica subsidiaria en materia de planeamiento urbano, aplicable en ausencia de los planes de desarrollo urbano para orientar a las municipalidades en la emisión de estos



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 21:07:11-0500

Lima, 09 de mayo de 2025.

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2025 08:39:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2025 12:14:17-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 12:29:00-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2025 11:15:38-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2025 13:53:44-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2025 13:53:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA

1.1 Importancia de la vivienda en el marco de la Agenda Global de Desarrollo¹

Según CEPAL 2017², América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, es decir se caracteriza por tener una alta concentración tanto de la población como de su PIB en áreas urbanas. Más del 80% de su población vive en ciudades en constante crecimiento.

Este ritmo de urbanización presenta desafíos para las ciudades urbanas de la región (déficit habitacional, altas tasas de migración de zonas rurales a zonas urbanas, autoconstrucción, entre otros), pero, significa, también, un espacio amplio para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo de ciudades sostenibles - que brinda una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos y minimiza sus impactos al medio ambiente, con la participación de diversos actores clave que conforman el complejo sistema de edificación de viviendas familiares en la región. Sin embargo, la construcción de ciudades sostenibles es un tema que trasciende la región de ALC; donde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son lineamientos globales diseñados para erradicar la pobreza, la lucha contra la desigualdad, la injusticia y los impactos producidos por el cambio climático.

Es fundamental abordar la problemática de la vivienda para mejorar la calidad de vida de la población. La construcción de ciudades sostenibles es un tema que trasciende la región, y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan erradicar la pobreza, la desigualdad y los impactos del cambio climático.

La Agenda de Desarrollo Sostenible busca lograr 17 objetivos, incluyendo el ODS 11, que se centra en crear ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En América Latina, donde la urbanización es alta, pero también lo son los problemas de desigualdad e inseguridad, este objetivo es fundamental.

¹ Basado en: Hábitat para la Humanidad (diciembre 2021).

Barreras de Acceso a Programas de Subsidios a la Vivienda en Perú. Estudio y propuestas de innovaciones en políticas públicas. https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/04_ESP_barreras-programas-subsidio-vivienda.pdf

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, septiembre de 2017. Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Ricardo Jordán, Luis Riffo y Antonio Prado.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b83172de-d3d6-4e45-a4d7-e5c2adbc9ff0/content>

Para abordar la problemática de la vivienda, los gobiernos y entidades ejecutoras deben incorporar los lineamientos del ODS 11 en sus diseños, brindando acceso a viviendas adecuadas y servicios básicos para grupos vulnerables.

Además, según Hábitat para la Humanidad, abordar la problemática de la vivienda contribuye al logro de los siguientes ODS:

- ODS 1: Reducir la pobreza y la vulnerabilidad de las familias.
- ODS 5: Proteger a las mujeres de la discriminación y garantizar su igualdad de acceso a la vivienda.
- ODS 6: Fomentar viviendas seguras y saludables con acceso a servicios básicos como agua potable y saneamiento.
- ODS 7: Contribuir al ahorro de costos y reducción de la contaminación del aire y los efectos del cambio climático mediante el uso de sistemas de vivienda con energía segura, accesible, sostenible y moderna.

En este contexto, es esencial diseñar e implementar estrategias de desarrollo de ciudades sostenibles que brinden una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos y minimicen los impactos ambientales. Esto requiere la participación de diversos actores clave, como los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, para abordar los desafíos urbanos y crear ciudades más justas, equitativas y sostenibles.

1.2 Del Déficit Habitacional en el Perú

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en 2019, el déficit habitacional se refiere a la falta de acceso a una vivienda digna que cumpla con ciertos requisitos básicos. Estos requisitos incluyen:

- ✓ Una estructura material o espacial adecuada.
- ✓ Acceso a servicios básicos como agua potable, desagüe y electricidad.

El déficit habitacional se clasifica en dos categorías:

- ✓ Déficit cuantitativo: Se refiere a la falta de acceso a una vivienda en general³.

3 Según Meza, Sandra (2026), el FMV define tres tipologías respecto al déficit habitacional cuantitativo: por ausencia de vivienda (familias que no cuentan, en absoluto, con una vivienda), por ausencia de exclusividad (cuando una misma vivienda es habitada por más de una familia) y por ausencia de propiedad (falta de titularidad del predio a nombre de algún integrante de la familia).

- ✓ Déficit cualitativo: Se enfoca en la calidad de la vivienda, considerando factores como la materialidad, el espacio habitable y el acceso a servicios básicos⁴.

El limitado acceso al financiamiento y las restricciones del mercado inmobiliario llevan a la población de bajos ingresos a optar por la ocupación y construcción informal de viviendas (Hábitat para la Humanidad, 2019). Sin acceso a viviendas dignas, muchas familias recurren a la invasión de terrenos o la compra en el mercado informal, lo que desencadena un proceso de autoconstrucción en zonas que a menudo carecen de servicios básicos (Reátegui, 2015⁵).

1.2.1 Crecimiento urbano explosivo y desordenado

En el Perú, desde mediados del siglo XX, se ha producido un importante movimiento migratorio interno⁶ debido a la desigualdad económica y social entre ciudades y ámbitos rural y urbano. Muchas personas han migrado del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades económicas, empleo, educación, salud y recreación.

Este fenómeno se ha intensificado por factores como la industrialización, la violencia terrorista y el crecimiento demográfico, lo que ha generado un crecimiento urbano acelerado. Según la OIM, se han identificado cinco ejes de crecimiento económico en el país, que han concentrado los mayores niveles de crecimiento urbano debido a la llegada de migrantes.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los cinco ejes de crecimiento económico en el Perú son:

1. Piura-Lambayeque-La Libertad
2. Ancash-Lima-Ica
3. Arequipa-Moquegua-Tacna
4. San Martín-Loreto-Ucayali
5. Cusco-Madre de Dios

4 El déficit habitacional cualitativo, según el Fondo Mi Vivienda (FMV), se evalúa mediante tres criterios:

- Falta de servicios públicos básicos (agua, luz y/o eliminación de desagüe).
- Calidad deficiente de materiales en pisos, paredes y/o techo.
- Hacinamiento excesivo, con demasiados habitantes por habitación.

