

## PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA

(EC-0138)

### RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y  
GARANTE:**

República del Ecuador

**ORGANISMO  
EJECUTOR:**

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$32,0 millones (CO)
	US\$30,0 millones (FOE)
Aporte local:	US\$ 6,6 millones
Total:	US\$68,6 millones

**PLAZOS Y  
CONDICIONES  
FINANCIERAS:**

	<u>OC</u>	<u>FOE</u>
Plazo amortización:	25 años	40 años
Período desembolso:	4 años	4 años
Período gracia:	4 años	10 años
Período compromiso:	3 años	3 años
Tipo de interés:	variable	1% diez primeros años y 2% por el resto
FIV:	1%	1%
Comisión crédito:	0,75%	-
Moneda:	US\$ Fac. Unimonetaria	Moneda local

**OBJETIVOS:**

El programa tiene como objetivos principales contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos, mejorar la eficiencia y equidad de las inversiones públicas en el sector vivienda, e incentivar la mayor participación del sector privado financiero y constructor en el mismo.

**DESCRIPCIÓN:**

En el Ecuador existe un importante déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo, especialmente para los sectores de menores recursos, cuya solución requiere un mayor involucramiento del sector privado. La mayor participación del sector privado se ve dificultada por desincentivos en el marco legal y administrativo existente, por limitantes en el financiamiento, y por la baja capacidad de pago por parte de los demandantes de menores recursos. Los componentes principales del programa se dirigen a estos tres ámbitos de problemas, mediante mecanismos sostenibles de intervención pública que sean

compatibles con el desarrollo de un mercado eficiente y promuevan la oferta de soluciones de bajo costo.

El programa propuesto incluye cuatro componentes:

1. Modernización legal e institucional del mercado habitacional (US\$1,75 millón): Este componente tiene el propósito de apoyar cambios necesarios en el entorno regulatorio del sector, así como en las instituciones públicas del mismo, e incluye:  
a) promoción de cambios en el marco regulatorio tendientes a reducir el costo de soluciones habitacionales formales, a saber: i) reducción de los estándares mínimos de infraestructura y construcción para el desarrollo de urbanizaciones, a nivel nacional y local; ii) disminución de cargas impositivas iniciales para soluciones de bajo costo; iii) simplificación de los procesos de titulación y registro de propiedades urbanomarginales, y iv) asistencia técnica a los municipios para lograr cambios necesarios en estándares, titulación y registros de propiedad, y b) asistencia técnica y fortalecimiento institucional al MIDUVI y a entidades técnicas de la sociedad civil.
2. Profundización de la oferta crediticia hipotecaria (US\$750.000). Para asegurar el éxito del programa, este componente financiará medidas de asistencia técnica que buscan la transferencia del "know-how" a las instituciones financieras intermediarias (IFI) participantes en el programa en tecnologías crediticias adecuadas para el financiamiento de viviendas para hogares de bajos recursos. Se prevé: a) la definición e implementación de una política adecuada en las IFI para el otorgamiento de créditos para la vivienda en el segmento de menores recursos; b) la capacitación de mandos medios, tales como jefes del departamento de créditos y jefes de sucursales; c) la capacitación de oficiales de crédito en el manejo de crédito a clientes de menores recursos, y d) la subvención del equipamiento y de los costos iniciales de la apertura de nuevas agencias cerca de los sectores donde vive el grupo meta de bajos recursos. Se ha presupuestado la suma de US\$600.000 para estas actividades.

Además, se contemplan servicios de consultoría a la CTH en el diseño y la implementación de su estrategia de negocio. En particular, dichos

servicios incluirán la transferencia de experiencias de otras entidades similares en la titularización de créditos hipotecarios y la emisión de bonos en el mercado secundario. Se ha presupuestado para esta asistencia la suma de US\$150.000.

3. Potencialización de la demanda habitacional (US\$57 millones). Se financiará un sistema de incentivos para la vivienda (SIV), diseñado en función del nivel de ingreso familiar, del costo de la vivienda, y de la capacidad de los hogares de movilizar aporte propio, incluyendo el ahorro y el crédito. El subsidio podrá ser utilizado para obtener una solución habitacional nueva o para mejorar una existente.

Con los recursos asignados al SIV para **mejoramiento de vivienda** (aproximadamente 30% del monto total destinado a subsidios), se financiarán mejoras a viviendas existentes en barrios consolidados, donde ya se cuente con servicios públicos mínimos. El subsidio se podrá utilizar para la legalización del terreno, la conexión domiciliaria a servicios, y el mejoramiento o reemplazo de la solución habitacional. Con el uso del subsidio para el mejoramiento de vivienda se beneficiaría a las familias con ingresos menores a US\$240 mensuales. Con los recursos del SIV para **viviendas nuevas** se financiarán aproximadamente 23.000 nuevas soluciones habitacionales de bajo costo, con un valor máximo equivalente a US\$11.000.

Aunque el MIDUVI tendrá a su cargo la implantación, coordinación y seguimiento del SIV, el sistema descansa también en la participación de otros actores claves: los municipios, las IFI, los constructores y las asociaciones civiles que actúan en el sector.

4. Promoción, administración y seguimiento del programa (US\$4 millones)
  - a. Promoción (US\$1 millón). Para promover adecuadamente el programa innovador que se contempla, se requerirá de esfuerzos especiales para dar a conocer el programa a varios niveles y para promover la actuación de las entidades participantes. Para estos propósitos, se está elaborando un plan de "mercadeo social focalizado" que contempla

elaborar programas de comunicación y contratación de la difusión en los medios adecuados al grupo receptor, tales como radioemisoras, medios impresos y promoción directa focalizada.

- b. Administración (US\$2,75 millones). Comprende el financiamiento para la contratación del personal de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y del personal adicional, el equipamiento y los gastos de funcionamiento de las entidades ejecutoras regionales.
- c. Seguimiento (US\$300.000). Consiste de recursos para la contratación de servicios de consultoría para evaluar los aspectos centrales del programa, incluyendo: i) la focalización del sistema de subsidios; ii) la participación del sector privado (banca comercial, promotores inmobiliarios y ONG); iii) la transparencia del SIV; iv) el avance de los cambios en el marco regulatorio, y v) el sistema de control ambiental del programa.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS  
Y EN EL SECTOR:**

Los objetivos de la estrategia del Banco en el Ecuador incluyen los de contribuir a la reducción de la pobreza y al establecimiento de condiciones favorables para lograr un crecimiento alto y estable. El programa bajo consideración se enmarca dentro de dicha estrategia, al mejorar las condiciones de vida de los hogares de más bajos ingresos de la sociedad y promover la eficiencia del gasto público en el sector. Por las mismas razones, como se verá en los próximos capítulos, cumple con los objetivos fijados en la revisión de la Política de Vivienda (OP-751) aprobada en 1995. Según dicha política, los programas deberán: a) mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos ingresos; b) mejorar la eficacia de los recursos del sector público asignados al sector, y c) promover el desarrollo de mercados habitacionales eficientes.

**IMPACTO  
AMBIENTAL  
Y SOCIAL:**

La agencia ejecutora preparó y publicó un informe de impacto ambiental con las recomendaciones para el plan de gestión ambiental del programa. Dicho documento se envió al PIC el 3 de octubre de 1997. Se preparó un Informe de Impacto Ambiental y Social, el cual fue presentado al CESI/TRG el 31 de octubre de 1997 y enviado al PIC el 4 de noviembre de 1997. El equipo de proyecto ha incluido las recomendaciones del CESI en el Reglamento Operativo y en las

obligaciones contractuales del proyecto (ver párrafos 4.14 y 4.15).

**BENEFICIOS:**

Los beneficios principales del programa son los siguientes: a) el incremento en la eficiencia de las inversiones del sector público en el sector, mediante el reemplazo de los subsidios indirectos con subsidios directos a la demanda y aumento de la participación del sector privado constructor y financiero en los segmentos de menores recursos; b) el aumento en la equidad de las inversiones del sector público en vivienda, mediante el diseño y los mecanismos de focalización incorporados en el SIV; c) la expansión en el acceso a tierras legalizadas y soluciones de bajo costo y, por consecuencia, a servicios básicos y a opciones al crédito de las familias de bajos ingresos, mediante el SIV y los cambios a ser desarrollados bajo el componente de modernización del marco legal e institucional, y d) su contribución a la profundización de la oferta crediticia hipotecaria.

**RIESGOS:**

Los riesgos principales identificados comprenden:

1. Contexto macroeconómico. La continuación de altos niveles de inflación y una mayor reducción de los ingresos de la población, podrían afectar la demanda efectiva para las soluciones habitacionales del programa, en la medida que estos factores disminuyan la capacidad de beneficiarios potenciales para ahorrar lo suficiente para la cuota inicial o disminuyan sensiblemente su capacidad de pago.
2. Capacidad de ejecución. La ejecución del programa depende en parte de la capacidad de MIDUVI de implementar un mecanismo nuevo en el contexto ecuatoriano, el SIV. Como resultado, puede haber atrasos en la implantación y diferencias en la aplicación de las reglas del programa. Sin embargo, la función de la UCP y las características de fortalecimiento institucional que se han incorporado al programa deben ejercer un efecto mitigador de este riesgo. Por otra parte, muchas de las principales tareas del programa podrán ser realizadas por organismos e instituciones privadas, las IFI, firmas especializadas a ser subcontratadas para la recepción de solicitudes y el procesamiento de las mismas. Las funciones del MIDUVI como organismo ejecutor serán principalmente de coordinación y supervisión, labores que son manejables con su actual estructura funcional.

3. Participación de la banca comercial. Mucho del éxito del programa descansa en la participación activa de la banca comercial. Dado que el nivel de ingresos de los beneficiarios puede representar un desafío para la aprobación de créditos por parte de los bancos, se ha previsto la asistencia técnica para la implementación de una tecnología crediticia adecuada. Además ayudará al rol catalizador que juegue el programa de redescuento que se ha acordado con la CFN. Finalmente, los esfuerzos del MIDUVI a nivel de las principales instituciones financieras también ayudará a incentivar la participación de las IFI.
4. Participación del BEV. Para lograr una participación activa de la banca comercial, es importante que no se produzcan distorsiones en el mercado a través de las actividades crediticias del BEV. Por lo tanto, se ha exigido que las tasas de interés del BEV no sean inferiores a las tasas ponderadas de instituciones que participan en el programa o de las instituciones que ofrecen productos semejantes en el mercado. Asimismo, los plazos no deberán ser superiores a los plazos ponderados ofrecidos por instituciones participantes en el programa o en el mercado. En este contexto persiste, sin embargo, el riesgo que no se logre una reestructuración del BEV y que se continúe con políticas crediticias que en el pasado subvencionaban explícita o implícitamente las tasas de interés. Para contrarrestar dicho riesgo, se han incorporado condiciones contractuales con respecto a la participación del BEV después de diciembre de 1998. Asimismo, tal como se describe anteriormente, se han incluido incentivos para promover la participación de la banca privada.
5. Disponibilidad de fondos de largo plazo. Respecto a la disposición de créditos de largo plazo mediante la CTH, se pueden identificar dos posibles riesgos para el programa. Por un lado, es posible que el impacto que se espera de la existencia de la CTH, no se logre rápidamente. Asimismo, pudiera ocurrir que se presenten demoras en las reformas generales en el sector financiero, especialmente la reforma de los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Esto afectaría el ritmo de desarrollo del sistema de refinanciamiento de créditos para la vivienda, afectando así el éxito pleno del sistema.

6. Riesgo político. El actual gobierno interino se ha esmerado en sentar las bases para que se logre implantar el nuevo SIV, en incentivar la inversión del sector privado financiero y constructor en el sector y promover cambios en el marco regulatorio habitacional. La ejecución de la operación, sin embargo, se llevará a cabo en el período de una nueva administración gubernamental, lo que implica el riesgo de no contar en el futuro cercano con un apoyo político similar. El avance en la implantación del mecanismo operativo a lograrse en los próximos meses, antes del final del período del presente gobierno, debería mitigar este riesgo, al aportar el impulso necesario para la continuación de la operación y el éxito eventual del programa. Por otra parte, el equipo técnico del MIDUVI que ha colaborado con el Banco en la elaboración del programa, constituirá el núcleo de la UCP, ayudando de esta forma a lograr una transición normal hacia la ejecución.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

- a. Selección y contratación del personal de la UCP (párrafo 3.1).
- b. Presentación de al menos tres convenios de participación con IFI (párrafo 3.4).
- c. Elaboración y divulgación por parte del MIDUVI, de una propuesta de nuevas Normas Urbanísticas Mínimas (párrafo 3.11).
- d. Términos de referencia y comienzo de trámites para la contratación de la firma consultora internacional que ofrecerá la asistencia técnica a las IFI (párrafo 3.12).
- e. Apertura de la ventanilla en la línea de redescuento de la vivienda en la CFN (párrafo 3.23).
- f. Puesta en vigencia del Reglamento Operativo (párrafo 3.24).
- g. Establecimiento de las cuentas requeridas por el esquema financiero (párrafos 3.31 y 3.35).

Condiciones durante la ejecución:

- a. Términos de referencia para la firma consultora encargada de la promoción del programa (párrafo 3.13).
- b. Cambios en el Reglamento Operativo (párrafo 3.24).
- c. Análisis situación del BEV en diciembre de 1998 (párrafo 3.29).
- d. Revisiones anuales (párrafos 3.41 y 3.42).

**FOCALIZACIÓN HACIA  
LA POBREZA  
Y CLASIFICACIÓN  
SECTORIAL:**

La línea de pobreza en Ecuador para 1997 corresponde aproximadamente a familias que ganan menos del equivalente a US\$240 mensuales. Se anticipa que más de la mitad de los beneficiarios del programa sean familias que viven en condiciones de pobreza, dado que: a) el 30% de los recursos del SIV va a ser asignado al programa de mejoramiento de viviendas en barrios, cuyos criterios de elegibilidad incluyen un nivel de ingresos de US\$240 mensuales por hogar; b) el 40% de los recursos del SIV para vivienda nueva van a estar dirigido a subsidios invertidos en las soluciones de hasta US\$7.000, que estarían al alcance de familias en los primeros deciles de la población; c) el método de puntaje del sistema de elegibilidad y calificación de beneficiarios recompensa la necesidad de las familias y no sólo el esfuerzo en lograr ahorros y créditos, asegurándose así que se favorezca a las familias de ingresos y condiciones habitacionales más bajos, y d) los cambios a ser promovidos en el marco legal-administrativo del sector habitacional beneficiarán directamente a las familias de bajos ingresos, al expandir su acceso a terrenos legalizados, servicios básicos y viviendas de bajo costo.

