

Estudio de Revisión del Gasto del Bono Familiar Habitacional

Yohnny Campana, Álvaro Monge, Justo Calderón y Sandra Cermeño

I. Introducción

El déficit habitacional en el Perú es un problema crítico por resolver, vinculado a la promoción de adecuados niveles de vida para los ciudadanos. Al predominar la expansión urbana informal en las últimas décadas, las medidas para garantizar viviendas que cumplan con estándares mínimos de calidad se han vuelto más complejas. Ante esto, el Bono Familiar Habitacional (BFH) es una propuesta de solución, operando como un subsidio otorgado por parte del Estado peruano a familias con déficit de vivienda.

El objetivo principal del presente estudio es realizar una revisión del gasto público del BFH que analice y brinde recomendaciones para mejorar la eficiencia en la asignación presupuestaria y gestión del programa. Con el fin de cumplir este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar si la intervención apunta a incorporar a la población que no accede o no cuenta con una vivienda adecuada; 2) Examinar si el uso de recursos y la gestión del programa son adecuados; y 3) Obtener recomendaciones para elevar la calidad del gasto público.

II. Elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional

Actualmente, el déficit habitacional afecta a 11% de los hogares en Perú (2% déficit cuantitativo y 9% déficit cualitativo). Más aún, se estima que cada año se genera un déficit de 14 mil viviendas, a lo que se le debe sumar todas aquellas construidas bajo condiciones que no cumplen con una vivienda digna. Esto configura un escenario complejo en la medida que dicha brecha encuentra sus causas tanto en la oferta como en la demanda habitacional.

Respecto de la oferta, la expansión urbana reciente ha sido predominantemente informal, con urbanizaciones sin servicios ni infraestructura, derechos de propiedad parciales o nulos y calles estrechas. Considerando una ausencia de políticas de vivienda y regulación de suelo adecuadas y el desarrollo de programas orientados a formalizar viviendas autoproducidas, la especulación del suelo ha generado un sistema perverso de incentivos para la informalidad y, a su vez, una baja rentabilidad para proyectos formales, desincentivando así la oferta de vivienda. Por el lado de la demanda, los hogares con escasos recursos enfrentan limitaciones para acceder a soluciones financieras que les permitan comprar, construir o mejorar una vivienda. Es decir, hace falta un mayor acceso al crédito hipotecario por parte de estos sectores con recursos limitados.

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030, prioriza incrementar el acceso a una vivienda adecuada, especialmente para población en

situación de pobreza o vulnerabilidad social. Dicha política ha sido materializada bajo la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano en el 2021, donde se exponen instrumentos para la generación y promoción de las viviendas de interés social. El principal responsable de su aplicación es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), que desarrolla un conjunto de programas e intervenciones.

En este proceso de creación de vivienda social se encuentran involucrados otros actores también. Por un lado, se tiene a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), encargada de la recuperación extrajudicial de predios en favor de proyectos de inversión pública e inversión privada. Por otro lado, a los gobiernos locales, que son los principales encargados de desarrollar el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) y el Plan de Desarrollo Urbano (PDU), indispensables para otorgar licencias de habilitación urbana y edificación. Adicionalmente, otro actor es el Fondo Mivivienda (FMV), orientado principalmente a familias con menores ingresos, a través de su articulación con los sectores inmobiliario y financiero. Sus principales productos son el Nuevo Crédito Mivivienda (NCMV) y el Programa Techo Propio, los cuales, a su vez, cuentan con atributos. Además, bajo la Ley de Desarrollo Urbano, se le concedió el título de Operador Público del Suelo, atribuyéndole funciones para promover la generación de Vivienda de Interés Social (VIS).