Estos criterios permiten identificar las carencias en la calidad de las viviendas.). De acuerdo con este tercer criterio, no valdría la pena promover vivienda en alquiler. Es equivocado ese criterio.

5 Reátegui, Ana (2015) Determinantes de la satisfacción familiar con la vivienda en segmentos de bajos ingresos: el rol del subsidio del estado (Tesis Doctoral). Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas – ESADE.

6 La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la población migrante como personas que se desplazan a través de fronteras internacionales o interiores, independientemente de la causa, duración o carácter de la decisión.

Estos ejes han sido identificados como centros financieros y económicos importantes que han concentrado los mayores niveles de crecimiento urbano debido a la llegada de migrantes.

Sin embargo, este crecimiento urbano no ha sido ordenado ni controlado. Según GRADE⁷, el 93% de la expansión urbana en las 48 ciudades más grandes en las últimas dos décadas corresponde a viviendas informales sin habilitaciones urbanas completas, lo que ha contribuido al incremento del déficit habitacional en el país.

1.2.2 Caracterización de la Base de la Pirámide (BdP)⁸

En el Perú, el 71.6% de los hogares pertenecen a la Base de la Pirámide (BdP), correspondientes a los niveles socioeconómicos C, D y E. Estas familias, mayoritariamente viven en zonas urbanas. En términos demográficos, estos hogares se caracterizan por tener un promedio de 4.2 miembros, con 1.1 niños menores de 12 años y jefes de hogar con una edad promedio de 42 años y estudios secundarios completos.

Aunque comparten características similares, la BdP es un grupo heterogéneo debido a la variabilidad en la frecuencia de ingresos. Según la ENAHO 2019, el ingreso familiar promedio es de S/2,528 mensuales, con una distribución prioritaria hacia:

- Alimentos (46%)
- Vivienda (11%)
- Vestido (7%)
- Salud (7%)
- Recreación (7%)
- Bienes y servicios diversos (6%)
- Comunicaciones (5%)

Según la Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados - APEIM⁹, el ingreso promedio mensual familiar en el año 2020 por NSE es: C- S/ 3,591, D S/ 2,624 y E S/ 1,370.

1.2.3 Construcción Progresiva y Tipología de vivienda en la BdP en Lima Metropolitana

7 Espinoza, A. y R. Fort (2020) Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE; ADI. Lima, Perú

⁸ Basado en: Hábitat para la Humanidad (diciembre 2021). Barreras de Acceso a Programas de Subsidios a la Vivienda en Perú. Estudio y propuestas de innovaciones en políticas públicas. https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/04_ESP_barreras-programas-subsidio-vivienda.pdf

⁹ Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (2020) Niveles Socioeconómicos 2020. Lima, Perú. Recuperado de: <http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2020/10/APEIM-NSE-2020.pdf>

El sector de la construcción en el Perú es un impulsor económico clave, pero enfrenta el reto de la construcción informal, que genera crecimiento desordenado y aumenta el déficit habitacional cualitativo. Esto representa un riesgo constante para las familias que construyen en zonas vulnerables con materiales inadecuados.

Según CAPECO, la construcción informal alcanza el 80% de las viviendas en el país, con la mitad de ellas siendo altamente vulnerables a desastres naturales. En áreas periféricas, esta cifra llega al 90%.

1.2.4 Evolución de la política de vivienda en el Perú¹⁰

Desde la década de 1940, el Perú experimentó un proceso de transformación urbana sin precedentes, impulsado por el crecimiento demográfico. En ese momento, la capital del país comenzó a expandirse de manera descontrolada, dando lugar a la formación de los primeros "barrios marginales" en la periferia de la ciudad tradicional.

La expansión de la ciudad tomó dos direcciones divergentes. Por un lado, el Estado intentó proporcionar viviendas de forma directa a través de las unidades vecinales, desarrolladas por la Corporación Nacional de Vivienda desde 1946. Por otro lado, la expansión informal se aceleró mediante invasiones en áreas de bajo o nulo valor, superando la capacidad de respuesta del Estado.

Este fenómeno no se limitó a la capital, y en 1956 se realizó el Primer Censo General de las Barriadas de Lima, Arequipa y Chimbote. En ese momento, se definieron los asentamientos informales como aquellos establecidos de manera irregular sobre terrenos de propiedad privada o estatal.

En 1961, se produjo un cambio significativo en la forma de abordar los asentamientos informales con la promulgación de la Ley 13517 de "Remodelación, saneamiento y legalización de barrios marginales". Este período se caracterizó por el surgimiento de las Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS), y se enfocó en la planificación y regulación de la expansión de los asentamientos informales.

A pesar de los esfuerzos, el Estado no logró cumplir plenamente con los objetivos establecidos en la norma, lo que resultó en la continua aparición y expansión de los asentamientos informales. En consecuencia, se estableció un enfoque dual en la creación de viviendas, con un lado impulsando el desarrollo de viviendas formales para

¹⁰ Tomado de Rossbach, A., Espinoza, Á., Lew, S., Torcida Amero, L. I. J., Ruiz Hernández, F. d. J., y Silva de Anzorena, M. P. (2024). Cadena de valor de la vivienda en Perú: diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a la vivienda adecuada. <https://doi.org/10.18235/0013289>

la clase media y otro permitiendo la expansión de asentamientos informales.

Durante el período de 1940 a 1990, la política de vivienda del Estado experimentó una transformación significativa. En un principio, se enfocó en la provisión directa de vivienda social, pero a partir de la década de los noventa se abandonó este enfoque y se adoptó un modelo basado en la producción privada de viviendas, tanto sociales como convencionales, con el respaldo del sistema financiero.

Este enfoque basado en el mercado buscaba incrementar la oferta de viviendas y mejorar la eficiencia del sector. Para lograrlo, se implementó el sistema de subsidios Ahorro-Bono-Crédito (ABC) en 2002, inspirado en la exitosa experiencia chilena.