**EXCEPCIONES A  
LA POLÍTICA DEL  
BANCO:**

Ninguna.

**ADQUISICIONES:**

El monto límite por sobre el cual las adquisiciones de bienes de este proyecto se harán por licitación pública internacional es de US\$250.000. Debido a que el programa no contempla financiamiento directo para obras, los montos límites no son aplicables para este rubro.



## I. ANTECEDENTES

### A. Contexto macroeconómico

- 1.1 Después de un proceso de estabilización exitoso entre los años 1992 y 1994, el desempeño macroeconómico del Ecuador ha sido problemático a partir de 1995. Bajo un clima de incertidumbre y falta de confianza, la economía entró en un proceso de deterioro con mayor inflación, menor crecimiento y menor inversión que los años anteriores. El deterioro se acentuó a comienzos de 1997 con la aceleración de la inflación en los primeros seis meses del año, llegando a un índice anual de 31%. Los principales factores de este resultado han sido el creciente déficit fiscal, la falta de una política económica consistente y la incertidumbre ocasionada por el cambio inesperado de gobierno en febrero del presente año.
- 1.2 La nueva administración, que recibió mandato por 18 meses, ha concentrado sus esfuerzos en una reforma política que asegure la gobernabilidad del país en el futuro. En lo económico, la administración aspira a detener el deterioro inflacionario y fiscal, a corregir la evasión de impuestos y a lograr un crecimiento del orden del 3% para 1997 y 1998 1/.

### B. La situación habitacional urbana

- 1.3 Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Ecuador también ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización en los últimos decenios. Mientras que en el año 1974 la población urbana constituía el 41% de la población, en 1990 llegaba al 55% de ella. La concentración poblacional en centros urbanos se manifiesta particularmente en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, donde habita más de un 52% de la población urbana, pero también en ciudades secundarias, especialmente de la Costa, cuyo crecimiento demográfico ha sido más alto que el promedio nacional. A causa de este fuerte proceso de urbanización se estima que, en el año 2000, más de 80% de los nuevos hogares se encontrarán en las áreas urbanas.
- 1.4 La creciente demanda habitacional urbana, conformada en su mayoría por familias de menores recursos, está superando la capacidad de respuesta de los municipios para ofrecer servicios públicos y del sector habitacional formal para proveer viviendas. Existen importantes deficiencias en la cantidad y calidad de soluciones habitacionales 2/. Desde 1990, el sector formal -privado y público-

---

1/ BID, borrador de Documento de País, septiembre de 1997.

2/ Según el MIDUVI, en 1990 existía un déficit de alrededor de 540.000 viviendas, entre el cuantitativo (265.000) y el cualitativo (275.000). Hoy se estima un déficit global de aproximadamente 840.000 viviendas. Los niveles urbanos de hacinamiento son altos para la región (5,76 ocupantes por vivienda en la Costa, 6,36 en el Oriente, y 5,05 en la Sierra).

ha suplido en promedio sólo el 41% de la producción habitacional, llegando casi exclusivamente a los grupos de ingresos medios y altos. La brecha entre la demanda de los nuevos hogares formados y la oferta del sector formal ha sido cubierta por construcciones informales, las que, para el período 1990-1996, representan el 59% de las viviendas construidas por año, principalmente para familias de bajos ingresos en asentamientos marginales urbanos.

1.5 El desarrollo de centros urbanos en el Ecuador, como en otros países de la región, ha sido producto de invasiones ilegales, estimándose que más del 70% de la ocupación del suelo se produce a través de la invasión de tierras. En casi todos los casos el proceso de invasión ocurre en forma organizada. Generalmente, las familias pagan un "arancel" a los organizadores para participar en la invasión y, a menudo, realizan pagos adicionales para mantener su plaza y obtener obras básicas de urbanización. Posteriormente a la fase inicial de la invasión y de resistir intentos de desalojo por parte de las autoridades, se inicia la fase de construcción de viviendas. Se construyen rápidamente soluciones básicas de madera, barro, cañas u otros materiales baratos y fáciles de transformar, según la disponibilidad de materiales y las condiciones climáticas. Más tarde, comienzan dos actividades paralelas: el mejoramiento de la situación habitacional individual y los esfuerzos colectivos para la legalización de la invasión y para la obtención de servicios de infraestructura.

1.6 Estos barrios se caracterizan por la falta de tenencia legal de la tierra y de la vivienda, el deficiente acceso a servicios de infraestructura básica y la proliferación de viviendas inadecuadas. Según estimaciones conservadoras, en 1993 alrededor del 30% de la población de Quito y el 60% de la población de Guayaquil vivía en zonas marginales, de la cual el 40% y el 25%, respectivamente, habitaban en terrenos no legalizados. Los hogares presentan altos niveles de hacinamiento, con un promedio de 3,1 ocupantes por habitación en los barrios de Quito, Guayaquil y ciudades secundarias de la costa, comparado con un promedio de 1,55 ocupantes por habitación en los hogares urbanos a nivel nacional (según datos del censo de 1990). En cuanto al acceso a servicios, el 76% de las viviendas en barrios disponían de electricidad, el 35% contaba con agua potable, el 24% estaba conectado al sistema de alcantarillado, y el 30% tenía recolección de basuras.

#### C. Iniciativas del sector público

1.7 La respuesta tradicional del Gobierno del Ecuador (GDE) hacia las necesidades de vivienda de su población se ha orientado hacia el financiamiento y la construcción directa de soluciones habitacionales. En años recientes, el sector público aportó el 48% de la producción formal, principalmente mediante los programas del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) también manejó una cartera hipotecaria importante para sus afiliados, pero a partir de 1994 suspendió sus

operaciones crediticias a causa de problemas financieros derivados principalmente del uso de tasas de interés subsidiadas y costos operativos crecientes.

- 1.8 Desde 1990, el MIDUVI y el BEV han administrado programas de mejoramiento de barrios y de lotes con servicios, entre estos últimos uno financiado con recursos del Banco 3/. Ambas instituciones han financiado anualmente, en promedio, la construcción de 10.000 viviendas urbanas y rurales. Sin embargo, sus programas, por una parte, no han logrado beneficiar a la población de bajos ingresos 4/ y, por otra, han generado una serie de problemas, entre ellos soluciones de alto costo y calidad variable, participación muy limitada del sector privado, altos costos administrativos, politización de la selección de los beneficiarios, bajos niveles de recuperación de préstamos y desestabilización de las propias entidades intervinientes. El resultado de esta política se refleja, entre otros, en la situación precaria del BEV.
- 1.9 El BEV suspendió sus actividades crediticias casi por completo en agosto de 1996, debido a sus graves problemas económicos. La nueva gerencia de la institución parte de una morosidad de la cartera vigente de por lo menos 46%, para lo que no se han constituido reservas adecuadas. Además, se han contabilizado los intereses devengados como ingresos percibidos y no se han ajustado debidamente los valores de bienes inmuebles a los precios del mercado. De estos resultados se deriva una necesidad de ajustes en el balance, cuyo impacto significaría una reducción de hasta el 80% del patrimonio de la institución. Aunque las autoridades ecuatorianas están trabajando intensamente en un plan de reestructuración y rescate del BEV, el gobierno todavía no ha tomado decisiones sobre como se asumirán los costos de saneamiento y sobre la futura política de negocios del BEV.
- 1.10 **Medidas recientes.** Como consecuencia de los resultados obtenidos con la política habitacional anterior, el GDE ha venido redefiniendo su papel, buscando una nueva concepción de la función de las instituciones públicas y el desarrollo de mecanismos de mercado. De esta forma, el GDE espera constituirse en el ente **facilitador** de procesos, manteniendo su influencia para que funcionen los mercados, optando preferencialmente por los más pobres y entregando las responsabilidades de gestión financiera y de construcción al sector

---

3/ Préstamo 805/SF-EC, Programa Global de Desarrollo Urbano, ver discusión en el párrafo 1.26.

4/ Véase, la evaluación ex post del préstamo 805/SF-EC en cuanto la focalización, mencionado más adelante en el capítulo y Persaud, T., Housing Delivery Systems and the Urban Poor: Comparison Among Six Latin American Countries, World Bank, 1992. Un programa de crédito para el mejoramiento de viviendas en barrios (BEV/CAVIP), apoyado por la GTZ, sí ha logrado conceder 850 créditos y asistencia técnica a familias de bajos ingresos.

privado. Así, en la Política Habitacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, de 1994, se prevé que en el mediano plazo se abandonen las operaciones públicas directas en los procesos de construcción y financiamiento habitacional y que el MIDUVI se constituya en la institución rectora de las actividades del sector y planificadora de las políticas habitacionales, dejando así espacio para el desarrollo de la oferta privada de viviendas. La evolución institucional del MIDUVI, necesaria para adaptarla a su nuevo rol, ha comenzado pero aguarda mayores cambios.

- 1.11 Asimismo, la política prevé que se reemplacen las subvenciones indirectas principalmente vía las tasas de interés de los préstamos del BEV, con un sistema de subsidios directos a la demanda que permita focalizar y dirigir el apoyo estatal hacia los segmentos de población mas necesitados, y dinamice la demanda potencial existente.
- 1.12 Conjuntamente con bancos comerciales, se ha creado recientemente la Compañía de Titularización Hipotecaria (CTH). Constituida como una sociedad anónima de titularización con participación pública y privada, que operará en el mercado bajo la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la CTH emitirá títulos hipotecarios de libre circulación. Estos títulos se transarán en el mercado de valores y serán respaldados por las carteras hipotecarias de las entidades financieras redescantantes. Con la entrada en funcionamiento de la CTH, se espera aumentar la capacidad de financiamiento de mediano y largo plazo para crédito habitacional del sistema financiero, y contribuir al desarrollo y fortalecimiento del mercado de valores.

D. La capacidad del sector privado y limitantes para su desarrollo

- 1.13 Entre los años 1990 y 1996, el sector privado aportó el 52% del promedio anual del total de viviendas producidas formalmente. Los esfuerzos de los promotores privados en el país están dirigidos principalmente a familias de ingresos medios y altos, produciendo viviendas para hogares con ingresos superiores de US\$1.200 mensuales 5/, por lo que no se logra dar respuesta a la creciente demanda habitacional urbana de familias que tienen ingresos muy por debajo de esa cifra.
- 1.14 Al margen de los desarrolladores privados, existen un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se han especializado en el financiamiento, desarrollo y comercialización de viviendas para los hogares de bajos recursos. Instituciones como el Grupo Ciudad, la Fundación Mariana de Jesús, la Fundación Hogar de Cristo, la Asociación Solidaridad y Acción (ASA) y la Fundación Ecuatoriana

---

5/ Este nivel de ingreso corresponde aproximadamente a los dos deciles superiores de la población, donde se ubican 130.000 de los 1,2 millón de hogares ecuatorianos, según una encuesta de hogares del INEC, 1991.

Populorum Progressio (FEPP), entre otras, han organizado exitosamente el mejoramiento de viviendas y/o la construcción de nuevas soluciones con tamaños desde 18 m<sup>2</sup> hasta 42 m<sup>2</sup> para familias de bajos ingresos. Sin embargo, el alcance de sus programas es pequeño por los recursos limitados y/o variables, principalmente de donantes externos al país, que han tenido a su disposición.

- 1.15 En resumen, la oferta del sector privado y su capacidad de dar respuesta a la creciente demanda de soluciones habitacionales para los estratos de menores recursos, es claramente limitada. Como limitantes principales para el desarrollo de esta capacidad se han identificado: a) los obstáculos que presentan las leyes y regulaciones que enmarcan la actividad inmobiliaria a niveles nacional y local; b) la escasez de oferta crediticia adecuada del sistema financiero, y c) el bajo nivel de los ingresos de la población en búsqueda de soluciones.

#### 1. El marco legal y administrativo

- 1.16 El marco legal y administrativo vigente en Ecuador obstaculiza el desarrollo eficiente del mercado inmobiliario y de tierras, aumenta significativamente el costo de las viviendas, y dificulta la legalización de los asentamientos informales. Las ordenanzas municipales vigentes son rígidas en sus estándares de urbanización y construcción, especialmente en Quito y Guayaquil. Dichas regulaciones no permiten el fraccionamiento y venta de la tierra, sin que ésta cuente con la dotación completa de servicios básicos y la legalización correspondiente. Así los propietarios de tierras en la periferia urbana, para poder ofertar sus tierras en el mercado formal tienen obligatoriamente que incursionar en inversiones de urbanización costosas por los estándares exigidos y demoradas por los trámites implícitos. Por otro lado, las empresas de servicios exigen estándares únicos y aplicables a todo tipo de urbanización, lo que encarece las obras de infraestructura de proyectos que deberían contemplar menores costos. Estos aspectos desincentivan el desarrollo formal de nuevas urbanizaciones para los sectores de menores recursos: potenciales promotores habitacionales no se arriesgan a desarrollar proyectos de bajo costo, mientras que las familias de modestos recursos ven como única solución la invasión de terrenos y el establecimiento de asentamientos informales.
- 1.17 Luego que la tierra ha sido invadida, surge el problema del dominio legal de la propiedad. El logro del título depende principalmente del municipio, el cual procede, lentamente, a legalizar la posesión, previo un decreto del gobierno central declarando de utilidad municipal las tierras invadidas. La carencia de títulos de propiedad antes de la conclusión de estos procedimientos, perjudica a los municipios, al no percibir ningún tipo de contribución por esas tierras hasta que se legalizan. A las familias en los asentamientos sin títulos de propiedad, se les dificulta el acceso a servicios de infraestructura urbana y la posibilidad de obtener financiamiento hipotecario.