Bono Familiar Habitacional

El BFH es un subsidio único y directo otorgado por el Programa Techo Propio a hogares con déficit habitacional, como incentivo y premio al ahorro y esfuerzo constructor de sus beneficiarios. A través del programa, las familias pueden acceder a un crédito en una entidad financiera privada para poder adquirir, construir o mejorar una VIS. Las modalidades de aplicación son tres: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV). Bajo la AVN, interviene un promotor inmobiliario, quien construye o comercializa proyectos habitacionales, aprobados por el FMV. Bajo la CSP y MV, la ejecución de obras está a cargo de una Entidad Técnica (ET) autorizada por el FMV. En tal sentido, a través de estas tres modalidades, el BFH está orientado a solucionar el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo.

Entre las limitaciones que enfrenta el BFH, se destaca el proceso de habilitación de suelos. Al respecto, se identifica que las labores del FMV como Operador Público del Suelo, de los gobiernos locales, de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, así como del MVCS, mediante otras de sus intervenciones, son clave en este proceso y deben complementar las operaciones del BFH. A partir de experiencias de otros países se ha podido determinar que no es satisfactorio tener una visión aislada de la vivienda social, sino que debe considerar múltiples factores bajo una mirada integral para propiamente satisfacer las necesidades de la población en el largo plazo.

Análisis de los elementos de diseño del Bono Familiar Habitacional

El diseño del BFH permite identificar dos eslabonamientos relevantes de cara a los impactos potenciales: el primero, vinculado al cierre de la brecha habitacional y el

segundo, vinculado al incremento del bienestar. La revisión de la literatura recoge evidencia que valida los subsidios habitacionales como una estrategia exitosa para crear demanda efectiva de vivienda entre grupos de menores ingresos, así como para incrementar el acceso y la calidad de las viviendas. En el segundo nodo de la cadena causal, sin embargo, es mucho más mixta, lo que revela la necesidad de complementar los programas de vivienda social con otras intervenciones, así como plantearse en conjunto con la habilitación adecuada de espacios urbanos, garantizando así los estándares internacionales de vivienda adecuada, para trascender hacia otros niveles de bienestar.

Por otro lado, un análisis de los indicadores de desempeño de manera detallada, concluyó que ninguno de los indicadores es SMART, a pesar de que son predominantemente relevantes. Específicamente, se presentan limitaciones en la correspondencia entre el grupo al que atiende bajo sus criterios de selección y la población sobre la que busca obtener resultados de acuerdo con su matriz de marco lógico. De manera particular, mientras que en la matriz de marco lógico se define a la población objetivo como aquella que enfrenta un déficit habitacional y pertenece a los segmentos socioeconómicos C, D y E, los criterios de elegibilidad que figuran en la página del FMV descansan en ingresos que no deben superar ciertos umbrales. Esto no es trivial, pues los cálculos realizados han dejado ver que los tamaños de población objetivo difieren significativamente. Así, mientras que bajo consideraciones socioeconómicas la población objetivo asciende a 1.14 millones de hogares en 2022, bajo criterios de elegibilidad suma únicamente 538 mil.

Al respecto, se sugieren indicadores de desempeño que reflejen mejor el alcance del BFH sobre lo que busca alcanzar en relación con el déficit habitacional de población urbana de bajos recursos. Estos indicadores serían más sensibles a lo que realiza o busca realizar el bono y permitirían medir mejor su contribución con el cierre de la brecha habitacional. En primer lugar, se plantea el indicador de resultado vinculado con el déficit habitacional cuantitativo: “Porcentaje de los hogares urbanos, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit cuantitativo habitacional”. Como se mencionó previamente, este indicador buscaría delimitar los actuales a los criterios de elegibilidad del programa, específicamente para el déficit cuantitativo.