El programa ABC otorga subsidios directos a los beneficiarios que demuestran tener un nivel mínimo de ahorros, permitiéndoles acceder a financiamiento bancario para la adquisición de viviendas. La producción de viviendas está a cargo de empresas constructoras privadas financiadas por el Fondo MiVivienda (FMV), que se convirtió en una empresa estatal de derecho privado en 2005.

Aunque el FMV ha mantenido un ritmo sostenido de producción de viviendas, su mandato sigue siendo el mismo que al inicio. En la segunda década del siglo XXI, el Estado peruano amplió su enfoque para abordar las necesidades de habitabilidad en los barrios periféricos de las ciudades.

Con el objetivo de reducir las brechas de acceso a servicios básicos y la vulnerabilidad de sus habitantes, se crearon los Programas Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) y Nuestras Ciudades (PNC), dependientes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). A nivel local, la Municipalidad de Lima implementó el programa Barrio Mío, con objetivos similares.

Sin embargo, es importante destacar que estos esfuerzos para reducir las brechas de acceso a servicios básicos y habitabilidad externa se han implementado de manera desarticulada con las intervenciones del FMV. En lugar de adoptar un enfoque integral de ciudad o barrio, las iniciativas han operado de manera independiente, lo que puede limitar su impacto y eficacia en la mejora de las condiciones de vida de la población.

1.2.5 Política dual con relación al desarrollo urbano. Dos canales de provisión de vivienda¹¹

El Estado peruano ha mantenido durante más de seis décadas una política de desarrollo urbano marcada por una dualidad contradictoria. Por un lado, existen normas y regulaciones que buscan ordenar y regular los procesos de urbanización y producción de vivienda formal. Por otro, un régimen paralelo tolera y facilita la ocupación informal de terrenos y la construcción de viviendas informales, como una solución para las personas de bajos recursos.

Esta dualidad genera distorsiones significativas en el modelo de producción de ciudades en el Perú. La coexistencia de estos dos "canales" de producción de vivienda crea un entorno en el que la informalidad se convierte en una opción viable y atractiva para muchos ciudadanos.

La realidad es que el tiempo promedio para ejecutar una obra de habilitación urbana formal supera los tres años (26 meses para trámites de licencias, permisos etc. Y, 6 meses para la obra), lo que contrasta con la rapidez con la que un traficante informal de tierras puede habilitar un terreno y ponerlo a la venta. De manera similar, la producción de viviendas formales requiere cumplir con una serie de requisitos legales y regulatorios, mientras que la autoconstrucción informal se realiza sin cumplir ninguno de estos requisitos.

El Estado peruano invierte anualmente más de S/. 1.000 millones en la instalación de servicios básicos en urbanizaciones informales, lo que equivale a un subsidio de S/. 2.000 por lote. Esto ha llevado a que la probabilidad de que un lote informal reciba servicios básicos de manera gratuita dentro de los primeros diez años de ocupación sea cercana al 50%.

Los resultados de esta política dual son claros: dos tercios de las viviendas del Perú han sido o están siendo construidas de manera informal, incluso en zonas consideradas "consolidadas". Además, alrededor del 93% del nuevo suelo urbano producido durante este siglo se ha urbanizado de manera informal.

En consecuencia, la habilitación formal de suelo urbano solo alcanza el 7% del total en la actualidad, y solo un 1% de este total corresponde a proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS). Esta situación subraya la necesidad de reevaluar y ajustar las políticas y

¹¹ Análisis tomado de Banco Interamericano de Desarrollo – BID: División de Vivienda y Desarrollo Urbano (diciembre 2024). Cadena de valor de la vivienda en Perú. Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a una vivienda adecuada. Nota Técnica No IDB-TN-02729.

regulaciones urbanas para abordar los desafíos del desarrollo urbano informal en el Perú y promover un modelo de ciudad más inclusivo y sostenible.

1.2.6 Análisis de la situación actual: Resultado de los Programas habitacionales existentes

En la actualidad, los principales programas de subsidios de viviendas destinados a familias de bajos ingresos son los siguientes:

- ✓ Programa de Techo Propio (TP).- Orientado a ayudar a las personas de menores recursos. Posee las siguientes modalidades:
- ✓ Adquisición de Vivienda Nueva (AVN)
- ✓ Construcción en Sitio Propio (CSP)
- ✓ Mejoramiento de Vivienda (MV)
- ✓ Bono Renta Joven (BAV).- Este bono tiene la finalidad de reducir el impacto del costo de alquiler de una vivienda en los ingresos del grupo familiar, a fin de promover el ahorro con miras a completar el capital inicial para la compra de una vivienda.
- ✓ Nuevo Crédito MIVIVIENDA (NCMV).- Orientado facilitar la adquisición de vivienda a personas de medianos recursos

Déficit Habitacional

En el Perú existen aproximadamente 9.4 millones de hogares que residen en viviendas particulares. De este total, un significativo porcentaje presenta déficits en términos de calidad y cantidad de vivienda. Específicamente, 1'054,000 hogares (11.2% del total) enfrentan déficits cualitativos, mientras que 455,000 hogares (4.8% del total) presentan déficits cuantitativos.

La brecha en el acceso a servicios básicos sigue siendo un desafío significativo en el país. A pesar de los avances logrados, un porcentaje importante de la población sigue careciendo de acceso a servicios esenciales como el agua potable y el saneamiento. En áreas urbanas, el acceso al agua potable alcanza el 94,9%. La exposición de la Ley DUS incorpora a los que tienen agua por horas y aquí no, mientras que el acceso al saneamiento es del 88,9%. Sin embargo, en áreas rurales, estos porcentajes son considerablemente más bajos, con un acceso al agua del 75,6% y al saneamiento del 48,3%.

Esta situación se ve agravada por la falta de acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano en las áreas urbanas. Según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) 2019, más de la mitad (52,5%) de las familias urbanas de niveles socioeconómicos C, D y E no tienen acceso a servicios básicos como parques, plazas, veredas, calles, pistas, locales, centros comunales, escaleras o muros de contención.