## 2. La oferta del sistema financiero

- 1.18 La banca privada jugó un papel importante en el financiamiento habitacional para los estratos medios y altos durante el auge de la producción petrolera en el Ecuador. En años posteriores las IFI han sufrido de una reducción significativa de la disponibilidad de recursos a largo plazo, debido a una época de inflación sostenida y el efecto de una ley, vigente hasta 1995, que dificultaba exigir tasas de interés positivas en términos reales por los depósitos. De esta manera, en septiembre 1996, los depósitos a la vista constituían un 49,34% de todos los depósitos de los bancos privados, y sólo un 9,8% de todos los depósitos tenían un plazo superior a los 180 días. Por su parte, del total de los depósitos de las mutualistas y las cooperativas de ahorro y crédito, solamente el 2,6% y el 0,5%, respectivamente, correspondía a depósitos a más de un año plazo.
- 1.19 En consecuencia, las IFI —incluyendo las mutualistas y las cooperativas de ahorro y crédito— se vieron obligadas a reducir los plazos de sus préstamos y reorientar sus operaciones al crédito de consumo y operaciones de tesorería. Recién desde el año 1992 se observa una creciente importancia de créditos de largo plazo, lo que se refleja sobre todo en la evolución de la cartera hipotecaria de la banca comercial. De este modo, entre 1992 y 1996, la cartera hipotecaria de los bancos comerciales se ha septuplicado y, por tanto, en abril de 1997, con un saldo de US\$738,6 millones, ha sobrepasado en cifras absolutas el nivel de 1980. Asimismo, el peso relativo, medido como porcentaje de la cartera total también se comienza a aproximar con un 16,9%, al valor del año 1980 (24,1%).
- 1.20 El crecimiento de los créditos hipotecarios en los años pasados está financiado básicamente con depósitos recurrentes de corto plazo. Esta creciente predisposición de los bancos de transformar los plazos debe atribuirse a la mayor confianza en las perspectivas macroeconómicas en años recientes. Sin embargo, si sigue predominando la preferencia por depósitos de corto plazo, en vista de las limitaciones de transformar los plazos sin incurrir en riesgos exagerados, es previsible que el crecimiento de la cartera hipotecaria se vea limitado en el futuro. Estas limitaciones ya empiezan a reflejarse en la evolución de la cartera hipotecaria de los últimos dos años: mientras que desde 1993 a 1995 se incrementó el peso de la cartera hipotecaria en relación a la cartera total en 6,54 puntos porcentuales, desde diciembre de 1995 a abril de 1997 este incremento fue sólo de 1,54 puntos porcentuales.
- 1.21 A pesar de la reactivación de los créditos hipotecarios, la disponibilidad de recursos de largo plazo constituye todavía una limitante importante en la oferta de crédito dirigida al financiamiento de la vivienda, en especial en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, la carencia casi absoluta de financiamiento para estos estratos se debe no sólo a esta falta de recursos de largo plazo, sino también a la limitada orientación de las IFI hacia dicho segmento. Por un lado, las instituciones que ofrecen servicios crediticios de menores volúmenes no han desarrollado productos

específicos para vivienda. Por otro, aquellas instituciones financieras que disponen de recursos financieros de largo plazo, dirigen la oferta crediticia para segmentos medios y altos. De este modo, el monto de los créditos ofrecidos para la vivienda, generalmente está por encima de los US\$12.000 y se orienta especialmente a asalariados. La falta de conocimiento sobre los hogares de menores recursos y su capacidad de pago y la ausencia de una tecnología financiera adecuada para el manejo de créditos para este tipo de clientes, limita la acción del sector financiero formal hacia estas familias, obligándolas a recurrir al autofinanciamiento. Mediante este mecanismo poco eficiente de inversión, transcurren entre 5 y 15 años para que familias en este segmento completen la construcción de sus viviendas, con todos los efectos negativos que esto conlleva.

### 3. Capacidad de pago de los hogares

- 1.22 La participación del sector privado en la producción de viviendas se ve limitada también por el bajo nivel de ingresos de amplios estratos poblacionales. Durante la preparación de la operación, se llevó a cabo un análisis del gasto en inversiones habitacionales de 224 hogares en diferentes barrios urbano-marginales de Guayaquil, Quito y Machala 6/. Un 89% de estos hogares cuentan con ingresos mensuales menores a US\$400, y un 29% de ellos cuentan con ingresos por debajo del salario legal mínimo. A pesar del bajo nivel de ingresos se ha podido evidenciar que las familias incluidas en la encuesta invierten en su solución habitacional entre el 24% y el 34% del total de sus ingresos familiares. Estas inversiones se sitúan entre US\$500 y US\$3.000, y se utilizan para cubrir los costos iniciales de la invasión de terrenos y los esfuerzos posteriores para mejorar la vivienda.
- 1.23 Aunque estas inversiones muestran que existe la capacidad y voluntad de pago para el mejoramiento de la situación habitacional, el análisis efectuado 7/ demuestra con claridad que las familias en este segmento de la población no están en condiciones de financiar por sus propios medios el costo total las inversiones requeridas para la realización de una solución habitacional completa de un costo de US\$6.000, la alternativa más barata en el mercado. Recién a partir de ingresos mensuales mayores a US\$400, una familia podría financiar una solución habitacional muy básica por sus propios medios. La baja capacidad de pago de una parte importante de la población urbana, por lo tanto, constituye una restricción insuperable en el corto plazo para la reducción del problema habitacional basada exclusivamente en la iniciativa privada, y muestra la necesidad de subvención de este segmento poblacional.

---

6/ Análisis de la capacidad de aporte propio movilizable de los sectores urbano-marginales para el financiamiento de inversiones en vivienda, Internationale Projekt Consult GmbH (IPC), agosto de 1997.

7/ Ibid.

E. Lógica del programa propuesto

- 1.24 En síntesis, puede constatarse un creciente déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo, especialmente para los sectores de menores recursos, cuya solución requiere un mayor involucramiento del sector privado. Una mayor participación de dicho sector se ve dificultada por desincentivos en el marco legal y administrativo existente, por limitantes en el financiamiento, y por la baja capacidad de pago por parte de los demandantes de menores recursos. En consecuencia, los componentes principales del programa, detallados en el capítulo siguiente, se dirigen a estos tres ámbitos de problemas, mediante mecanismos sostenibles de intervención pública que sean compatibles con el desarrollo de un mercado eficiente y promuevan la oferta de soluciones de bajo costo.
- 1.25 El primer componente del programa se dirige a la **simplificación y racionalización del marco institucional y legal del mercado habitacional**. Para mejorar el entorno regulatorio del sector, el programa prevé medidas de intervención en las áreas de procesos de aprobación y legalización de proyectos de urbanización, titulación y registro de propiedad urbano-marginal. Esto incentivará la oferta privada de viviendas básicas. Un segundo componente apunta a **mejorar la oferta de servicios financieros para el financiamiento de la vivienda de bajo costo**. Las medidas previstas dentro de este componente comprenden apoyo a la consolidación de la CTH, con lo cual se posibilitaría a las instituciones financieras refinanciar créditos hipotecarios en el mercado secundario y obtener recursos financieros de largo plazo. Dado que el problema de fondeo no constituye el único problema en la oferta de créditos para el financiamiento de la vivienda de los segmentos de menores ingresos, se prevén también medidas de asistencia técnica que incentiven la incursión de la banca privada en el otorgamiento del crédito hipotecario a estos segmentos del mercado. El tercer componente del programa —el principal en términos de recursos de inversión— busca **la potencialización de la demanda a través de un nuevo sistema de subsidios directos a la misma**. Los subsidios se dirigen a las familias de menores ingresos que no disponen de suficiente capacidad de pago, y que aún con un mercado financiero profundizado no estarían en las condiciones de financiar una solución nueva adecuada, o mejorar una vivienda existente, con sus propios recursos. Adicionalmente, el programa incluye recursos para el fortalecimiento institucional del MIDUVI y de ONG participantes, así como para apoyar el seguimiento y ajuste del diseño del programa durante su ejecución.

F. El Banco y otras entidades en el sector

1. Lecciones aprendidas

- 1.26 En 1987 se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano (805/SF-EC), por US\$57,6 millones, dirigido a financiar lotes con servicios y otorgar subpréstamos para la adquisición de materiales destinados a la



autoconstrucción de unidades básicas en los lotes financiados. Una evaluación del Banco indica que el programa no alcanzó las metas previstas, experimentando cambios importantes en su diseño y la cancelación de parte del programa original. Los problemas detectados incluyen: a) capacidad ejecutora insuficiente de las instituciones a cargo del programa; b) fallas en la focalización; c) procedimientos de licitación excesivamente complejos, y d) ausencia de instrumentación para el componente del crédito para materiales.

- 1.27 En enero de 1988 el BIRF aprobó el Segundo Proyecto Nacional de Vivienda (2898-EC) por US\$60 millones, que se concluyó en junio de 1994. Dicho programa se basó en dos préstamos previos del BIRF cuyos objetivos principales eran incrementar la producción de viviendas de bajos ingresos y fortalecer al BEV y a la Junta Nacional de Vivienda (ahora el MIDUVI). Aunque el programa alcanzó muchas de sus metas físicas, sólo obtuvo logros limitados en la focalización de los beneficios y los aspectos institucionales. Una de las conclusiones básicas de la evaluación final del proyecto concuerda con la perspectiva actual de ambos Bancos en cuanto a la política habitacional: la intervención directa del Estado en el financiamiento y construcción de soluciones habitacionales no es ni eficiente ni sostenible, y tiende a beneficiar a familias de ingresos superiores a los deseados.
- 1.28 Por otro lado, la oficina de desarrollo urbano y vivienda de la USAID en Ecuador, ha brindado asesoría técnica importante al GDE en los últimos siete años, apoyando al gobierno en la creación de la CTH, la formulación de la nueva política habitacional y la maduración de la idea de desarrollar un sistema de subsidios directos a la demanda. Por otro lado, la GTZ ha auspiciado un exitoso programa piloto de mejoramiento de barrios, el Centro de Asesoramiento a la Vivienda Popular (CAVIP). Las experiencias acumuladas en ambas iniciativas han contribuido significativamente al diseño de la presente operación.

## 2. Otros programas complementarios

- 1.29 Adicionalmente, el BIRF y el BID están colaborando con el Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia (PROJUSTICIA), el cual tiene programado un amplio estudio del régimen de amparo a la propiedad inmobiliaria y mobiliaria en el país. Dicho estudio recomendará las reformas necesarias para modernizar y promover la eficacia del sistema legal y de registros públicos aplicables a la propiedad.
- 1.30 Ambos Bancos y la Corporación Andina de Fomento (CAF) han financiado el Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE), dirigido hacia las comunidades más necesitadas del país para financiar de forma no reembolsable, entre otros, pequeños proyectos de infraestructura. Asimismo, el BID y el BIRF han apoyado el financiamiento de infraestructura de servicios públicos a nivel nacional mediante su apoyo al Programa de Desarrollo Municipal, ejecutado por el Banco del Estado (BDE), cuya segunda etapa se encuentra en

preparación. Finalmente, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) está considerando apoyar a la CTH en 1998.

### 3. Evolución del programa propuesto

- 1.31 El diálogo entre el Banco y el país sobre reformas en el sector habitacional comenzó en 1994 y ha continuado con dos administraciones diferentes hasta reanudarse con el presente gobierno interino. El programa que se propone es resultado de la colaboración entre el GDE y el Banco durante los últimos seis meses, y responde a la alta prioridad otorgada por el presente gobierno a la implantación de la nueva política habitacional.

### 4. Estrategia del Banco en el país y en el sector habitacional

- 1.32 Los objetivos de la estrategia del Banco en el Ecuador incluyen los de contribuir a la reducción de la pobreza y al establecimiento de condiciones favorables para lograr un crecimiento alto y estable. El programa bajo consideración se enmarca dentro de dicha estrategia, al contribuir a mejorar las condiciones de vida de los hogares de bajos ingresos de la sociedad y promover la eficiencia del gasto público en el sector habitacional. Por las mismas razones, como se verá en los próximos capítulos, cumple con los objetivos fijados en la revisión de la Política de Vivienda (OP-751) aprobada en 1995. Según dicha política, los programas deberán: a) mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos ingresos; b) mejorar la eficacia de los recursos del sector público asignados al sector, y c) promover el desarrollo de mercados habitacionales eficientes.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene como objetivos principales contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos, mejorar la eficiencia y equidad de las inversiones públicas en el sector vivienda e incentivar la mayor participación del sector privado financiero y constructor en el mismo.

### B. Descripción

- 2.2 Para lograr sus objetivos, el programa propuesto financiará medidas dirigidas a modernizar el marco legal e institucional del mercado habitacional, profundizar la oferta crediticia hipotecaria y potencializar la demanda habitacional. El programa consiste de cuatro componentes:

1. Modernización legal e institucional del mercado habitacional  
(US\$1,75 millón)

- 2.3 Este componente tiene el propósito de apoyar los cambios necesarios en el entorno regulatorio del sector, así como en las instituciones públicas del mismo, e incluye:

a. Promoción de cambios en el marco regulatorio (US\$450.000)

- 2.4 El componente prevé una serie de acciones tendientes a reducir el costo de soluciones habitacionales formales, con el objeto de dar nuevas alternativas de vivienda a los hogares de bajos recursos y disminuir la presión de invasiones informales de terrenos. Incluye las siguientes iniciativas: a) reducción de los estándares mínimos de infraestructura y construcción para el desarrollo de urbanizaciones, a nivel nacional y local; b) disminución de cargas impositivas iniciales para soluciones de bajo costo; c) simplificación de los procesos de titulación y registro de propiedades urbano-marginales, en colaboración con las acciones del Programa PROJUSTICIA (ver párrafo 1.29), y d) asistencia técnica a los municipios, para lograr cambios necesarios en estándares, titulación y registros de propiedad, así como en los trámites para lograr permisos necesarios para desarrollar nuevos terrenos.