Por otro lado, se plantean dos indicadores de resultado en relación con el déficit cualitativo: “Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit habitacional cualitativo” y “Porcentaje de las familias urbanas, cuyo ingreso familiar mensual no excede del monto especificado como criterio de elegibilidad para acceder al BFH, con déficit habitacional cualitativo de hacinamiento”. La distinción entre estos dos indicadores, ambos asociados al déficit cualitativo, tiene que ver con el hecho de que el BFH tiene la capacidad de afectar dos de los tres aspectos del déficit cualitativo (materialidad y hacinamiento). Si bien la modalidad de Mejoramiento de Vivienda del BFH sí contempla acceso a servicios básicos, la capacidad de implementar ello depende en gran medida de la oferta e infraestructura de estos en los alrededores de las

viviendas. En tal sentido, ello escapa del alcance del BFH, limitando sus resultados si ello no es especificado y reflejado en su indicador.

III. Análisis de focalización

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

Si bien la asignación del bono no se programa a nivel regional, existen patrones de asignación que se correlacionan con algunas variables. En primer lugar, bajo un análisis correlacional entre la incidencia en el déficit habitacional y los desembolsos per cápita por departamentos, los resultados evidencian una desvinculación entre la distribución de fondos y la brecha habitacional, ya que existen departamentos con reducida incidencia en el déficit habitacional en los cuales se da una sobre atención como Ica, San Martín y Lambayeque.

Asimismo, bajo un análisis bivariado entre el desembolso del bono y variables socioeconómicas, se encuentra que el BFH no se ha asignado bajo criterios guiados por condiciones socioeconómicas que reflejen precariedad, lo cual guarda relación con la existencia ciertas regiones que acaparan una gran cantidad de recursos del BFH. Así también, se registra que aquellas regiones con mayor atención también son aquellas donde se encuentra la mayor oferta de promotores inmobiliarios y entidades técnicas. No obstante, al complementar los análisis previos con un ejercicio de correlación multivariada que incluye todas las variables revisadas, los resultados indicarían que la asignación del BFH si ha seguido la brecha habitacional (rezagada) en especial bajo la modalidad de CSP. Asimismo, estos resultados resultan ser más significativos para el periodo de análisis posterior al FEN (2017-2022).

Cobertura del BFH

El análisis de cobertura implicó calcular la población objetivo para posteriormente obtener indicadores de cobertura y subcobertura. Para ello, se definió a la población objetivo bajo dos aproximaciones. Por un lado, se define la población objetivo según nivel socioeconómico, es decir bajo la metodología del cálculo de indicadores del MVCS, que la define como familias urbanas con déficit habitacional en los niveles socioeconómicos C, D y E. Esta definición es la que figura en los indicadores de la matriz de marco lógico del programa. Por otro lado, se tiene la población objetivo según los criterios de elegibilidad del programa, que tienen que ver con la conformación de un grupo familiar, así como no exceder un monto de Ingreso Familiar Mensual, específico a cada modalidad de aplicación del BFH.

Bajo estas definiciones, en 2022 por ejemplo, cerca de 1.14 millones de hogares calificarían como población objetivo del BFH por presentar déficit habitacional y pertenecer a los niveles socioeconómicos C, D o E. En cambio, bajo los criterios de elegibilidad, la población objetivo estimada es la mitad de aquella bajo niveles socioeconómicos. Los resultados muestran que en 2022 esta llegaría a 538 mil hogares. La discrepancia entre estos resultados es un hallazgo significativo, pues significa que no existe una correspondencia precisa entre los criterios operativos que utiliza el programa

para identificar a la población elegible y la población que espera atender bajo la matriz de macro lógico. Esto implica que hay necesidad de armonizar criterios operativos y criterios de evaluación en la identificación de población elegible.

**Tabla 1. Población objetivo del BFH en el ámbito urbano, 2017-2022
(miles de hogares)**

Año	Según Nivel Socioeconómico			Según criterios de elegibilidad		
	Hogares objetivo	AVN	CSP/MV	Hogares objetivo	AVN	CSP/MV
2017	981	368	613	601	225	375
2018	1,025	405	620	610	241	369
2019	969	353	615	560	204	356
2020	1,044	315	729	486	146	339
2021	1,199	403	796	604	203	401
2022	1,143	379	764	538	179	359

Fuente: INEI, MVCS. Elaboración: Macroconsult.