Es importante destacar que la forma en que se mide el déficit habitacional en el Perú difiere significativamente de la empleada en otros países de la región. Esto implica que los estándares utilizados para estimar los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda son menos estrictos. Estas diferencias se pueden observar en el siguiente cuadro:

Demanda de Vivienda

Figura 1: Criterios para la medición del Déficit habitacional

Categoría	Indicador / Definición	COLOMBIA	CHILE	BRASIL	PERÚ (VIGENTE)	PERÚ (PROPUESTA)
Cuantitativo						
Tipo de vivienda	Improvvisadas	X	X	X	X	X
Material irrecuperable	Paredes precarias	X	X	X		X
	Techos precarios		X			
	Pisos de tierra		X			
Vivienda Multihogar	Hogares secundarios	X	X		X	X
Hacinamiento	Número de personas por habitación	X (5+)				X (3+)
Hogares allegados	Número de personas por habitación		X (2.4+)	X (2+)		
	Menos de 2.5 dependientes por trabajador		X			
Alquiler excesivo	Más de 30% ingresos (hasta 3 mínimos)			X		
Cualitativo						
Material irrecuperable	Piso	X	X	X		X
	Pared		X			X
	Techo		X			X
Material irrecuperable	Pared				X	
Servicios Públicos	Sin servicio básico	X	X	X		X
	Sin ningún servicio básico				X	
	Sin recojo adecuado de residuos sólidos	X		X		
Hacinamiento	Número de personas por habitación	X (3-5)	X (2.5+)		X (3+)	X (3+)**
Habitaciones	Cocina exclusiva	X				
	Baño exclusivo			X		
	Número habitaciones > Número dormitorios			X		
Almacenamiento	Almacenamiento de agua			X		
Situación de propiedad	Precaria			X		

* En departamentos o casas de vecindad / ** En casa independiente

Fuentes: ONU Hábitat (2015); Sánchez y Saldaña (2018); INEI (2007).

Tomado de Rosbach, A., Espinoza, A., Lew, S., Torcida Amoro, L. I. J., Ruiz Hernández, F. d. J., y Silva de Anzorena, M. P. (2024). Cadena de valor de la vivienda en Perú: diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a la vivienda adecuada. <https://doi.org/10.18235/0013289>

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2024), desde el punto de vista conceptual la demanda de vivienda se entiende como la suma de dos componentes clave: de un lado, el stock de viviendas que requieren mejoras en sus niveles de habitabilidad, lo que implica demanda de vivienda nueva, mejoramiento o ampliación; y, por otro lado, el flujo de viviendas necesarias para satisfacer las necesidades habitacionales de los nuevos hogares que se forman anualmente en el país, lo que se traduce en demanda de vivienda nueva (Instituto CUÁNTO, 2018).

Stock de Vivienda

Según los datos del Censo de 2017, en el Perú urbano, un significativo porcentaje de hogares enfrenta condiciones de hacinamiento. En total, 992,042 hogares viven en situaciones de hacinamiento no mitigable, es decir, en viviendas que no pueden ser ampliadas o que comparten espacios con otros hogares. Estos hogares requieren necesariamente la creación de nuevas viviendas para mejorar su situación habitacional.

Por otro lado, 3,967,006 hogares enfrentan situaciones de hacinamiento mitigable, es decir, viven en viviendas que pueden ser ampliadas o mejoradas. Estos hogares necesitan soluciones que impliquen una mejora en la calidad de sus viviendas o una ampliación de su espacio habitable.

Tal como se observa en la siguiente Tabla, en conjunto, casi tres cuartas partes (75%) de los hogares urbanos en el Perú en 2017 presentaban algún requerimiento de solución habitacional, lo que subraya la importancia de abordar este desafío para mejorar la calidad de vida de la población.

Figura 2: Stock de Vivienda y requerimiento de soluciones habitacionales, Perú Urbano 2017

Situación de Stock de Vivienda (2017)	Número de Hogares	%
Requerimiento: Hacinamiento No Mitigable (hogares que requieren creación de nuevas viviendas o mayor espacio habitable)	992,042	14.8%
Requerimiento: Hacinamiento Mitigable (hogares que requieren mejora o ampliación en la vivienda)	3'967,006	59.3%
No Hacinadas	1'728,484	25.8%
Total de hogares en el Perú Urbano	6'687,532	100.0%

Fuente: INEI (2017) Elaboración Hernán Navarro

Según los datos del INEI (2017), en Lima se concentran un porcentaje significativo de hogares que requieren soluciones habitacionales. En total, 450,343 hogares en Lima necesitan la creación de nuevas viviendas o un mayor espacio habitable, lo que representa el 45% del total de hogares en el Perú urbano con este requerimiento.

Además, 1'044,362 hogares en Lima requieren mejorar o ampliar su vivienda actual, lo que representa el 26% del total de hogares en el Perú urbano con este requerimiento.

Los niveles socioeconómicos en el Perú Urbano se establecen según APEIM (Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados) con información base de la ENAHO 2020. Tal como se precisa a continuación:

Figura 3: Nivel Socioeconómico (NSE) en Perú Urbano, 2020

NSE	% POBLACIÓN	Ingreso familiar mensual (S/.)
A	2.10%	7,780
B	13.80%	
C1	20.40%	4,516
C2	14.70%	3,582
D	29.40%	2,638
E	19.60%	1,596

Fuente: APEIM (Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados) & ENAHO 2020