- 2.5 Con base en el diagnóstico sectorial efectuado en la preparación del programa, se ha elaborado un plan de acción que precisa los pasos a tomar para lograr los cambios necesarios en estas áreas, así como los servicios de consultoría necesarios para apoyar al MIDUVI en su implementación. Se ha estimado que esta labor tendrá un costo de US\$450.000, para financiar consultorías internacionales y locales.

b. Asistencia técnica y apoyo al MIDUVI y a otras entidades participantes (US\$1,3 millón)

- 2.6 Comprende las siguientes acciones para apoyar la modernización del MIDUVI: a) implantar el sistema de elegibilidad de beneficiarios a utilizarse en el programa; b) diseñar y establecer sistemas modernos de planificación operativa, de control gerencial y de control ambiental, y c) complementar los sistemas de información existentes. Cada uno de los sistemas a establecerse se acompañará de la capacitación y entrenamiento necesario. Los términos de referencia de las actividades planeadas, así como los productos concretos a ser logrados durante la ejecución, se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.
- 2.7 Se incluye también recursos para establecer un fondo de apoyo a las entidades de la sociedad civil activas en el sector habitacional. Dichos recursos se utilizarían para fortalecer entidades elegibles para mejorar los servicios de organización de la demanda y apoyo técnico a grupos comunitarios, particularmente en la utilización de los subsidios para mejoramiento de viviendas. Se ha estimado un presupuesto de US\$300.000 para estos efectos. Los lineamientos para la operación de dicho fondo serán elaborados por el MIDUVI, conjuntamente con el Banco, y serán incorporados al Reglamento Operativo del programa.
2. Profundización de la oferta crediticia hipotecaria (US\$750.000)
- 2.8 Se financiarán medidas de asistencia técnica que buscan la transferencia del "know-how" a las IFI participantes en el programa en tecnologías crediticias adecuadas al financiamiento de vivienda para hogares de bajos recursos. En particular, se prevé: a) servicios de asesoría nivel de la gerencia de las IFI dirigida a la definición e implementación de una política adecuada para el otorgamiento de créditos para la vivienda en el segmento de menores recursos; b) la capacitación de mandos medios, tales como jefes del departamento de créditos y jefes de sucursales; c) la capacitación de oficiales de crédito en el manejo de crédito a clientes de menores recursos, y d) la subvención del equipamiento y de los costos iniciales de la apertura de nuevas agencias cerca de los sectores donde vive el grupo meta de bajos recursos. Se ha presupuestado la suma de US\$600.000 para estas actividades. Los términos de referencia para la contratación de los servicios de consultoría internacional necesarios se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.
- 2.9 Además, dentro de las medidas orientadas a la profundización del sistema financiero, se contemplan servicios de consultoría a la CTH en el diseño y la implementación de su estrategia de negocio. En particular, dichos servicios incluirán la transferencia de experiencias de otras entidades similares en otros países en la titularización de créditos hipotecarios y la emisión de bonos en el mercado secundario. Se ha presupuestado para esta asistencia la suma de US\$150.000.

- 2.10 Estas medidas de asistencia técnica serían complementadas por la disponibilidad de una línea de redescuento para vivienda ya existente en la Corporación Financiera Nacional (CFN). Con estos recursos se dará un empuje inicial al otorgamiento de créditos a largo plazo hasta que, a través de la CTH, las IFI logren movilizar recursos financieros de largo plazo en el mercado secundario.

3. Potencialización de la demanda habitacional (US\$57 millones)

- 2.11 Se financiará un sistema de incentivos para la vivienda (SIV), que apoyará la adquisición de una solución habitacional nueva o el mejoramiento de una solución habitacional existente. El uso eficiente de los recursos públicos invertidos para promover el sector de la vivienda se garantiza a través del aprovechamiento óptimo de la capacidad del aporte propio movilizable de los sectores urbano-marginales para el financiamiento de inversiones en vivienda. Por lo tanto, se dimensiona el subsidio en función de la capacidad de ahorro y de la capacidad de crédito de las familias subsidiadas, que ha sido evaluado en un estudio llevado a cabo en el marco de la preparación del proyecto 8/.
- 2.12 El diseño del SIV refleja un equilibrio adecuado entre los dos objetivos que sirvieron como principios rectores para la determinación de los rangos de subsidio: la promoción de la equidad económica y el desarrollo del mercado habitacional. En cuanto a la **equidad**, dado que para los hogares de menores recursos es más difícil acceder a soluciones de vivienda, el SIV busca particularmente la potencialización de la demanda de estos estratos. En consecuencia, se concentrará la mayor parte de los subsidios en los grupos familiares que reciben ingresos de hasta el equivalente de US\$400 mensuales, y por lo menos 30% de los recursos del SIV se utilizarán para otorgar subsidios a hogares que cuenten con ingresos mensuales menores a US\$240.
- 2.13 Por otro lado, para promover el **desarrollo del mercado habitacional**, es conveniente no restringir los incentivos para la demanda exclusivamente a las viviendas más básicas. Para lograr estimular el mercado, dinamizar la oferta inmobiliaria y movilizar una elevada demanda de soluciones habitacionales y de sus fuentes de financiamiento, el programa dedica una parte, si bien reducida, de los recursos del SIV a incentivar la demanda de viviendas de hasta un valor de US\$11.000, a las cuales tendrían acceso familias con ingresos entre US\$400 y US\$600 mensuales. Se anticipa también que la inclusión limitada de este segmento en el SIV sirva para disminuir el riesgo de que los beneficios orientados a hogares de menores recursos se filtren hacia segmentos de ingresos superiores.
- 2.14 Para garantizar la focalización deseada del subsidio, se ha desarrollado un sistema de selección que pondera tanto: a) **criterios**

---

8/ Estudio IPC, 1997.

socioeconómicos en base a ingresos, acceso a servicios básicos, condiciones sociales y ambientales de la vivienda actual, composición familiar y contexto urbano, como b) el **esfuerzo propio** en base a la demostración de ahorros y/o la obtención de un crédito, con mayor puntaje para la presentación de un paquete financiero que incluya ambos elementos y con mayor puntaje si este paquete fue obtenido de la banca privada.

- 2.15 Para reducir el riesgo de una filtración de beneficios, el programa introduce un mecanismo de "cross-checking" de información. Este mecanismo aprovecha el hecho de que el crédito sea un componente integral para la participación en el programa, y esto conlleva un análisis exhaustivo de la situación socioeconómica por parte de las instituciones financieras. Los datos obtenidos de este análisis sirven de control implícito para verificar los datos que el solicitante presenta para la obtención del subsidio. A través de este sistema se reducen los incentivos para que el solicitante distorsione su situación económica, ya que para conseguir el subsidio se tiende a subvalorar los ingresos, pero esto sería contraproducente para obtener un crédito. El cruce de la información presentada por el beneficiario en la solicitud del subsidio con los resultados del análisis crediticio llevado a cabo por el banco permite reducir el riesgo de una focalización equivocada, lo que apoya al uso eficiente de los subsidios.

a. Mejoramiento de viviendas en barrios urbano-marginales  
(US\$17 millones)

- 2.16 Con los recursos asignados a este subcomponente (aproximadamente 30% del monto total destinado a subsidios), se financiarán mejoras a viviendas existentes en barrios consolidados, donde ya se cuente con servicios públicos mínimos. El subsidio se podrá utilizar para la legalización del terreno, incluida la compra si se requiriera, la conexión domiciliaria a servicios, y el mejoramiento o reemplazo de la solución habitacional. La participación en el SIV para el mejoramiento de vivienda se limitará a los hogares con ingresos menores a US\$240 mensuales.
- 2.17 En este componente, se distinguen dos rangos de subsidio. El primero estaría orientado a la reposición de soluciones habitacionales precarias. El subsidio máximo para este rango será de US\$1.500, que representa el 75% del valor máximo subvencionable en este componente, equivalente a un mejoramiento de 18 m<sup>2</sup>. El segundo rango subsidia mejoras específicas. El subsidio en este caso será de US\$800, para mejoras de un valor de US\$1.000. La diferencia en ambos rangos entre el subsidio y el valor del mejoramiento, representa el aporte propio de la familia (ver cuadro II-1).

Cuadro II-1 CATEGORÍA MEJORAMIENTO O REEMPLAZO DE VIVIENDA (en US\$)				
TIPO DE SOLUCIÓN	COSTO MÁXIMO	APORTE FAMILIAR	APORTE ESTATAL	
			MONTO	% DEL VALOR DE LA SOLUCIÓN
Mejoramiento	1.000	200	800	80%
Reemplazo	2.000	500	1.500	75%

b. Viviendas nuevas (US\$40 millones)

- 2.18 Con los recursos de este subcomponente se financiarán aproximadamente 23.000 nuevas soluciones habitacionales. Las soluciones elegibles serán individuales, de bajo costo, con un valor máximo del equivalente de US\$11.000 (ver cuadro II-2). Se otorgarán subsidios individuales, los que podrán ser utilizados de forma individual o colectiva, mediante un proceso de concurso y selección cuyo detalles se presentan en el capítulo III.
- 2.19 El esquema de subsidios y los montos a otorgar fue diseñado en base al análisis de la capacidad de aporte propio del beneficiario y a la confrontación de éstos con los precios de mercado de las soluciones habitacionales básicas. Para determinar la capacidad de aporte propio de las familias de bajos recursos se utilizó el gasto histórico, transformándolo financieramente en un paquete que incluye ahorro y crédito. A objeto del cálculo del volumen de crédito se consideró una tasa de mercado comparable en US\$ y un plazo de 7,5 años, así como un ahorro previo de un plazo de dos años. En un segundo cálculo se partió de un plazo de crédito de cinco años y de un ahorro previo de tres años. En función de estos parámetros se llegó a un promedio de un aporte propio movilizable que, de acuerdo al nivel de los ingresos, asciende aproximadamente en US\$4.600 (en el rango de ingresos mensuales de US\$200 a US\$250), en US\$6.200 (en el rango de ingresos mensuales de US\$250 a US\$350), en US\$8.500 (en el rango de ingresos mensuales de US\$350 a US\$500) y en más de US\$10.000 (en el rango de ingresos de US\$500-US\$600).
- 2.20 Partiendo de la premisa de una plausible autofocalización es decir, que los estratos de ingresos más bajos opten por la solución habitacional básica de US\$7.000 y los estratos de ingresos mayores opten por soluciones habitacionales más costosas, se calculó la diferencia entre el aporte propio movilizable y el valor de la solución para los distintos rangos de soluciones. De esto se deriva la necesidad de un subsidio máximo de US\$2.400 para la adquisición de una solución habitacional de US\$7.000, lo que permite a familias con ingresos mensuales entre US\$200 y US\$250 la compra de una solución básica. Asimismo, con los subsidios previstos las familias con ingresos mensuales entre US\$250 y US\$350 pueden adquirir una solución de US\$8.000, y las familias con ingresos entre US\$350 y US\$500 pueden adquirir una solución de US\$9.500. A la vez, se dará un incentivo a las familias con

ingresos mensuales de entre US\$500 y US\$600 para la adquisición de una solución de US\$11.000. De este modo, el monto del subsidio varía entre el 4,5% al 34% del valor de la solución habitacional, decreciente en relación al nivel de ingresos y al precio de las soluciones elegidas.

Cuadro II-2 CATEGORÍAS DE VIVIENDA NUEVA (en US\$)					
SOLUCIÓN ELEGIBLE		APORTE POR FAMILIA	APORTE ESTATAL		% DEL TOTAL DESTINADO A SUBSIDIOS
TAMAÑO ESTIMADO m <sup>2</sup>	COSTO		POR FAMILIA	% DEL VALOR DE LA VIVIENDA	
36	hasta 7.000	4.600	2.400	34,3	40,0
40	hasta 8.000	6.200	1.800	22,5	20,0
45	hasta 9.500	8.500	1.000	10,5	7,5
55	hasta 11.000	10.500	500	4,5	2,5

2.21 Para garantizar el principio de la equidad se han fijado topes de soluciones habitacionales subsidiables, que están en correlación con los distintos niveles de ingresos familiares. Además, del 70% del total de los recursos que se destinarán a subvencionar soluciones nuevas, el 40% se dedicará a subsidiar soluciones de hasta US\$7.000, las que se encuentran al alcance de hogares con ingresos menores a US\$240 mensuales. Del 30% restante, el 20% se utilizará para subsidiar soluciones de hasta US\$8.000, el 7,5% para subsidiar soluciones de hasta US\$9.500, y el 2,5% para soluciones de hasta US\$11.000.

2.22 Por otra parte, el Banco ha financiado un programa de recuperación del Centro Histórico de Quito, el que ha sido declarado por UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Sin embargo, el programa en ejecución por el Banco, no incluyó acciones específicas que facilitarían la recuperación y rehabilitación en el área de viviendas. En estas circunstancias, se está estudiando por parte del Municipio de Quito y del MIDUVI, una acción que, en conjunto con otras instituciones internacionales como UNESCO, permita lograr una sostenibilidad social del Centro Histórico. Al respecto, el programa prevé apoyar de manera limitada, mediante el otorgamiento de subsidios dirigidos a la rehabilitación de viviendas ubicadas en este centro. Los procesos, criterios de elegibilidad, montos y otras características que tendría esta modalidad deberán ser acordadas entre el MIDUVI y el Banco antes de ponerlas en ejecución.

#### 4. Promoción, administración y seguimiento del programa (US\$4,1 millones)

##### a. Promoción (US\$1 millón)

2.23 Para promover adecuadamente el programa innovador que se contempla, se requerirá de esfuerzos especiales para dar a conocer el programa



a varios niveles y para promover la actuación de las entidades participantes. Para estos propósitos, se está elaborando un plan de "mercadeo social focalizado" que contempla: a) elaborar programas de comunicación y contratación de la difusión en los medios adecuados al grupo receptor, tales como radioemisoras y promoción directa focalizada; b) diseñar medios impresos, y c) contratar servicios para el apoyo técnico en la formación y organización de las ONG.

b. Administración (US\$2,75 millones)

- 2.24 Comprende el financiamiento para la contratación del personal de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y del personal adicional, el equipamiento y los gastos de funcionamiento de las entidades ejecutoras regionales. El presupuesto detallado de administración del programa se encuentra en los archivos técnicos del proyecto.

c. Seguimiento (US\$300.000)

- 2.25 Consiste de recursos para la contratación de servicios de consultoría para evaluar los aspectos centrales del programa, incluyendo: a) la focalización del sistema de subsidios; b) la participación del sector privado (banca comercial, constructores y ONG) en el programa; c) la transparencia del SIV; d) el avance de los cambios en el marco regulatorio, y e) el sistema de control ambiental del programa.