Para llevar a cabo el análisis de cobertura y subcobertura del BFH, se definen tres indicadores relevantes. Primero, la cobertura total: ratio entre el número de desembolsos del BFH y el número de hogares con déficit habitacional. Segundo, la cobertura relativa: ratio entre el número de desembolsos del BFH en el año t y el número de hogares que en el último año resolvieron su problema de déficit habitacional. Para ello, es necesario notar que los hogares transitan entre estados de déficit habitacional. En cierta medida, un hogar que en t_0 enfrentaba una brecha, en t_1 podría salir de él con ayuda del BFH. Tercero, la subcobertura: 1 - cobertura total.

Respecto al total de hogares objetivo a nivel urbano y bajo criterios socioeconómicos, se registra una cobertura de 3% en el año 2022 y, consecuentemente, un nivel de subcobertura elevado de 97%. No obstante, si se toma en consideración solo los hogares objetivo de AVN, se obtienen mayores valores y cercanos a 5%, siendo este el mayor valor de los últimos 5 años. A diferencia, la cobertura de las modalidades CSP y MV, que apuntan a reducir la brecha cualitativa, han registrado una ratio de 2.7% en 2022, mucho menor que lo registrado en años previos. Por otro lado, si se toma en cuenta la población objetivo bajo criterios de elegibilidad, los niveles de cobertura total se ubican en 7% en 2022 (subcobertura 93%), cifra que es menor al 10% reportado en 2019 y 2020. Sin embargo, si se observa la cobertura de la modalidad AVN esta llega a cerca de 10% en 2022, mientras que la de las modalidades CSP y MV llegan a 5.7%.

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

Por último, en términos de la cobertura relativa, entendida como una medición del desembolso de BFH en términos de la población que deja de presentar un déficit

habitacional de un año al siguiente. En este caso, para el año 2022 se alcanza un valor de 29.1%, que principalmente se explica por un incremento registrado en el aporte del BFH sobre el déficit habitacional a partir del año 2019. Es importante notar que la cobertura relativa ha venido aumentando (desde 14.8% en 2017), lo cual sugiere que la importancia de esta intervención para atender la brecha habitacional en el Perú, por lo menos medido en el corto plazo, se ha incrementado en tiempos recientes.

Infiltración en el BFH

La "infiltración" se registra cuando hogares que no son elegibles llegan a ser atendidos por el programa. En el caso particular del BFH esto podría ocurrir porque algunos hogares logran deliberadamente ocultar o disimular características personales para obtener un bono para el cual no calificarían legítimamente. Al respecto se realizaron análisis comparativos entre la población registrada en las bases de beneficiarios del FMV y la población con déficit habitacional calculadas en bases del INEI como la ENAHO y ENAPRES.

Los hallazgos indican que existen diferencias entre características observadas sobre la población objetivo y la población efectivamente atendida. El programa parece atender de forma desproporcionada a hogares que no tienen pareja, que son más jóvenes, que cuentan con un nivel educativo superior, y en particular a mujeres. Las mayores discrepancias son observadas en los ingresos. Estos resultados sugerirían que la gestión del BFH podría reportar algún nivel de filtración de beneficiarios que no son parte del segmento objetivo, en particular por la incorporación de beneficiarios con altos niveles de calificación. Esta tendencia se habría intensificado en períodos recientes.

Relevancia del BFH

En un primer análisis se calcularon los montos promedios desembolsados en las principales modalidades del bono (AVN y CSP) y el valor promedio de la vivienda o proyecto al cual financiaron. Este ejercicio arroja tres resultados importantes.