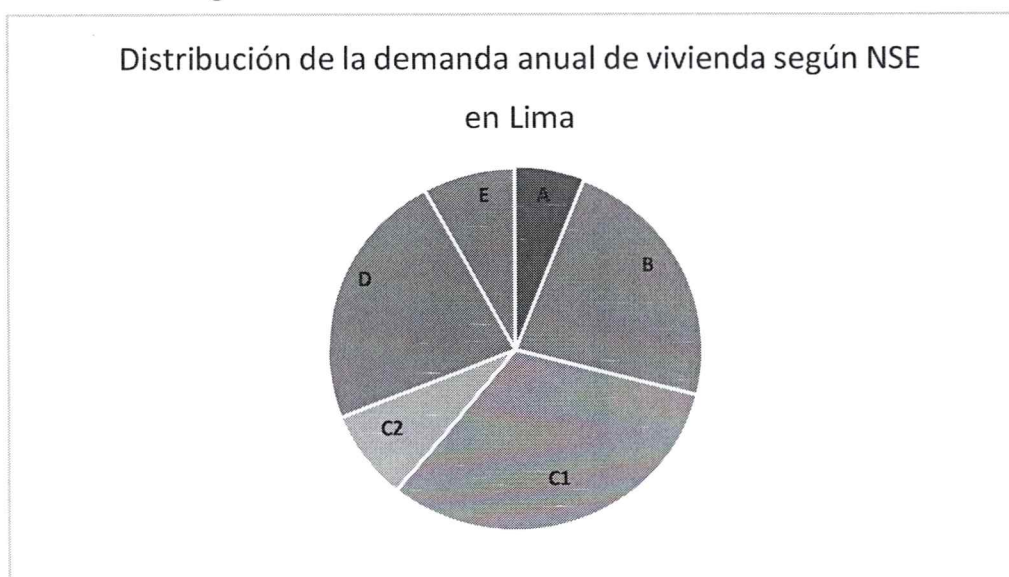
La siguiente tabla muestra la distribución de hogares en Lima que requieren creación de nuevas viviendas o mejorar o ampliar la misma en Lima 2017, según nivel socioeconómico:

Figura 4: Distribución de Hogares en Lima

Nivel Socioeconómico NSE	Hogares que requieren nuevas viviendas	Hogares que requieren mejorar o ampliar su vivienda
NSE A	26,672	52,420
NSE B	175,051	203,461
NSE C1	123,982	246,521
NSE C2	50,463	175,714
NSE D	51,372	259,946
NSE E	22,803	106,300
Hogares en Lima con requerimiento	450,343	1'044,362

En suma, los datos revelan una demanda habitacional significativa y generalizada, que abarca tanto la necesidad de viviendas nuevas como la de ampliaciones y mejoramientos. Esta demanda se extiende por todos los ámbitos geográficos y niveles socioeconómicos, aunque se concentra de manera particular en la ciudad de Lima, que alberga un tercio de la población nacional y presenta la necesidad más apremiante de soluciones habitacionales en términos absolutos.

Figura 5: Distribución de la demanda anual en Lima



Flujo de Vivienda

Un análisis de los censos nacionales de 2007 y 2017 revela que el Perú urbano experimenta un crecimiento anual de aproximadamente 142,600 hogares nuevos (Espinoza y Fort, 2021). Destaca que casi el 44% de estos nuevos hogares se concentran en Lima, superando significativamente la cantidad generada en las diez ciudades más grandes y en el resto del país.

Además, se observa que la demanda anual de vivienda se enfoca principalmente en los sectores de la población con ingresos más bajos. En Lima, los sectores socioeconómicos C1, D y E demandan el 39% de las viviendas anuales.

Oferta de Vivienda

Las ciudades peruanas generan anualmente un promedio de aproximadamente 128,000 viviendas. Sin embargo, solo una minoría de ellas se construye de manera formal, es decir, cumpliendo con los requisitos legales establecidos, como la obtención de licencia

de construcción, declaratoria de fábrica e inscripción en registros públicos. En concreto, alrededor de 43,000 viviendas se producen de manera formal cada año.

Por otro lado, la mayoría de las viviendas se construyen de manera informal, sin cumplir con los requisitos legales, lo que representa alrededor de 85,000 viviendas anuales. Esta brecha entre la construcción formal e informal pone de manifiesto la necesidad de abordar los desafíos relacionados con la informalidad en el sector de la construcción.

La vivienda producida de manera formal representa aproximadamente un tercio del total de viviendas construidas. Esta vivienda formal se puede clasificar en dos categorías:

Por un lado, la vivienda convencional, que se construye sin intervención de los programas de vivienda del Estado. Por otro lado, la vivienda subsidiada, que recibe apoyo financiero directo o indirecto del Estado. Los subsidios directos se otorgan a través de los bonos Techo Propio (TP-AVN), mientras que los subsidios indirectos se proporcionan mediante financiamiento del Fondo MiVivienda (FMV) a través del Nuevo Crédito MiVivienda (NCMV).

Según los datos disponibles, de las 43,000 viviendas producidas formalmente, 4,777 viviendas se lograron con subsidio TP-AVN, 8,833 viviendas se lograron con financiamiento NCMV y 29,634 viviendas se hicieron sin subsidio o de manera convencional. Es decir, el 69% de la vivienda formal producida corresponde al tipo convencional, mientras que el 20% recibe financiamiento del NCMV y el 11% obtiene subsidios directos de TP.

El mercado informal de vivienda en el Perú se caracteriza por una diversidad de opciones que pueden clasificarse en dos categorías principales. Por un lado, existen las viviendas informales que, a pesar de no cumplir con los requisitos formales de construcción, presentan características de calidad y accesibilidad que las hacen "adecuadas" para sus ocupantes.

Según los datos proporcionados por Espinoza y Fort (2021), cada año se producen alrededor de 34,000 viviendas informales que cumplen con estos requisitos mínimos de calidad.

Por otro lado, se encuentran las viviendas informales que presentan deficiencias significativas en términos de materialidad, accesibilidad y servicios básicos, lo que las convierte en opciones "inadecuadas" para sus ocupantes. La producción de este tipo de viviendas es particularmente alta, con un estimado de 50,000 unidades al año.

En términos porcentuales, esto significa que el 40% de las viviendas producidas de manera informal en el Perú son "adecuadas", mientras que el 60% restante son producidas de manera inadecuada, lo que pone de manifiesto la necesidad de abordar los desafíos de la vivienda informal en el país. En Lima la oferta anual de viviendas asciende a aproximadamente 56,320 unidades. La distribución de esta oferta se puede desglosar de la siguiente manera:

- ✓ El 28% de las viviendas (15,741 unidades) se construyen de manera formal convencional, sin subsidio del Estado.
- ✓ El 9% de las viviendas (5,069 unidades) se construyen de manera formal con subsidio del Nuevo Crédito MiVivienda (NCMV).
- ✓ Menos del 1% de las viviendas (563 unidades) se construyen de manera formal con subsidio de Techo Propio – AVN.
- ✓ El 29% de las viviendas (16,313 unidades) se construyen de manera informal, pero cumplen con los requisitos mínimos de calidad y accesibilidad, lo que las hace "adecuadas".
- ✓ Finalmente, el 33% de las viviendas (18,634 unidades) se construyen de manera informal y no cumplen con los requisitos mínimos de calidad y accesibilidad, lo que las hace "inadecuadas".