D. Costo y financiamiento

- 2.26 El costo total del programa excluyendo el aporte de los beneficiarios, se ha estimado en el equivalente de US\$68,6 millones de los cuales el Banco prestaría US\$32 millones procedentes del Capital Ordinario, y US\$30 millones del Fondo de Operaciones Especiales; el GDE aportaría los US\$6,6 millones restantes. El desglose del costo y sus fuentes de financiamiento se presentan en el cuadro II-3.
- 2.27 El aporte requerido del prestatario será distribuido en los cuatro años de la ejecución, con un máximo de US\$2 millones en el tercer año. En vista que los montos anuales requeridos para la ejecución son cifras manejables en relación al gasto nacional anual, no se anticipan problemas desde el punto de vista de la capacidad del prestatario de cubrir los aportes requeridos.

Cuadro II-3 COSTOS DEL PROGRAMA (en miles de US\$ equivalentes)					
CATEGORÍAS	BID OC	BID FOE	LOCAL	TOTAL	% DEL TOTAL
<b>1. MODERNIZACIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL DEL MERCADO HABITACIONAL</b>	<b>1.550</b>	<b>-</b>	<b>201</b>	<b>1.751</b>	<b>2,6</b>
1.1 Promoción de cambios en el marco regulatorio	260	-	190	450	0,7
1.2 Asistencia técnica y apoyo al MIDUVI y otras entidades participantes	1.290	-	11	1.301	1,9
<b>2. PROFUNDIZACIÓN DE LA OFERTA CREDITICIA HIPOTECARIA</b>	<b>590</b>	<b>-</b>	<b>160</b>	<b>750</b>	<b>1,1</b>
<b>3. POTENCIALIZACIÓN DE LA DEMANDA HABITACIONAL</b>	<b>25.300</b>	<b>29.700</b>	<b>2.000</b>	<b>57.000</b>	<b>83,1</b>
3.1 Mejoramiento de viviendas	4.000	11.000	2.000	17.000	24,8
3.2 Nuevas viviendas	21.300	18.700	-	40.000	58,3
<b>4. PROMOCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y SEGUIMIENTO</b>	<b>3.847</b>	<b>-</b>	<b>203</b>	<b>4.050</b>	<b>5,9</b>
4.1 Promoción	1.000	-	-	1.000	1,5
4.2 Administración	2.547	-	203	2.750	4,0
4.3 Seguimiento	300	-	-	300	0,4
<b>SUBTOTAL</b>	<b>31.287</b>	<b>29.700</b>	<b>2.564</b>	<b>63.551</b>	<b>93,0</b>
<b>5. IMPREVISTOS</b>	<b>393</b>	<b>-</b>	<b>207</b>	<b>600</b>	<b>0,9</b>
<b>6. COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>320</b>	<b>300</b>	<b>3.829</b>	<b>4.449</b>	<b>6,0</b>
6.1 Intereses	-	-	3.237	3.237	4,7
6.2 Comisión de compromiso	-	-	592	592	0,9
6.3 F.I.V.	320	300	-	620	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>32.000</b>	<b>30.000</b>	<b>6.600</b>	<b>68.600</b>	<b>100,0</b>
<b>% POR FUENTE</b>	<b>46</b>	<b>44</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	

#### E. Dimensionamiento

- 2.28 El dimensionamiento del programa se determinó con base en: a) la capacidad operativa del esquema institucional adoptado para la ejecución del programa; b) un estimado de la capacidad de respuesta de la oferta de viviendas a nivel nacional, y c) la demanda efectiva para la utilización de los subsidios directos, tomando en cuenta la capacidad de ahorro de las familias beneficiarias, la capacidad de dichas familias de obtener créditos, y el costo de las soluciones elegibles. Se considera, además, que la dimensión del programa es adecuada para un nuevo programa que experimentará con nuevos mecanismos de subsidio habitacional.

### III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Marco institucional

##### 1. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Ecuador y el organismo ejecutor el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). La ejecución del programa será a nivel nacional y el MIDUVI desarrollará y supervisará la ejecución de las actividades del programa por medio de sus unidades regionales. En las oficinas centrales se establecerá una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) que apoyará a las unidades regionales y llevará los registros e informes del proyecto. La selección y contratación del personal de la UCP, a efectuarse en consulta con el Banco, y la dotación de los recursos necesarios para su operación, será una condición previa al primer desembolso del financiamiento.

##### 2. Otros organismos participantes

- 3.2 Los actores principales en la ejecución del programa son: a) las IFI, incluyendo el BEV (en la fase inicial del programa y con una participación limitada a un 20% de la cartera de préstamos), que recibirán los ahorros de los beneficiarios y otorgarán los créditos para complementar los ahorros y el subsidio; b) los promotores y constructores privados quienes normalmente llevarán a cabo las labores de construcción de las viviendas nuevas, y de algunos de los proyectos de mejoramiento de viviendas; c) las organizaciones civiles, ya sean ONG establecidas o grupos de consultores individuales, que brindarán asistencia técnica a los beneficiarios y apoyarán la organización de la demanda; d) los municipios, quienes facilitarán el desarrollo de urbanizaciones de interés social mediante cambios en las ordenanzas y procesos municipales, y e) beneficiarios individuales o grupos de familias calificadas para optar por los subsidios directos.

#### B. Funciones de las entidades participantes

- 3.3 El MIDUVI, apoyado por la UCP, establecerá y ajustará, cuando sea necesario, los parámetros básicos del programa y asegurará la consistencia y coherencia en su ejecución. Sus principales funciones serán: a) administración y control financiero, incluyendo ajustes mensuales de las variables cuantitativas del programa para mantener su valor real, aplicando los índices de precio que sean necesarios; b) de información y promoción; c) de calificación y selección de beneficiarios, y d) la calificación de las IFI a participar en el programa.
- 3.4 Las IFI, que podrán ser bancos comerciales, mutualistas o cooperativas de ahorro y crédito, tendrán las siguientes funciones:

a) por una parte, captarán los ahorros de los beneficiarios potenciales mediante cuentas de ahorro que serán requisito para la postulación a subsidios, y b) por otro lado, se espera que las IFI otorguen créditos hipotecarios los que, sumados a los ahorros y al subsidio recibido faculten al beneficiario a adquirir la vivienda. Para participar, las IFI deberán llenar los requisitos establecidos por el programa y firmar un convenio con el MIDUVI. La presentación de al menos tres convenios de participación con IFI será condición previa al primer desembolso del financiamiento.

- 3.5 El BEV, en consideración de los tiempos de aprendizaje necesarios por parte de las entidades privadas, participará en las etapas iniciales del programa. Sin embargo, tomando en consideración el hecho que la institución se encuentra en una fase de transición y reestructuración, se han definido lineamientos específicos para la participación del mismo durante una etapa inicial (hasta diciembre de 1998), y criterios estrictos para una eventual participación posterior a esa fecha, previa una revisión de la situación financiera y la capacidad de gestión de la institución en diciembre de 1998 (ver párrafo 3.29).
- 3.6 Los municipios, quienes facilitarán la reducción de estándares para las urbanizaciones de bajo costo, simplificarán los trámites para la obtención de permisos y efectuarán otros cambios para lograr mejoras en el funcionamiento del mercado de tierras.
- 3.7 Los promotores y/o constructores privados serán quienes llevarán a cabo la construcción de las soluciones habitacionales. Se prevé que serán los microconstructores quienes participarán en las obras relacionadas al mejoramiento de viviendas.
- 3.8 Las ONG, otras asociaciones civiles y consultores individuales brindarán asistencia técnica a los beneficiarios en materia de vivienda, apoyarán la organización de potenciales usuarios del SIV y en algunos casos, podrán servir como contratistas y/o constructores. Entre las ONG identificadas como participantes importantes en el programa, se encuentra la Fundación Hogar de Cristo, el Grupo Ciudad, la Fundación Mariana de Jesús, la Fundación Habitierra, y el Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Las funciones específicas y el alcance de las diferentes intervenciones estarán definidas en el Reglamento Operativo del programa.

C. Ejecución del programa

- 3.9 Dentro del MIDUVI, la responsabilidad de la ejecución del programa estará a cargo de la Subsecretaría de Vivienda quien se apoyará en la UCP y en las otras unidades operativas del ministerio. A nivel nacional, las actividades serán ejecutadas por las nueve direcciones regionales.

1. Componentes de fortalecimiento institucional y asistencia técnica

- 3.10 La ejecución de los componentes no relacionados directamente a los subsidios, será llevada a cabo directamente por el MIDUVI, mediante la UCP. La UCP llevará a cabo la contratación de las consultorías necesarias para el adecuado seguimiento de estos componentes.
- 3.11 Para la modernización legal e institucional prevista, el MIDUVI lideraría los cambios detallados en el plan de acción de dicho componente. Como primer paso, y como condición previa al primer desembolso, el MIDUVI completará la elaboración y divulgará una propuesta de nuevas Normas Urbanísticas Mínimas para el desarrollo de viviendas y urbanizaciones de bajo costo.
- 3.12 Con el objeto de dinamizar la participación de las IFI del sector privado en el programa, el MIDUVI contratará una firma de consultora internacional, según criterios de selección y términos de referencia acordados con el Banco. Como condición previa al primer desembolso, el MIDUVI presentará los términos de referencia necesarios acordados con el Banco, y demostrará que ha comenzado los trámites para la contratación de la firma. Dicha consultoría será apoyada por personal especializado en la UCP.
- 3.13 Para la promoción del programa será contratada una firma especializada la que presentará un plan, para el primer año, que se anticipa cubrirá dos niveles de difusión; por un lado, en anticipación al primer llamado a concurso de subsidios se hará una difusión general de los principales aspectos del programa; y para cada uno de los llamados se hará una difusión de los términos del concurso específico del llamado. Por otra parte, se mantendrá un programa de promoción social de apoyo que, de manera focalizada, promueva aspectos específicos del programa, por ejemplo, estimulará la participación de población especialmente vulnerable, y promoverá la formación de grupos para una mejor ejecución del mejoramiento de viviendas. El programa de promoción será revisado, y ajustado si es necesario, anualmente. El MIDUVI presentará al Banco los términos de referencia para las actividades de la firma especializada, previo a la contratación de la misma.

2. Componente de inversiones

- 3.14 En vista que el mecanismo de asignación de los subsidios requiere un proceso transparente de competencia, la ejecución del componente de inversiones del programa se hará por medio de concursos para la asignación de los subsidios. Las solicitudes recibidas estarán sujetas a un proceso de puntuación con el objeto de tamizar a los postulantes y establecer un orden de prelación para la asignación de los subsidios en cada concurso. A continuación se resaltan los aspectos principales del ciclo de proyecto que se ha previsto para este componente.

- 3.15 **Requisito inicial y postulación al subsidio.** Las familias interesadas en participar en el programa deberán abrir una cuenta de ahorro en una IFI, la que le brindará toda la información sobre el sistema de subsidios. Como parte de la difusión general, se le habrá informado al público en general, los requisitos y procedimientos que el sistema de subsidios utilizará. El beneficiario potencial firmará un "contrato tipo" con la IFI donde constará el tipo de solución a la que estaría optando. En el contrato se estipulará el ahorro mínimo que tendría que acumular el postulante a fin de efectivizar el subsidio en caso de resultar beneficiado en el concurso en que participe.
- 3.16 **Llamado.** Periódicamente, el MIDUVI hará llamados a concursos específicos en los cuales se asignará un número determinado de subsidios. Dado que cada llamado tendrá características propias, el programa divulgará dicha información cada vez que haya concurso. El tiempo estimado para esta etapa del proceso es de 20 días hábiles. Con el objeto de facilitar la ejecución de los concursos y de focalizar los esfuerzos, se ha previsto que los concursos se hagan por regiones. Sin embargo, durante el primer año, se hará un concurso a nivel nacional con el propósito de que sirva como lanzamiento del programa.
- 3.17 **Recepción de solicitudes.** En esta etapa, los postulantes presentarán la información requerida para ser considerados elegibles al subsidio. Durante esta etapa, las unidades receptoras de las solicitudes simplemente verificarán que la información requerida esté completa. Esta función podría ser subcontratada ya que es una función temporal muy puntual y la capacitación para ello se puede impartir rápidamente. Los principales requisitos para la postulación son: a) certificación de la cuenta de ahorro; b) información socioeconómica del solicitante, incluyendo comprobación o declaración jurada de ingreso, y c) certificación de no propietario de inmueble. El solicitante tendrá la opción de presentar, y recibir puntuación adicional por ello, un certificado de elegibilidad para un préstamo hipotecario emitido por una IFI. El tiempo estimado para esta parte del proceso es de 42 días hábiles y es concurrente con el llamado ya que teóricamente se comenzaría a recibir solicitudes inmediatamente después de la primera publicación.
- 3.18 **Procesamiento de solicitudes.** Durante esta etapa se procesaría, electrónicamente, las solicitudes recibidas. El procesamiento consiste en aplicar el sistema de calificación que para este efecto ha sido diseñado y emitir una lista preliminar de beneficiarios. Aunque existe la posibilidad de que ésta función la realice el personal del MIDUVI, la intención es que se inicie el programa mediante la contratación de los servicios de procesamiento electrónico de datos con una o varias firmas especializadas, las que operarían bajo la dirección y supervisión del MIDUVI. Para el primer llamado se ha decidido que el procesamiento se haga a nivel central de manera que se pueda verificar la transparencia y buena aplicación del sistema de puntuación. Los llamados posteriores

podrían ser procesados regionalmente. El resultado de esta etapa será la emisión de una **Lista Provisoria de Beneficiarios**. Esta lista será publicada en los medios de comunicación masiva del país. El tiempo estimado para esta etapa es de 65 días hábiles.