Primero, los montos desembolsados en AVN han crecido en el tiempo y por tanto han permitido a las familias adquirir viviendas con un valor promedio mayor (de S/40,000 en 2012 hasta S/60,000 en 2022); ocurriendo lo mismo en CSP, pero en una magnitud mucho más reducida. Segundo, la contribución del bono en el valor de la vivienda bajo la modalidad AVN ha permitido a los hogares adquirir inmuebles de precios cada vez más altos, lo cual significa que el tamaño del bono se ha tornado cada vez más significativo. Tercero, en tiempos recientes los proyectos habitacionales se han tornado también cada vez más dispersos. Así, si bien en 2013 el percentil 99 tenía un valor de S/44.4 mil soles, en 2022 subió hasta S/109.2 mil. Esto último tiene correspondencia con la mayor dispersión de los segmentos socioeconómicos atendidos en períodos recientes.

Por otro lado, según estimaciones realizadas y tomando como primer año de análisis el 2017, si el BFH no se hubiera desembolsado entonces el déficit total habitacional sería de cerca de 20.8% en 2022, mucho más que el 17.7% efectivamente observado.

IV. Análisis de ejecución presupuestal

Análisis de la economía del gasto

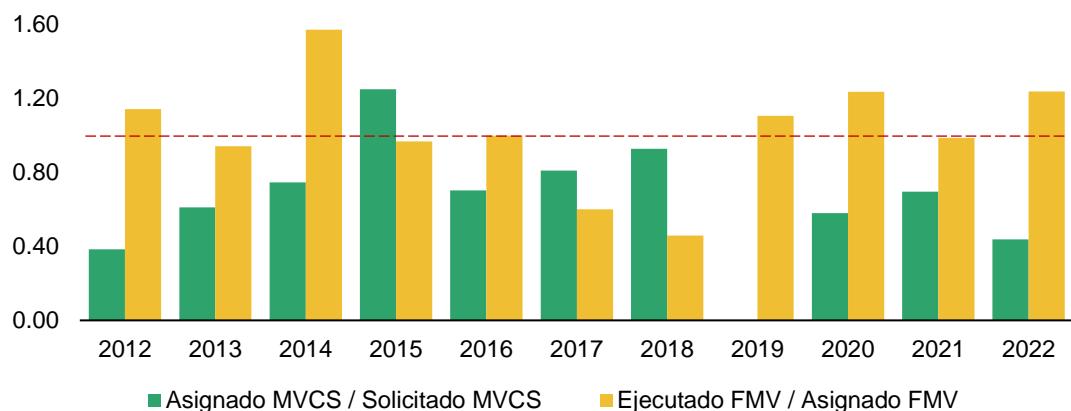
El análisis de la economía del gasto se entiende como una evaluación de los criterios de programación presupuestal y una exploración de la medida en que los patrones de gasto coinciden con lo planificado. Se añade además una aproximación a la trazabilidad del gasto, así como una reflexión de la suficiencia del BFH y su comportamiento histórico en comparación con precios de mercado.

Programación, asignación y ejecución presupuestal del BFH

El proceso de programación del BFH sigue varias etapas. En un primer momento, el MVCS estima un presupuesto necesario para cubrir la meta expresada en su PEI para el indicador “Porcentaje de familias en el ámbito urbano de nivel socioeconómico C, D y E que cuentan con una vivienda adecuada y segura” (en 2023 se logra esperar 6.9%) y lo solicita al MEF. En 2022 este monto sería de 2.4 mil millones de soles.

En un segundo momento, el MEF asigna al MVCS un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), posteriormente modificado en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Para el año 2022 estos montos fueron de 539 millones de soles y 1.03 mil millones de soles, respectivamente. A ello le sigue la transferencia de los recursos (PIM) desde el MVCS al FMV, quien finalmente ejecuta un monto, que en 2022 fue de 1.3 mil millones de soles, tomando en consideración que todos los años se registra un monto de saldos por parte del FMV. Con ello, como muestra el Gráfico 1, se tiene que en general la ejecución ha estado muy cerca o ha excedido lo asignado al FMV, para casi todos los últimos diez años. En cambio, se registra una limitación por el lado de la disponibilidad de fondos para alcanzar las metas esperadas.