Esta distribución pone de manifiesto la complejidad del mercado de vivienda en Lima y la necesidad de abordar los desafíos de la vivienda informal en la ciudad. En resumen, la producción anual de viviendas en el Perú urbano, que asciende a 128,000 unidades, no logra cubrir la demanda nueva generada cada año, que se estima en 142,000 hogares. Esta brecha de 14,000 hogares se traduce en un aumento del número de familias que viven en condiciones de hacinamiento o comparten viviendas con otros hogares. Además, la producción de 50,000 viviendas informales inadecuadas cada año agrava la situación, ya que estas viviendas requieren mejoras significativas en términos de calidad y habitabilidad.

En el caso específico de Lima, la demanda anual de viviendas es de 62,744 hogares, mientras que la producción anual es de 56,320 unidades. Esta brecha de 6,424 hogares se suma al stock de familias que viven en condiciones de hacinamiento o comparten viviendas con otros hogares. Asimismo, en Lima, la producción de 18,634 viviendas informales inadecuadas cada año incrementa el stock de hogares que requieren mejoras de calidad en sus espacios habitacionales, lo que pone de manifiesto la necesidad de

abordar los desafíos de la vivienda en la ciudad de manera integral y sostenible. En suma, en Lima el déficit de vivienda se incrementa anualmente en 25,058 hogares. De otro lado es importante señalar la reflexión en el sentido que, los sistemas privados de vivienda, ni los sistemas públicos, producen suelo y vivienda para los más pobres, los que sólo tienen como alternativa la informalidad. A su vez, que la inversión privada no se dirige a sectores pobres (D y E) porque no le es rentable, esto es parte del problema en su integridad.

Colocaciones por tipo de Programa en el año

El período 2020-2024 muestra una tendencia creciente en el monto total de bonos otorgados, con un aumento del 2.2% en 2021, un 10.3% en 2022, un 19.5% en 2023 y un 26.1% en 2024. En cuanto a la participación de cada programa en el monto total de bonos, se observa que:

- ✓ El programa AVN ha mantenido una participación estable en el monto total de bonos, con un promedio del 29.5% durante el período 2020-2024.
- ✓ El programa CSP ha presentado una tendencia decreciente en su participación en el monto total de bonos, pasando del 78.2% en 2020 al 53.1% en 2024.
- ✓ El programa NCMV ha mostrado una tendencia creciente en su participación en el monto total de bonos, pasando del 7.7% en 2020 al 17.8% en 2024.

En términos de montos, el programa CSP ha mantenido su posición como el programa con mayor monto de bonos otorgados, con un total de S/ 4,441.9 millones durante el período 2020-2024. El programa AVN ha otorgado un total de S/ 2,372.1 millones, mientras que el programa NCMV ha otorgado un total de S/ 741.6 millones.

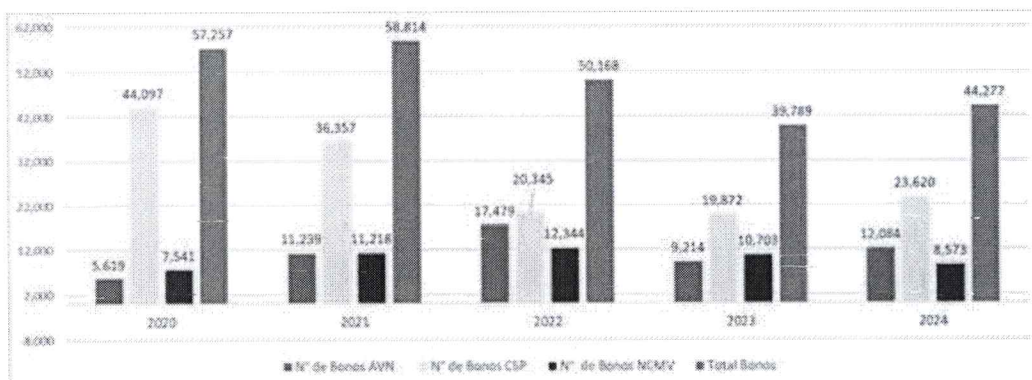
En resumen, el período 2020-2024 ha mostrado una tendencia creciente en el monto total de bonos otorgados, con una participación estable del programa AVN, una tendencia decreciente del programa CSP y una tendencia creciente del programa NCMV. El programa CSP ha mantenido su posición como el programa con mayor monto de bonos otorgados.

Figura 6: Número de bonos y montos de subsidios en bonos según Programa (2020-2024)

AÑO	N° de Bonos AVN	MONTO (Millones de S/)	N° de Bonos CSP	MONTO (Millones de S/)	N° de Bonos NCMV	MONTO (Millones de S/)	Total Bonos	TOTAL MONTO (Millones de S/)
2020	5,619	206.4	44,097	1,153.5	7,541	113.0	57,257	1,472.9
2021	11,239	432.5	36,357	1,013.1	11,218	199.2	58,814	1,644.7
2022	17,479	691.9	20,345	581.9	12,344	204.5	50,168	1,478.3
2023	9,214	395.2	19,872	628.5	10,703	168.5	39,789	1,192.3
2024	12,084	547.1	23,620	796.2	8,573	159.4	44,277	1,502.7