- 3.19 **Período de reclamos.** Después de la publicación de la lista provisoria se revisarán y resolverán todos los reclamos que se presenten. Después de este período, los que hayan cumplido con el requisito formarán parte de una **Lista Definitiva de Beneficiarios**.
- 3.20 **Emisión y entrega de certificados.** Un mes después de publicada la Lista Definitiva de Beneficiarios, la Dirección Financiera del MIDUVI, emitirá los correspondientes certificados los que se entregarán a los beneficiarios mediante el procedimiento establecido en el Reglamento Operativo.
- 3.21 **Efectivización del subsidio (certificado).** Será obligación del beneficiario el ubicar en el mercado la solución a la que tiene derecho, o el contratista si se trata de mejoramiento de vivienda. Cuando el proceso esté completo, es decir, que se haya encontrado la solución o el contratista, formalizado el crédito y comprado la vivienda o efectuado el trabajo de mejoramiento, el beneficiario habrá endosado el certificado a favor del vendedor del inmueble, o del constructor en el caso del mejoramiento de viviendas, quien lo presentará al MIDUVI para la verificación de acuerdo a los procedimientos establecidos. El MIDUVI aprobará el pago del certificado y el vendedor o constructor lo podrá hacer efectivo en cualquier IFI. En ningún caso se pagará el valor del subsidio directamente al beneficiario.
- 3.22 El ciclo de proyecto detallado y el cronograma esperado para cada llamado a concurso así como el esquema general del mecanismo de asignación de los subsidios, se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.

### 3. Línea de redescuento de la CFN

- 3.23 Con el objeto de adecuar la línea de redescuento para la vivienda, ya existente en la CFN, a ser utilizada en el programa (ver párrafo 2.10), la CFN abrirá una ventanilla dentro de dicha línea, lo que permitirá redescantar créditos otorgados en el marco del programa. Las condiciones de redescuento de esta ventanilla serán las siguientes: a) montos máximos de crédito de US\$7.000; b) plazos máximos de 10 años, y c) ausencia de topes a las tasas de interés exigidas por las IFI. **La apertura de esta ventanilla en la CFN será condición previa al primer desembolso de la operación.** A fin de garantizar tasas de interés razonables para el usuario, se incluirán medidas para incentivar la competencia entre los oferentes de estos créditos como, por ejemplo, a través de la publicación regular, por parte del MIDUVI, de una tabla comparativa de las tasas efectivas de interés exigidas por las distintas instituciones en el marco del programa.

#### 4. Reglamento Operativo

- 3.24 El programa se regirá por un Reglamento Operativo, cuya texto preliminar se ha acordado con el MIDUVI y cuya versión final y puesta en vigencia será **condición previa al primer desembolso del financiamiento**. Dicho reglamento incluye, entre otros, el mecanismo operativo del programa y los criterios de elegibilidad y/o calificación de los varios participantes en el programa. Serán parte integral de él los siguientes documentos, que definen las normas para la ejecución del programa en sus aspectos operativos: a) manual de organización y procedimientos operativos de la UCP; b) sistema de elegibilidad de beneficiarios; c) reglamento del subsidio; d) criterios de elegibilidad y calificación de los instituciones financieras participantes; e) lineamientos y criterios para la participación de las ONG y otras entidades técnicas, y f) el modelo de contrato requerido para la participación de las IFI. Durante la ejecución del programa, cambios en el Reglamento Operativo serán acordados previamente con el Banco.
- 3.25 **Criterios de elegibilidad de las IFI.** Serán elegibles para el programa, todas las IFI que estén sujetas a la supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y cumplan con los siguientes requisitos: a) cumplimiento cabal de todas las normas prudenciales de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y sus reglamentos, así como el cumplimiento de todas las circulares o dispositivos establecidos por la Superintendencia y otros órganos de control y supervisión pertinentes; b) demostrar haber tenido resultados positivos en el ejercicio inmediatamente anterior a cada llamado, y c) mantener un índice de morosidad de más de 90 días no superior al 10%, de la cartera del programa.
- 3.26 La UCP, en colaboración con la Superintendencia y la CFN, revisará semestralmente el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las IFI participantes. En caso de incumplimiento de los criterios, se suspenderá inmediatamente el desembolso de nuevos fondos así como los aportes de asistencia técnica a las IFI correspondientes y, en caso de que la IFI no resuelva el incumplimiento de las condiciones dentro de un plazo de 30 días, se suspenderá la participación de dicha entidad en el programa en forma definitiva.
- 3.27 **Lineamientos y condiciones de la participación del BEV.** El enfoque general del programa es potenciar la participación del sector financiero privado en el otorgamiento de créditos hipotecarios a los segmentos de menores recursos. Debido a que la inserción de las entidades privadas en estos segmentos del mercado es un proceso gradual de aprendizaje, se prevé que durante el primer año haya una respuesta limitada por parte de este sector.
- 3.28 Para no poder en peligro los avances en esta etapa decisiva de lanzamiento del programa, se considera conveniente la participación del BEV durante este período inicial del programa, no obstante la



situación delicada y de transición en que se encuentra la institución debido al manejo deficiente durante los últimos años.

- 3.29 En vista de la situación particular del BEV, se han definido lineamientos para la participación de esta institución en la etapa inicial hasta diciembre de 1998, y criterios para una eventual participación posterior a esa fecha, previa una revisión de su situación financiera y capacidad de gestión.

- a. **Lineamientos de participación inicial hasta diciembre de 1998:**  
i) para garantizar que las condiciones del otorgamiento crediticio no desincentiven la participación del sector financiero privado, se exigirá que las tasas de interés no sean inferiores a la tasa ponderada de las dos instituciones que ofrezcan las tasas más bajas en el marco del programa o de las instituciones que ofrecen productos semejantes en estos segmentos del mercado. Los plazos de los créditos no deberán ser superiores a los plazos ponderados ofrecidos por las instituciones participantes en el programa o para productos semejantes en estos segmentos del mercado, y ii) la participación del BEV en la cartera total de los créditos del programa no podrá superar el 50% de la misma.
- b. **Lineamientos para una participación posterior a diciembre de 1998:** i) a partir de esa fecha, el BEV deberá cumplir estrictamente las mismas condiciones de participación que las IFI privadas participantes en el programa. El cumplimiento de dichas condiciones se comprobará en base a los resultados de una auditoría externa cuyos términos de referencia se definirán en colaboración y a satisfacción del Banco. La situación del BEV y su cumplimiento con los criterios acordados serán objeto de una evaluación del Banco en noviembre de 1998, y ii) la participación anual del BEV en la cartera total de préstamos del programa no podrá superar el 20%.

D. Flujo de fondos y manejo financiero

- 3.30 Los recursos, tanto del financiamiento como de la contrapartida serán transferidos al programa en la medida en que sean requeridos de acuerdo al programa de ejecución. El flujo de los fondos del programa seguirá el siguiente esquema: el MIDUVI, mediante su Dirección Financiera, tendrá dos cuentas bancarias para el programa, una en dólares de los Estados Unidos en el Banco Central de Ecuador; y otra en sucres, en una fiducia a ser establecida, donde se depositarán los fondos de contrapartida, así como los desembolsos periódicos de los recursos del préstamo de haber sido internados en sucres. Los recursos del financiamiento serán mantenidos en dólares en la cuenta en el Banco Central. Con esto se pretende mitigar de alguna manera el efecto de la inflación sobre parte de los recursos del programa.
- 3.31 El manejo operativo de las cuentas bancarias y la fiducia será regido por un manual de manejo financiero que será acordado con el

Banco y que forma parte del Reglamento Operativo. El establecimiento del conjunto de cuentas que el esquema financiero requiere también será condición previa al primer desembolso (ver párrafo 3.35).

E. Contratación de obras y consultorías

- 3.32 Debido a que el programa no contempla el financiamiento directo de obras, los montos límites para este rubro no son aplicables. Las adquisiciones de bienes se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del Contrato de Préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuya valor exceda US\$250.000. Este límite se justifica considerando que en proyectos similares en el país, se da la participación internacional cuando los montos exceden este límite. Las adquisiciones por debajo de este límite se harán de acuerdo a la legislación nacional que establece que para montos menores a US\$100.000 se utilizará al menos tres cotizaciones y para montos mayores a US\$100.000 se utilizará licitación pública <sup>9/</sup>. Estas normas son compatibles con los procedimientos del Banco (ver Anexo III-1).
- 3.33 La contratación de los servicios de consultoría será realizada de acuerdo a los procedimientos del Banco, tal como se establece en el Anexo C del Contrato de Préstamo.

F. Calendario de desembolsos

- 3.34 De acuerdo al programa de ejecución, a continuación se presenta el programa tentativo de desembolsos de los recursos del préstamo y de la contrapartida local:

Cuadro III-1 CALENDARIO DE DESEMBOLSOS ESTIMADO (miles de US\$ equivalentes)						
FUENTE	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL	%
BID/CO	3.039	1.858	13.776	13.327	32.000	46
BID/FOE	4.575	19.075	6.275	75	30.000	44
Local	1.033	1.605	2.003	1.959	6.600	10
Total	8.647	22.538	22.054	15.361	66.600	100
%/Año	13	33	32	22	100	

- 3.35 El prestatario deberá presentar evidencia, a satisfacción del Banco, de que se han asignado los recursos de contrapartida para el primer año de operación, y que se ha acordado el funcionamiento del mecanismo de transferencia de recursos de financiamiento al

---

<sup>9/</sup> Cabe notar que el Banco y el país han acordado procedimientos especiales para la licitación pública nacional.

ejecutor por medio de una cuenta especial en divisas, a nombre del programa, en el Banco Central de Ecuador, en la cual se depositarán los recursos del préstamo.

G. Reconocimiento de gastos y anticipo de fondos

- 3.36 El prestatario ha solicitado al Banco el reconocimiento de gastos que ha efectuado en actividades de preparación para la ejecución (no se incluye inversión en viviendas), que prevé efectuar hasta la fecha de la resolución del Directorio Ejecutivo aprobando el financiamiento. El equipo de proyecto ha revisado los requisitos presentados, así como los reglamentos y procedimientos aplicados en la ejecución de los fondos. Con base en esta revisión, y para asegurar una adecuada preparación para la ejecución, el equipo de proyecto ha determinado que los montos que el Banco podrá reconocer retroactivamente con cargo al aporte local y con cargo al financiamiento retroactivo ascienden a US\$1,1 millón. Estos recursos serán utilizados para la contratación de servicios de consultoría, y para la adquisición de equipos.
- 3.37 Debido al tipo de actividades a realizar y al ritmo de ejecución que se prevé, se recomienda que se constituya un anticipo de fondos de hasta el equivalente del 5% del financiamiento, o sea US\$3,1 millones.

H. Seguimiento del Banco durante la ejecución del programa

- 3.38 Los procesos de seguimiento y evaluación servirán para identificar problemas y cambios necesarios en la ejecución y/o metas del programa. La Representación del Banco efectuará el seguimiento del progreso general del programa. Como apoyo a este proceso, el programa incluye recursos para la contratación de una firma consultora, que será contratada por el MIDUVI, con la anuencia del Banco, durante el primer semestre de ejecución. La metodología de seguimiento y evaluación estará basada en los hitos del programa (Anexo III-2) y la información correspondiente será compilada de acuerdo a las responsabilidades y modalidades a ser acordadas con el Banco. En principio, el seguimiento y evaluación se hará de acuerdo al siguiente programa:
- 3.39 **Reunión de puesta en marcha.** En un período no mayor de tres meses después de la firma del contrato de préstamo, el prestatario, con la asistencia del Banco, llevará a cabo un seminario-taller de puesta en marcha del programa. El evento contará con la asistencia del personal del MIDUVI que estará a cargo de la ejecución de las actividades del programa, incluyendo el personal de la UCP y de las unidades regionales.
- 3.40 **Informes y reuniones anuales.** El ejecutor presentará informes semestrales detallando el avance en la ejecución de cada uno de los componentes y el estado de cumplimiento de cada una de las metas anuales previstas en el cuadro de hitos del programa que servirán

de base para los planes de trabajo anuales. Se contempla que las reuniones anuales tengan lugar dentro de los dos meses siguientes a la presentación del segundo informe semestral. En las reuniones con el Banco participarán, los subsecretarios del MIDUVI, el personal ejecutivo y técnico de la UCP, y los directores de las unidades regionales.

- 3.41 Las **revisiones anuales** incluirán, como mínimo: a) revisión de la ejecución del programa durante el año anterior, incluyendo actividades ejecutadas y desembolsos efectuados; b) participación de las IFI en el programa y, específicamente, del BEV en el programa y en el sector; c) comparación de logros específicos del programa con las metas detalladas en las tablas de metas e hitos; d) evaluación de los mecanismos de ejecución, y e) acuerdo en los planes de acción para la ejecución de las actividades del programa para el año siguiente, incluyendo acuerdos sobre cualquier acción correctiva, posibles cambios en los reglamentos, asignaciones de recursos por rubros de inversión, así como nuevas metas de ejecución resultantes de la revisión.
- 3.42 Durante la reunión anual del segundo año, se evaluará el progreso de las consultorías financiadas con recursos del programa para el componente de modernización del marco legal e institucional y sus recomendaciones y logros con respecto a cambios en la política sectorial y el marco legal. Posteriormente, el MIDUVI organizará un seminario que incluirá a las autoridades del sector y el Banco, para discutir un plan de acción para modificaciones de la política, como preparación y complemento para la posible expansión del programa de subsidios directos.

I. Auditoría externa

- 3.43 Durante el período de ejecución, anualmente el ejecutor presentará los estados financieros del programa, debidamente auditados por una firma de auditores independientes aceptados por el Banco.

#### IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 4.1 Con la presente operación se anticipa incrementar las inversiones en el sector habitacional a través de tres tipos actividades principales. Con el componente de modernización del marco legal e institucional, se prevé crear un contexto favorable para incentivar y potenciar la oferta privada de soluciones habitacionales básicas, mediante reformas legales y administrativas y apoyo institucional. Con la implantación del SIV se intenta, de una forma equitativa, potenciar la demanda efectiva de soluciones habitacionales básicas, mediante subsidios a los segmentos de menores recursos. Y con las iniciativas dirigidas al sector financiero, se intenta potenciar la oferta crediticia hipotecaria a fin de movilizar los recursos disponibles para que puedan expresarse en una demanda efectiva para inversiones habitacionales. En el presente capítulo, se discuten brevemente los beneficios y se identifican los riesgos principales que conlleva el programa, así como la sostenibilidad de estas medidas de reforma de la política habitacional en Ecuador.