Gráfico 1. Ratios de asignación y ejecución presupuestal del BFH



Trazabilidad del gasto

El ejercicio de trazabilidad del gasto busca explorar la relación entre los flujos de recursos asignados al BFH. Así, permite hacer seguimiento de los recursos destinados al

desembolso de bonos, identificando así espacios en los que la totalidad de estos llega correctamente a su destino planificado.

Bajo dicho análisis, se considera que el trayecto que siguen los fondos del BFH inicia con la trasferencia de recursos desde el MVCS hacia el FMV. Esta asignación de recursos es desagregada por modalidad de aplicación del BFH. Posteriormente, los recursos vuelven a ser transferidos, para ahora ser destinados efectivamente a la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda. Es decir, estos son transferidos desde el FMV hacia entidades técnicas (CSP y MV) o promotores inmobiliarios (AVN) para completar los proyectos de vivienda.

Con ello en consideración, se tiene que entre 2017 y 2022, el MVCS transfirió cerca de 7.27 mil millones de soles al FMV para el desembolso de BFH. Posterior a ello, el FMV ejecutó un total de 6.74 mil millones de soles mediante desembolsos de BFH. De estos, 1.9 mil millones correspondieron a AVN, 4.8 mil millones a CSP y 20 millones a MV. Así, se tiene que, en este período, por cada 100 soles asignado por el MVCS al FMV se habría destinado 93 soles a la ejecución de proyectos inmobiliarios. De estos, 26.8 soles se habrían destinado a promotores inmobiliarios, 65.9 soles a entidades técnicas encargadas de la ejecución de proyectos (65.6 soles destinados a proyectos de construcción en sitio propio y 0.3 a mejoramiento de vivienda). Asimismo, se registraron en total 242 promotores inmobiliarios y 1,125 entidades técnicas. En promedio, durante dicho periodo los promotores inmobiliarios recibieron 8.1 millones de soles, bajo la modalidad AVN, mientras que las entidades técnicas recibieron 4.2 millones bajo CSP y 193 mil bajo MV.

Suficiencia del BFH

Sólo un pequeño porcentaje de los hogares con déficit habitacional en el área urbana acceden a créditos, por lo que una pregunta formulada es cuántos hogares sí estarían en condición de cubrir un préstamo con las características que actualmente enfrentan los hogares beneficiarios del BFH que acceden a un crédito. Los resultados de este análisis arrojaron que, por un lado, alrededor de entre 13 y 30% de los hogares con déficit en el ámbito urbano pueden cubrir las cuotas de un crédito hipotecario para las viviendas de mayor valor. Esta proporción, en cambio, oscila entre 31% y 40% para perfiles con un menor valor de vivienda por adquirir. De esta forma el porcentaje aumenta en la medida que el valor de la vivienda financiada es menor y que el plazo de pago es más largo (entre 5 a 30 años).

Por otro lado, un incremento del porcentaje inicial del valor de la vivienda, a través de un aumento del monto del BFH de entre 5 a 7%, aumentaría el porcentaje de hogares que pueden cubrir una cuota de préstamo entre un 2 a 5%. Cuando el aumento de la inicial es entre 10 y 12%, la proporción de hogares aumenta, en cambio, entre 3 y 8%.

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

Actualmente, el monto del BFH es un esquema de ajuste basado en la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) y en los cambios que se aplican mediante normas o leyes. Es posible, sin

embargo, que este esquema de ajuste del valor del bono, que no mira los precios de mercado, en algún punto se distancie de estos. Para verificar este punto, se construyó la evolución de índices de precios tanto para la modalidad de CSP como AVN a partir de la base de desembolsos del FMV, incluyendo en ambas el valor del bono para la modalidad, así como el valor del proyecto o vivienda para el que fue destinado.