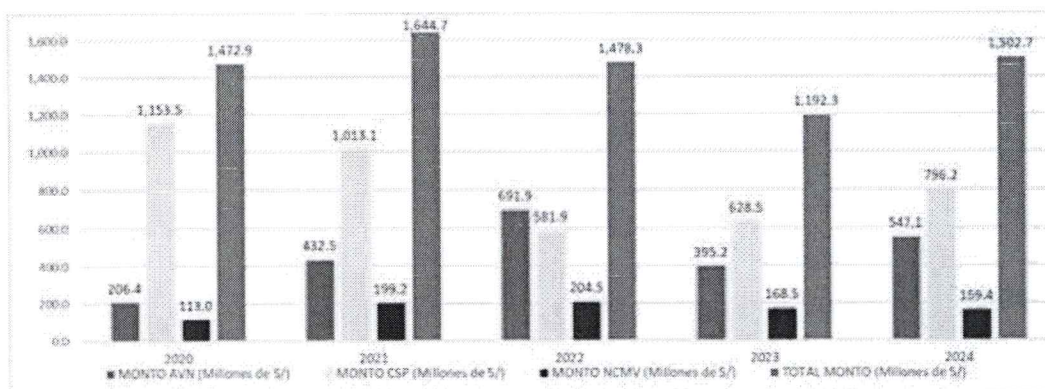
Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) & Fondo MiVivienda (FMV)

Figura 7: Evolución de número de bonos colocados, según Programa (2020-2024)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) & Fondo MiVivienda (FMV)

Figura 8: Evolución de Monto de subsidio en bonos desembolsado, según Programa (2020-2024)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) & Fondo MiVivienda (FMV)

El año 2024 muestra una distribución diversa de los programas de bonos en los diferentes departamentos del Perú. En cuanto a la distribución de los programas, se observa que:

- ✓ El programa AVN ha sido el más destacado en términos de monto total de bonos, con un total de S/ 547,078,678, lo que representa el 18% del total de bonos otorgados.
- ✓ El programa CSP ha sido el segundo más destacado, con un total de S/ 796,247,873, lo que representa el 26% del total de bonos otorgados.
- ✓ El programa BBP ha sido el tercero más destacado, con un total de S/ 159,404,400, lo que representa el 5% del total de bonos otorgados.
- ✓ El programa CMV ha sido el menos destacado, con un total de S/ 1,558,159,930, lo que representa el 51% del total de bonos otorgados.

En términos de departamentos, se observa que la región de Lima ha sido la más beneficiada, con un total de S/1,280,552,654, lo que representa el 42% del total de bonos otorgados. La región de La Libertad ha sido la segunda más beneficiada, con un total de S/ 283,954,843, lo que representa el 9% del total de bonos otorgados. La región de Piura ha sido la tercera más beneficiada, con un total de S/ 235, 532,006, lo que representa el 8% del total de bonos otorgados. En suma, el año 2024 ha mostrado una distribución diversa de los programas de bonos en los diferentes departamentos del Perú, con el programa AVN y el programa CSP siendo los más destacados en términos de monto total de bonos. La región de Lima ha sido la más beneficiada, seguida de la región de La Libertad y la región de Piura.

1.3 Deficiencias del modelo actual de atención económica y financiera al problema de Vivienda

El modelo actual de subsidios de vivienda en Perú presenta varias deficiencias que limitan el acceso a viviendas dignas y adecuadas para las familias de bajos ingresos. A continuación, se detallan algunas de las principales deficiencias:

- ✓ Falta de acceso a financiamiento: Muchas personas no tienen acceso a créditos hipotecarios u otros mecanismos de financiamiento para comprar o construir viviendas.
- ✓ Costos elevados: Los costos de construcción y materiales son altos, lo que hace que las viviendas sean inaccesibles para muchos.
- ✓ Falta de suelo urbanizable: La escasez de suelo urbanizable en áreas urbanas hace que sea difícil encontrar terrenos para construir viviendas.
- ✓ Burocracia y trámites lentos: Los trámites y procesos para obtener permisos y licencias para construir viviendas pueden ser lentos y burocráticos.
- ✓ Falta de coordinación entre actores: La falta de coordinación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil puede generar duplicidades e ineficiencias en la atención del problema de la vivienda.

Además, se identifican barreras específicas en la política actual de subsidios de vivienda:

- ✓ Calificación como sujeto de crédito: La principal barrera de acceso a los subsidios es la calificación como sujeto de crédito, lo que suele limitar su aplicación en los sectores socioeconómicos más vulnerables.
- ✓ Subsidio único: La política actual se basa en un subsidio único para ciertos valores de vivienda, lo que genera subsidios inferiores a lo requerido para los ingresos más bajos y subsidios superiores a lo necesitado para los ingresos más altos.
- ✓ Poca bancarización: La población que pertenece a los NSE más bajos se encuentra en su mayor parte laborando en el sector informal, lo que limita su acceso a créditos hipotecarios.
- ✓ Escasez de suelo habilitado: La masiva ocupación informal del suelo que caracteriza la expansión urbana de las ciudades peruanas afecta la viabilidad de la vivienda asequible, puesto al ser escaso el suelo es más caro e inaccesible para los sectores más desfavorecidos o vulnerables.
- ✓ Inestable asignación presupuestal del BFH: La asignación presupuestal del BFH es inestable y sujeta a la aprobación discrecional cada año.

En resumen, el modelo actual de subsidios de vivienda en Perú presenta varias deficiencias que limitan el acceso a viviendas dignas y adecuadas para las familias de bajos ingresos. Es necesario abordar estas deficiencias de manera integral para mejorar

la efectividad de los programas y garantizar que la población objetivo tenga acceso a viviendas dignas y adecuadas.

1.4 Del contenido de la propuesta normativa

La propuesta contiene la necesidad de precisar que la Vivienda de Interés Social está destinada a determinado sector de la población peruana que se encuentra en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad social, estableciendo las medidas destinadas a fomentar e implementar programas de vivienda realmente sociales con un enfoque territorial y sostenible.