##### A. Beneficios

###### 1. Impacto económico

- 4.2 **Mercado de vivienda.** Los componentes de la operación propuesta lograrán una potencialización del nivel de inversiones en vivienda de los estratos de bajos recursos; como resultado se proporcionará un mínimo de 33.000 soluciones habitacionales de este tipo. Este aumento del nivel de la oferta privada de viviendas básicas hasta niveles de valores de soluciones de hasta US\$11.000 y la competencia por la misma, significará un aporte considerable al desarrollo de innovaciones tecnológicas con las consiguiente reducción de costos en el mercado de viviendas básicas.
- 4.3 **Mercado de tierra.** El programa contiene tres elementos que promueven la disponibilidad de tierras para el desarrollo de urbanizaciones de bajo costo: a) en el caso de soluciones nuevas se facilitará el acceso a soluciones habitacionales completas, incluyendo el terreno; b) el componente de mejoramiento de soluciones habitacionales ya existentes ofrece un incentivo para la legalización de terrenos; estos dos elementos contribuirán al aumento del número de propietarios de pequeños terrenos, y c) el mejoramiento del marco administrativo-legal a nivel de los municipios, aumentará las posibilidades de compra y venta de estos lotes. El conjunto de estos elementos, tendrá el efecto de incrementar la oferta de pequeños terrenos disponibles, dinamizando de esta forma el desarrollo del mercado de tierras.
- 4.4 **Mercado financiero.** El componente de profundización de la oferta de créditos hipotecarios contribuirá a mejorar la oferta de micros y pequeños créditos para la vivienda por parte de IFI privadas, así

como el desarrollo de un mercado secundario para créditos hipotecarios. El primer elemento está diseñado para impulsar el otorgamiento de créditos para vivienda a personas que hasta la fecha no tenían acceso a créditos del sistema financiero formal, lo que mejoraría las condiciones de financiamiento de dichos sectores y les permitiría realizar inversiones habitacionales hasta ahora desaprovechadas. Además, dado que el diseño del sistema de subsidios toma en consideración la capacidad del aporte propio de los beneficiarios, el programa ayudará a movilizar un monto considerable de ahorros, introduciéndolos al flujo del sistema financiero, logrando así una profundización del mismo y mayor eficiencia en la colocación de recursos financieros. El segundo elemento, el fortalecimiento de la CTH como catalizadora del mercado secundario para hipotecas, contribuirá a garantizar la disposición de fondos de largo plazo en forma sostenible, apoyando así al desarrollo del mercado financiero y el fomento de las inversiones a largo plazo en general.

## **2. Impacto del programa sobre la eficiencia del sector**

- 4.5 Eficiencia de la oferta de vivienda.** En la medida que el mercado de la vivienda es razonablemente competitivo, esto conlleva a una oferta más eficiente y, por lo tanto, más económica de viviendas básicas. Para asegurar un ambiente competitivo, los compradores deben tener la información necesaria y se debe evitar colusión entre los constructores o los proveedores de materiales. El programa busca asegurar un ambiente competitivo a través de: a) la promoción del programa a múltiples empresas promotoras y firmas constructoras en los centros urbanos del país; b) el financiamiento de la recolección y difusión de la información sobre los costos y características de las soluciones habitacionales, y c) generar una mayor presión hacia la oferta mediante la potencialización de la demanda.
- 4.6 Eficiencia de la oferta de créditos hipotecarios.** Con el objeto de lograr una oferta eficiente de créditos hipotecarios, el programa incluye asistencia técnica intensiva a las IFI. El programa limitará la asistencia técnica a tres o cuatro instituciones destacadas en este segmento del mercado, número que, en programas similares, ha demostrado ser suficiente para llegar a niveles apropiados de presión competitiva y promover la eficiencia. Dicho componente contribuirá a la eficiencia interna de las instituciones financieras al mejorar su tecnología crediticia y disminuir los costos administrativos. Más aún, el programa incorporará en dicha asistencia técnica mecanismos que promuevan la transparencia en el mercado crediticio, tal como la publicación de las tasas de interés efectivas por los bancos.
- 4.7 Eficiencia en la inversión pública en vivienda.** En vista de que la capacidad de ahorro y crédito por parte de los segmentos de menores recursos no es suficiente para financiar el total de los costos de soluciones habitacionales básicas, el programa comprende un componente de subsidios. Dado que los sistemas de subsidios indirectos en el pasado —como por ejemplo, la utilización de tasas de interés

subsidiadas- han demostrado ser ineficientes, el componente prevé un subsidio directo de la demanda. Para garantizar un uso eficiente de los escasos recursos públicos, el subsidio se orienta a la capacidad de aporte propio de los beneficiarios, evitando un sobredimensionamiento del mismo. Además, el diseño institucional del esquema de subsidios que, entre otros, permite la utilización de la información crediticia obtenida por las IFI para una revisión contra la información presentada en la solicitud del subsidio, garantiza una selección efectiva de familias a ser subsidiadas.

### 3. Impacto social

- 4.8 **Focalización.** La línea de pobreza en Ecuador corresponde aproximadamente a familias que ganan menos del equivalente a US\$240 mensuales. Para ser elegible para el componente de mejoramiento de viviendas, el ingreso familiar no deberá exceder este monto. Para el componente de viviendas nuevas, pueden ser beneficiarios del programa familias cuyo ingreso sea de hasta US\$600 mensuales. Se anticipa, sin embargo, que más de la mitad de los beneficiarios del programa serán familias que viven en condiciones de pobreza, dado que: a) el 30% de los recursos del SIV está asignado al componente de mejoramiento; b) el 40% de los recursos del SIV va a estar dirigido a subsidios invertidos en las soluciones de hasta US\$7.000, que estarían al alcance de familias de más bajos ingresos, y c) el método de puntaje del sistema de elegibilidad y calificación de beneficiarios recompensa tanto la necesidad como el esfuerzo, presionando así para que las familias favorecidas por el programa sean las de ingresos más bajos.
- 4.9 Cabe notar, que el equipo técnico del MIDUVI está desarrollado un sistema de elegibilidad similar a los que se usan en los programas habitacionales de Colombia y Chile y del programa piloto apoyado por el Banco en Venezuela, con la asistencia de consultores externos. Asimismo, ha fijado criterios mínimos de elegibilidad basados en los factores de: ingreso, vivienda actual (lugar urbano en municipios elegibles y, para las soluciones nuevas, no ser dueño de una solución existente), y no haber recibido subsidios habitacionales anteriores en virtud del programa. Los beneficiarios pueden competir sobre la base de ingresos, acceso a servicios básicos, condiciones sociales y ambientales de la vivienda actual, composición familiar, contexto urbano, ahorros y obtención de un crédito, usando un sistema de puntaje. Se probará una versión preliminar del sistema de elegibilidad, en los meses próximos y se ajustará, según sea necesario, durante el primer año del programa. El programa también aporta recursos para fortalecimiento institucional, a fin de refinar el instrumento y brindar la capacitación necesaria para su uso eficaz.

- 4.10 Por otro lado, las acciones a tomarse para lograr cambios en el mercado de tierras mediante los cambios en el marco administrativo-legal, tendrán beneficios de mediano y largo plazo para las familias de bajos ingresos al expandir su acceso a terrenos y soluciones de bajo costo.
- 4.11 **La mujer como participante y beneficiaria.** No existen obstáculos formales en el Ecuador, ni en la legislación ni en las políticas institucionales, para que una mujer jefa de familia reciba un subsidio directo, ahorre u obtenga crédito en una institución financiera, o tenga el título de dominio de una propiedad. Sin embargo, se reconoce que, en la práctica, aún existen factores que limitan el goce de los beneficios de esos derechos. En el programa, la asistencia técnica a las entidades financieras prevé la inclusión del tema de la mujer como sujeto de crédito, para evitar prejuicios de género en la obtención de crédito. Por otro lado, el contenido y la metodología de promoción y divulgación apoyará el acceso egalitario de hombres y mujeres a la información y los beneficios del programa. Finalmente, se incorporará indicadores en el sistema de información que permitan medir los beneficios desagregados por sexo.
- 4.12 Asimismo, el programa reconoce que las familias encabezadas por un sólo adulto, ya sea hombre o mujer, tienen una vulnerabilidad especial y les asigna un reconocimiento especial ("puntos" adicionales) en el proceso de calificación de hogares. Se prevé que la utilización de subsidios para el mejoramiento de viviendas, tenga beneficios particulares para madres solteras que viven allegadas en el hogar de alguno de sus parientes, al permitir la construcción de una habitación adicional, y a las mujeres que realizan actividades productivas en sus hogares.
- 4.13 La capacidad del MIDUVI para incorporar un enfoque de género en el programa será fortalecido mediante acciones de los programas de Capacitación y Sensibilización y de Estudios Sobre la Mujer del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), financiado por el Programa de Preinversión del BID. El CONAMU tiene previsto la preparación de criterios de equidad de género para el sector vivienda en colaboración con organizaciones gubernamentales y ONG, la capacitación de personal del MIDUVI en temas de género, y la documentación de lecciones aprendidas del modelo de mejoramiento urbano CAVIP.

#### 4. Impacto ambiental

- 4.14 El ESIR se presentó al CESI/TRG el 31 de octubre de 1997 y fue enviado al PIC el 4 de noviembre de 1997. La agencia ejecutora preparó y publicó el 15 de septiembre de 1997, un informe de impacto ambiental con las recomendaciones para el plan de gestión ambiental del programa. Dicho documento se envió al PIC el 3 de octubre de 1997.



- 4.15 Se propone un sistema de control ambiental que contará con los siguientes componentes: a) promoción del programa, incluyendo sus lineamientos ambientales, a los constructores, promotores habitacionales, ONG, entidades financieras y municipalidades; b) provisión de asistencia técnica a los beneficiarios, por medio de una Unidad de Asistencia Técnica y Seguimiento (UATS) en la UCP, que operará a través de ONG y otras entidades acreditadas por la misma; c) fortalecimiento técnico a la UATS para el desarrollo eficiente de sus funciones, con recursos del programa; d) procedimientos operativos para orientar el uso de los incentivos para la vivienda para mejorar viviendas existentes o adquirir viviendas nuevas, y e) directrices ambientales para el programa, incluyendo criterios ambientales mínimos para selección de terrenos, para mejoramiento y desarrollo de viviendas nuevas, y para sistemas de saneamiento ambiental. Las directrices serán incorporadas al Reglamento Operativo y formarán parte de las Normas Urbanísticas Mínimas a ser adoptadas por los municipios mediante los esfuerzos del componente de modernización legal e institucional del programa.

B. Sostenibilidad

- 4.16 El programa contribuirá, por un lado, a la creación de incentivos para potenciar la incursión de la iniciativa privada en nuevos segmentos del mercado, tanto en el mercado financiero como el inmobiliario, como elemento central para el mejoramiento de la situación habitacional del país. Por otro lado, las medidas previstas apoyan los esfuerzos del GDE en la redefinición de la política habitacional y la introducción de mecanismos sostenibles para dar solución a los problemas del sector.
- 4.17 Dentro de las reformas en el sector habitacional, el GDE ha dado una alta prioridad al diseño del SIV como instrumento principal para potencializar la demanda habitacional. Dado que el éxito y la sostenibilidad del programa depende, entre otros, de la implementación y del arranque institucional de este esquema, el programa apoyará con recursos administrativos y de asistencia técnica a la creación de la UCP dentro del MIDUVI y la ejecución del SIV por la misma.
- 4.18 El otro elemento central dentro de la nueva política del GDE consiste en impulsar cambios en el marco regulatorio habitacional. El programa contribuirá al diseño adecuado y a la implementación de estas medidas mediante el financiamiento de servicios de consultoría. De esta manera se impulsarán cambios en el marco administrativo-legal, indispensables para lograr mejoras en la situación habitacional de los segmentos de bajos recursos en forma sostenible.
- 4.19 El componente financiero está orientado a fortalecer la participación de IFI privadas, a fin de garantizar la sostenibilidad de las medidas en el futuro. Las tareas de las IFI en el programa son, en primer lugar, el manejo de las cuentas de ahorro y el otorgamiento de los créditos. En segundo lugar, el análisis de la capacidad crediticia del prestatario contribuirá a la verificación de la

información financiera requerida a los postulantes de subsidios en una forma eficiente. En las misiones preparatorias del programa, las instituciones financieras han mostrado interés de participar en las actividades de este tipo. El incentivo temporal ofrecido a las IFI en forma de asistencia técnica (ver párrafo 2.8) potenciaría este interés expresado, apoyándolos en la introducción de los nuevos productos financieros.

- 4.20 Por otra parte, las empresas inmobiliarias y constructoras a nivel nacional y regional han sido consultadas durante la preparación del programa en cuanto a las características y procedimientos decisivos de la operación. Dichas empresas han expresado un marcado interés, especialmente las constructoras regionales pequeñas y medianas.
- 4.21 Las agrupaciones civiles para asistencia técnica jugarán un papel clave en el desempeño de la tarea de suscitar una demanda eficaz y vincularla con la oferta. Ya existen en el país organismos que cumplen con las características deseadas y el programa incluye recursos para estimular su participación, incluyendo apoyo para organización y capacitación.
- 4.22 **Viabilidad financiera.** El GDE ha ofrecido un aporte sustancial de recursos de su línea de crédito PPF (1018/OC-EC) para preparar el programa y financiar la actividad de transición hasta el primer desembolso, y en su Ley de Presupuesto para 1998 ha asignado suficientes fondos de contrapartida para la ejecución del programa durante el primer año. La operación requiere que el gobierno comprometa un total de US\$6,6 millones durante cuatro años, con una contribución anual máxima de US\$2 millones, suma que se considera manejable en función del presupuesto del MIDUVI para 1998, equivalente a aproximadamente US\$35 millones.