Adicionalmente, para la comparación se construyó un índice de precios de materiales de construcción en base a información del INEI y un índice de precio de venta de departamentos en base a datos del BCRP. Los resultados evidencian que la evolución en los montos del BFH sí se habría correspondido con el valor de las viviendas o proyectos para el cual han sido destinados. Más aun, este crecimiento en CSP y AVN habría sido mayor que el incremento en el costo de los proyectos de mercado (Precio materiales) y al incremento en el valor de venta de las viviendas registradas en el BCRP (Valor vivienda BCRP) en los últimos años respectivamente.

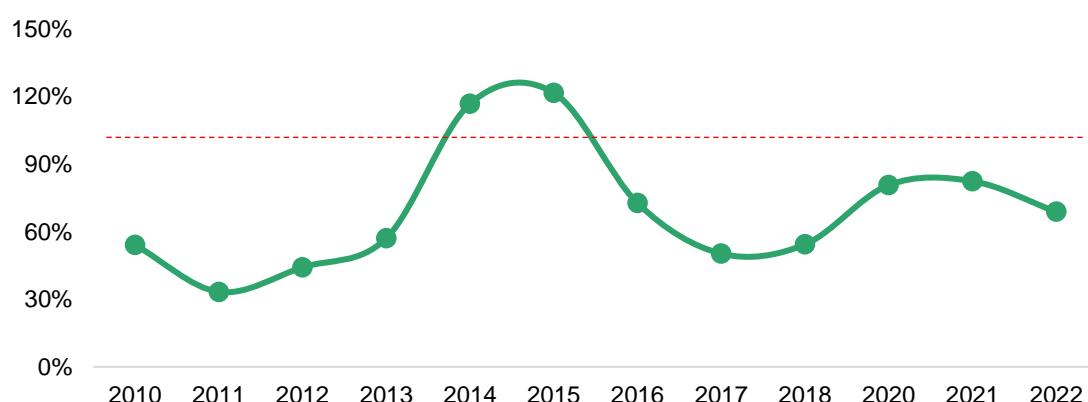
Análisis de eficacia

La eficacia se entiende como el grado en que el BFH ha alcanzado las metas que se había propuesto. Para el análisis, se distingue dos dimensiones de la eficacia: a nivel de resultados y a nivel de productos.

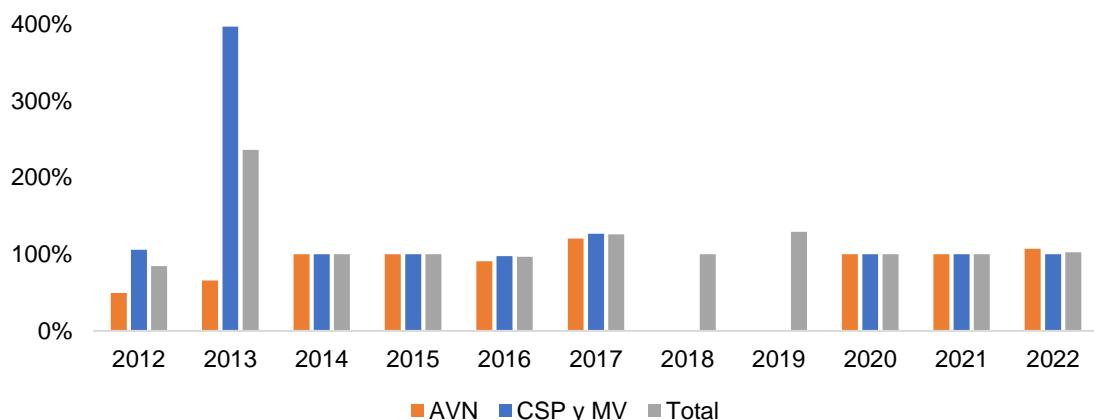
A nivel de resultados, el panel a) del Gráfico 3 refleja el aporte del BFH sobre el resultado que persigue el MVCS como institución. En este se presenta lo efectivamente desembolsado por el FMV en términos de la meta de resultado planteada por el MVCS. Cabe resaltar que para los años 2018 – 2022, estos desembolsos incluyen el Bono del Buen Pagador (BBP), principal atributo del Nuevo Crédito Mivivienda, considerado como parte de los instrumentos del MVCS en el logro de sus metas de resultado. Se observa que en general, estos desembolsos aportan en la meta del MVCS en gran medida, alcanzando casi para todos los años más del 50% de esta, entre 2010 y 2022.