Por tanto, la propuesta busca:

- ✓ Mejorar el Acceso a la Vivienda: Incrementar el acceso a viviendas dignas y adecuadas para las familias de bajos ingresos en un entorno seguro y de bienestar.
- ✓ Fortalecer la Gobernanza de los Programas de Subsidio: Mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de subsidio a la vivienda en Perú.
- ✓ Fomentar la Inclusión y la Participación: Promover la inclusión y la participación del usuario final en el proceso de co-creación de soluciones para la vivienda.
- ✓ Reducir los Riesgos y Barreras: Reducir los riesgos y barreras de entrada al mercado de la construcción progresiva.
- ✓ Garantizar la Predictibilidad del Presupuesto: Establecer un marco de financiamiento estable y predecible para los programas de vivienda, asegurando la asignación de recursos suficientes y sostenibles en el tiempo.
- ✓ Fomentar Ciudades Planificadas y Sostenibles: Promover, a través del Operador de Suelo, modelos de desarrollo urbano que generen ciudades planificadas, sostenibles, con enfoque holístico y territorial, con viviendas asequibles, utilizando herramientas como la planificación urbana y la gestión de suelo, modelos de asociación público-privada (APP) que faciliten la gestión y el acceso a la vivienda social en un ambiente urbano con equipamiento, infraestructura de servicios y espacio público.
- ✓ Fortalecer la Sostenibilidad Financiera del Operador de Suelo: Proporcionar al Operador de Suelo capital semilla y crear un fondo de fidecomiso alimentado por la propia gestión de proyectos, para garantizar su sostenibilidad financiera y capacidad para invertir en proyectos de vivienda asequible.
- ✓ Mejorar la Eficiencia y la Eficacia de los programas de subsidio a la vivienda en el Perú.

1.5 Relación del proyecto con la Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional

Respecto a la Agenda Legislativa aprobada con Resolución Legislativa del Congreso N°. 006-2024-2025-CR se establece para el periodo anual de Sesiones 2024 -2025, los siguientes objetivos: Democracia y Estado de derecho, Equidad y Justicia social, Competitividad en el país y Estado eficiente, transparente y descentralizado y 35 Políticas de Estado.

Estando a lo anterior, corresponde señalar que la propuesta legislativa se vincula con la Política Nacional 2: Desarrollo con equidad y justicia social, que incluye la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad social garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso a la vivienda, sobre todo a los ciudadanos que no acceden a la vivienda por carecer de recursos para ello o encontrarse en situación de vulnerabilidad. Se aprecia también una mirada orientada a la mejora en la calidad de vida de la población beneficiaria, sobre todo en los aspectos relativos a la salud, fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, adolescencia y juventud.

Se relaciona también con la Política Nacional 32: Gestión del riesgo de desastres, de forma tal que se proteja la vida, la salud, la integridad de las personas, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción. Conforme lo desarrolla la misma política, aquella debe ser implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

Finalmente, debemos rescatar que la propuesta es concordante con la Política Nacional 34: Ordenamiento y gestión territorial, la cual busca un desarrollo de proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Acorde con el objetivo de orientar el desarrollo sostenible del país, garantizando la ocupación, uso y seguridad de los territorios; logrando equidad social y fortaleciendo su gobernanza.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cuanto al análisis costo beneficio podemos señalar que la propuesta está dirigida a generar ciudades planificadas y sostenibles con enfoque territorial, que viene acompañada con mayor inversión para atender de manera prioritaria a las familias más desfavorecidas de nuestra sociedad. Se busca impulsar programas de vivienda social orientando mejor el destino del bono habitacional a quienes verdaderamente requieren de una vivienda social, haciéndolo inclusive más atractivo para el apalancamiento en el otorgamiento de créditos, ya que las garantías tendrán como respaldo al Estado. Se busca, además, incentivar la participación de las instituciones financieras, especialmente microfinancieras, en el segmento objetivo y ofrecer una mayor cobertura del riesgo crediticio a los segmentos de menores ingresos, y procurando tener diferentes fuentes de financiamiento público y privado de las entidades intervinientes, así como con los fondos que se formen. Por tanto, no se demandarán mayores recursos al Estado, atendiendo a la población con los recursos existentes y con la generación de recursos privados.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta generará impactos positivos en la legislación, por cuanto ordena las medidas ya existentes para reducir el déficit habitacional de vivienda, concentrándose en fomentar e implementar programas de vivienda para la población en situación de pobreza extrema o vulnerable y tiene por finalidad facilitar el acceso a la vivienda digna a la población en pobreza extrema o población vulnerable, permitiendo el desarrollo ordenado de las ciudades y mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural.

Nuestra Constitución no desarrolla como parte de los derechos fundamentales de la persona el derecho de vivienda, pero sí indica en su primer artículo que la defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad son el fin supremo la sociedad y del Estado lo cual ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias, destacando el derecho a la vivienda digna como parte del derecho a la dignidad humana y lo identifica sobre la base de la connotación universal de vivienda digna; para tal efecto rescata la Declaración de los Derechos Humanos¹² que indica que toda persona tiene

¹² Numeral 25. 1

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, entre otros.

Como muestra podemos apreciar los fundamentos 121 y 122 de la Sentencia N° 207/2020, recaída en el Expediente N° 0018-2015-PI/TC al indicar que *"considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio - derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)"*

Asimismo, el Tribunal Constitucional destaca que el Estado peruano asumió obligaciones internacionales en relación con el respeto, protección, aseguramiento y promoción de este derecho, tales como el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", ratificado por el Estado peruano, ha establecido en el inciso 1 de su artículo 11 que: 1. 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. Menciona, además el inciso 3 del artículo 27 de la "Convención de Derechos del Niño", ratificada por el Estado peruano: 3. Los Estados Parte, 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 y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Cabe resaltar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ reconoce 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. Para lo cual, manifiesta, que se deben tomar las medidas apropiadas que aseguren la efectividad de dicho derecho¹⁴. En opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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. Así aprobó la Observación General N° 4, mediante la que recomienda a los Estados Parte que no se interprete el derecho a la

¹³ Artículo 11.1

¹⁴ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

vivienda en sentido restrictivo, como el "mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o (...) como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".

Es por ello por lo que, podemos afirmar que la propuesta no atenta contra la legislación vigente, y mucho menos va en contra de las disposiciones contenidas en la Constitución, lejos de ello, promueve el derecho a la vivienda digna, a un ambiente saludable, a la no discriminación, a la reducción de los riesgos en la vida y la salud, como parte de los derechos fundamentales del ser humano, que fueron recogidos también en instrumentos internacionales a los que nos hemos suscrito.