#### C. Riesgos

- 4.23 **Contexto macroeconómico.** La continuación de altos niveles de inflación y una mayor reducción de los ingresos de la población, podrían afectar la demanda efectiva para las soluciones habitacionales del programa, en la medida que estos factores disminuyan la capacidad de beneficiarios potenciales para ahorrar lo suficiente para la cuota inicial o disminuyan sensiblemente su capacidad de pago, lo que reduciría el número de soluciones que puedan financiarse con los recursos del programa.
- 4.24 **Capacidad de ejecución.** La ejecución del programa depende en parte de la capacidad de MIDUVI de implementar un mecanismo nuevo en el contexto ecuatoriano, el SIV. Como resultado, puede haber atrasos en la implantación y diferencias en la aplicación de las reglas del programa. Sin embargo, la función de la UCP y las características de fortalecimiento institucional que se han incorporado al programa deben ejercer un efecto mitigador de este riesgo. Por otra parte, muchas de las principales tareas del programa podrán ser realizadas por organismos e instituciones privadas, las IFI, firmas

especializadas a ser subcontratadas para la recepción de solicitudes y el procesamiento de las mismas. Las funciones del MIDUVI como organismo ejecutor serán principalmente de coordinación y supervisión, labores que son manejables con su actual estructura funcional.

- 4.25 **Participación de la banca comercial.** Mucho del éxito del programa descansa en la participación activa de la banca comercial. Dado que el nivel de ingresos de los beneficiarios puede representar un desafío para la aprobación de créditos por parte de los bancos, será muy importante proveer asistencia técnica para la implementación de una tecnología crediticia adecuada. Además ayudará al rol catalizador que juegue el programa de redescuento que se ha acordado con la CFN. Será muy importante también el desarrollo de una campaña de promoción de parte del MIDUVI a nivel de las principales instituciones financieras que puedan tener un impacto positivo en el programa. El programa contempla recursos para crear estos incentivos.
- 4.26 **Participación del BEV.** Para lograr una participación activa de la banca comercial, es importante que no se produzcan distorsiones en el mercado a través de las actividades crediticias del BEV. Por lo tanto, se ha exigido que las tasas de interés del BEV no sean inferiores a las tasas ponderadas de instituciones que participan en el programa o de las instituciones que ofrecen productos semejantes en el mercado. Asimismo, los plazos no deberán ser superiores a los plazos ponderados ofrecidos por instituciones participantes en el programa o en el mercado. En este contexto persiste, sin embargo, el riesgo que no se logre una reestructuración del BEV y que se continúe con políticas crediticias que en el pasado subvencionaban explícita o implícitamente las tasas de interés. Para contrarrestar dicho riesgo, se han incorporado condiciones contractuales con respecto a la participación del BEV después de diciembre de 1998. Asimismo, tal como se describe anteriormente, se han incluido incentivos para promover la participación de la banca privada.
- 4.27 **Disponibilidad de fondos de largo plazo.** Respecto a la disposición de créditos de largo plazo mediante la CTH, se pueden identificar dos posibles riesgos para el programa. Por un lado, es posible que el impacto que se espera de la existencia de la CTH, no se logre rápidamente. Asimismo, pudiera ocurrir que se presenten demoras en las reformas generales en el sector financiero, especialmente la reforma de los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Esto afectaría el ritmo de desarrollo del sistema de refinanciamiento de créditos para la vivienda, afectando así el éxito pleno del sistema.
- 4.28 **Riesgo político.** El actual gobierno interino se ha esmerado en sentar las bases para que se logre implantar el nuevo SIV, en incentivar la inversión del sector privado financiero y constructor en el sector y promover cambios en el marco regulatorio habitacional.

La ejecución de la operación, sin embargo, se llevará a cabo en el período de una nueva administración gubernamental, lo que implica el riesgo de no contar en el futuro cercano con un apoyo político similar. El avance en la implantación del mecanismo operativo a lograrse en los próximos meses, antes del final del período del presente gobierno, debería mitigar este riesgo, al aportar el impulso necesario para la continuación de la operación y el éxito eventual del programa. Por otra parte, el equipo técnico del MIDUVI que ha colaborado con el Banco en la elaboración del programa, constituirá el núcleo de la UCP, ayudando de esta forma a lograr una transición normal hacia la ejecución.

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES				
PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIA-MIENTO	MÉTODO	PRECALIFI-CACIÓN	FECHAS
Bienes por un total de US\$176.000 Equipo de oficina Mobiliario Material impreso (un lote por año) Equipo de informática (dos lotes)	BID 100% BID 100% BID 100% BID 100%	CL CL CL LPN	No No No No	I/98 I/98 I/98 I/99 I/00 I/98 I/99
Consultorías y servicios, por un total aproximado de US\$2,56 millones	BID 100%	LPN	No	I/98 I/99 I/00 I/01

CL = Compra local  
LPN = Licitación pública nacional  
FECHAS = Corresponden al semestre del año

**HOUSING SECTOR SUPPORT PROGRAM (EC-0138)**  
**MARCO LÓGICO**

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN</b> Contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos y mejorar la eficiencia y equidad de las inversiones públicas en el sector vivienda.	Mejoría de las condiciones habitacionales (número de viviendas de bajo costo construidas o mejoradas)	Estadísticas de la industria de la construcción.	Los subsidios a la demanda estimulan el proceso de demanda-oferta de viviendas mejor que otros instrumentos.
<b>PROPÓSITO</b> Establecer un sistema de subsidio directo a la demanda que permita ampliar el acceso de la población de bajos ingresos a nuevas soluciones habitacionales o al mejoramiento de su vivienda actual, e incentivar la mayor participación del sector financiero privado y constructor de la oferta habitacional para los segmentos de bajos recursos.	1. Volumen de recursos, públicos y privados, invertidos en soluciones habitacionales para hogares de bajos ingresos.  2. Incremento del número de viviendas construidas por el sector privado, para los diferentes estratos de la población.  3. Incremento en los montos de crédito hipotecario para los diferentes segmentos de la población.	1. Informes oficiales de las instituciones del sector.  2. Informes anuales de cámaras y asociaciones relacionadas.  3. Informes de las instituciones financieras participantes, informes de la Superintendencia de Bancos.	1. El volumen de subsidios otorgados sirve de catalizador para la movilización de recursos propios de los beneficiarios y de las instituciones financieras que otorgan crédito hipotecario.  2. El uso de subsidios estimula el interés de los constructores para ejecutar las obras.  3. Los beneficiarios tienen el interés y la capacidad para acceder a créditos hipotecarios, y las instituciones participantes pueden participar provechosamente.
<b>RESULTADOS</b> 1. Se diseñan e implementan los cambios en el marco regulatorio a nivel nacional y municipal.  2. El MIDUVI ha completado su reestructuración y cuenta con una organización y sistemas modernos y ágiles, adecuados a su rol de supervisión y dirección.  3. Las IFI han recibido asistencia técnica sobre tecnologías crediticias adecuadas al financiamiento de vivienda a la población de escasos recursos.  4. Se ha establecido, y opera eficientemente, un sistema de subsidios a la demanda que ha potencializado la demanda habitacional.	1. Legislación vigente. Acuerdo entre el MIDUVI y municipios. Número de municipios que han implementado los cambios.  2. La nueva estructura del MIDUVI es operativa; se han emitido los decretos correspondientes; los sistemas de procedimientos, de información y control se encuentran operando.  3. Las IFI cuentan con personal capacitado y tienen en operación los nuevos equipos y sistemas.  4. Número de certificados de subsidio emitidos y redimidos.	1. Documentación oficial, incluyendo los decretos y reglamentos emitidos; entrevistas con cámaras y constructores privados individuales.  2. Registros del programa, visita a las instalaciones del MIDUVI, documentación oficial del MIDUVI.  3. Registros del programa, informes de consultorías, visitas a las IFI.  4. Registros del programa, registros de las IFI, encuestas a beneficiarios y otros participantes.	1. Los municipios tienen interés y perciben el beneficio de los cambios y colaboran en la modificación de estándares y regulaciones vigentes.  2. Las estructuras de poder informal del MIDUVI internalizan la necesidad de los cambios y no hay resistencia a éstos.  3. Las IFI visualizan el beneficio de la asistencia técnica ofrecida y participan activamente.  4. La población potencialmente beneficiaria y otros actores importantes del sistema entienden y facilitan la implantación de los reglamentos y procedimientos del sistema de subsidios, incluyendo el nuevo sistema de focalización.

INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ACTIVIDADES	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
<b>A. MODERNIZACIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL DEL MERCADO HABITACIONAL</b>				
1. Promoción de cambios en el marco regulatorio a nivel nacional y municipal				
a. Convalidación de situaciones legales imperfectas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley actual se está aplicando por los municipios</li> <li>— Al menos 1.000 títulos otorgados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 2.000 títulos otorgados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 3.000 títulos otorgados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 4.000 títulos otorgados</li> </ul>
b. Adopción de normas mínimas aceptables para urbanización y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Normativa MIDUVI establecida</li> <li>— Al menos 25% de los municipios han adoptado las normas mínimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Al menos 50% de los municipios hayan aceptado criterios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Al menos 75% de los municipios hayan aceptado criterios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Todos los municipios han aceptado los criterios</li> </ul>
c. Tramitación simplificada de urbanizaciones de bajo costo				
d. Cambios en la ley de tributación municipal y en el régimen de inquilinato		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Proyectos de ley elaborados</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Modificaciones a las leyes en el Congreso</li> </ul>
2. Fortalecimiento institucional				
a. MIDUVI				
— Estrategia de corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Consolidación de la UCP: a) unidad de apoyo al SIV formada, y b) unidad de apoyo a cambios en el marco legal y temas ambientales formada</li> <li>— Unidad de planeamiento del MIDUVI fortalecida (desarrollo de política habitacional)</li> </ul>			
— Apoyo a la estrategia de largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoyo al seguimiento y promoción de la participación de las IFI en el SIV</li> <li>— Consultorías especializadas para el sistema administrativo y de personal</li> </ul>			
— Apoyo al procesamiento del SIV	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contratación de servicios de procesamiento. Llamados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contratación de servicios de procesamiento. Llamados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contratación de servicios de procesamiento. Llamados</li> </ul>	

INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ACTIVIDADES	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
b. Otras entidades participantes	— elaboración de lineamientos para uso de los recursos del fondo de fortalecimiento de ONG	— diez ONG y otras entidades técnicas trabajando en el programa	— veinte ONG participando en el programa a nivel municipal	— 25 ONG participando en el programa a nivel municipal
<b>B. PROFUNDIZACIÓN DE LA OFERTA CREDITICIA HIPOTECARIA</b>				
1. Fortalecimiento de la CTH	— Contratación de Fannie Mae — Directorio de CTH adopta su plan de negocios	— CTH comienza sus operaciones en pleno	— Revisión en progreso de las actividades de titularización	— Revisión en progreso de las actividades de titularización
2. Asistencia técnica a IFI	— Contratación firma consultora internacional — Tres o cuatro IFI seleccionadas para asistencia técnica intensiva; participando en el programa — 40 oficiales de crédito capacitados — 5.000 créditos vigentes al final del año — Verificación de la elegibilidad del BEV	— 25% de las IFI elegibles participan en el programa — Participación eventual del BEV está dentro de las limitantes pactadas — 20 oficiales de créditos capacitados — 10.000 créditos vigentes	— 30% de las IFI elegibles participan en el programa — Participación eventual del BEV está dentro de las limitantes pactadas — 20.000 créditos vigentes	— 35% de las IFI elegibles participan en el programa — Participación eventual del BEV está dentro de las limitantes pactadas — 30.000 créditos vigentes
<b>C. POTENCIALIZACIÓN DE LA DEMANDA HABITACIONAL</b>				
1. Otorgamiento de subsidios				
a. Mejoramiento de vivienda	— 4.000 certificados de subsidio otorgados — 1.000 certificados pagados	— 4.000 certificados de subsidio otorgados — 4.000 certificados pagados	— 4.000 certificados de subsidio otorgados — 4.000 certificados pagados	— 3.000 certificados pagados
b. Viviendas nuevas	— 6.000 certificados de subsidio otorgados — 1.500 certificados pagados	— 6.000 certificados de subsidio otorgados — 6.000 certificados pagados	— 6.000 certificados de subsidio otorgados — 6.000 certificados pagados	— 4.500 certificados pagados
2. Focalización de beneficios	— Verificación de efectividad del sistema de elegibilidad de beneficiarios (SEB) — Cambios necesarios incorporados al SEB	— Incorporación de ajustes y verificación — 80% de los beneficiarios cumplen con los criterios de elegibilidad	— Incorporación de ajustes y verificación — 80% de los beneficiarios cumplen con los criterios de elegibilidad	— Incorporación de ajuste y verificación — SEB depurado y operativo



INDICADORES DE SEGUIMIENTO				
ACTIVIDADES	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
<b>D. PROMOCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y SEGUIMIENTO</b>				
1. Promoción	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Servicios de consultoría para promoción contratados</li> <li>— Plan de promoción social ejecutado</li> <li>— Materiales (videos, impresos, etc.) disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Promoción se ajusta y continua</li> <li>— Materiales de promoción modificados según los resultados obtenidos</li> </ul>		
2. Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Firma consultora contratada para seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reuniones anuales con el Banco, con base en los datos obtenidos</li> </ul>		
3. Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presupuesto planeado y ejecutado para los costos de administración del programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presupuesto de la UCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presupuesto de la UCP</li> </ul>	

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PRESTAMO \_\_\_\_/OC-EC A LA REPUBLICA DEL ECUADOR

(Programa de Apoyo al Sector Vivienda)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al Representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, para otorgar un financiamiento destinado a cooperar en un Programa de Apoyo al Sector Vivienda. Dicho financiamiento será por una suma de hasta treinta y dos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$32.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PRESTAMO \_\_\_\_/SF-EC A LA REPUBLICA DEL ECUADOR  
(Programa de Apoyo al Sector Vivienda)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Apoyo al Sector Vivienda. Dicho financiamiento será por una suma de hasta el equivalente de US\$30.000.000, en sucres, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.