Gráfico 3. Logros de eficacia del BFH

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



b) Logro de indicadores de producto del BFH (%)



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

A nivel de productos, se puede distinguir entre logros a través del número de desembolsos en AVN y en CSP y MV respecto del déficit cuantitativo y cualitativo respectivamente. En el panel b) del Gráfico 3 se presenta los resultados, donde se aprecia que el indicador ha tenido un buen desempeño en los últimos años, alcanzando casi siempre su meta y en algunos casos, superándola. En general, este desempeño es más favorable que el observado a nivel de resultados. Ello se debería a que los resultados son evaluados en un plazo más largo, tomando en cuenta programación multianual y un conjunto de factores que el MVCS busca atender.

Análisis de eficiencia

La eficiencia se entiende como análisis de la relación entre productos y gastos considerando una mirada comparativa regional. Al respecto, el BFH ha logrado desempeñarse con un nivel relativamente bajo de gastos de gestión sobre el nivel de ejecución en desembolsos promediando un valor de alrededor de 0.2% entre 2012 y 2022. En cuanto a la comparación con otros programas de la región se observó que el BFH es el que mantiene los niveles más bajos y menos dispersos entre 2020 y 2022 que otros programas.

V. Recomendaciones

A nivel de diseño

- Estandarizar las definiciones de población objetivo en la matriz de marco lógico con los criterios de elegibilidad que utilizan las instituciones para identificar a beneficiarios, ya sea a partir de condiciones socioeconómicas o umbrales de ingreso. Si se opta por mantener la definición de niveles socioeconómicos, entonces las instituciones deberían implementar una ficha que permita identificar el nivel socioeconómico de los solicitantes del BFH. Si se opta por los umbrales de pobreza, entonces los indicadores de la matriz de marco lógico deben ajustarse en esa dirección.

- Armonizar los constructos de la brecha habitacional entre MVCS e INEI para tener variables de seguimiento comunes que permitan evaluar el desempeño del programa. Es deseable que estos constructos sean realizados por el INEI para dar transparencia y generar independencia en su monitoreo.
- Desarrollar estrategias para atender el componente de precariedad material de la brecha habitacional cualitativa. Puede extenderse la modalidad de MV, pero con nuevas restricciones para que no desalineen incentivos, o explorarse otras alternativas, como el bono reforzamiento estructural.
- Considerar el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVRS) como un producto adicional que el FMV posee para atender la brecha cualitativa, pero este es más acotado en alcance. Ello con la finalidad de complementar atención al componente de precariedad material.
- La estrategia del BFH debe articularse y complementarse con otras intervenciones en otros programas (como el Programa de Generación de Suelo Urbano, el PP 109 - Nuestras Ciudades, PP 58 - COFOPRI), dado que para la generación de viviendas de interés social el proceso de generación de condiciones no es exclusivo del FMV.

A nivel de focalización

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

A nivel de ejecución presupuestal

- Plantear metas de desembolso regionales que descansen en el sistema de focalización, el cual, como se mencionó anteriormente, debe seguir en la prevalencia de la brecha habitacional en regiones y el grado de vulnerabilidad territorial. De esta manera debería el programa romper la relativa regresividad que hoy exhibe.

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