



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:

Programa de Apoyo a la Política de Vivienda - PROVIVIENDA

País: Bolivia

Sector/Subsector: Vivienda

Equipo de Proyecto Original: Jorge Tejada, Patrick Saint Pol, José Brakarz, Pierre Michaux, Arcindo dos Santos y Maritza Andree (RE1/SO1), Riccardo Rietti (RE1), Emilio Cueto (LEG), Guillermo Collich (RE1/FI1), José Navia y Sarah Howden (COF/CBO)

Número de Proyecto: BO0008

Número de Préstamo: 1006/SF-BO

Fecha del QRR: 10 enero 2011

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Ramiro Lopez Ghio, Jefe de Equipo (FMM/CBO); Margarita Romo (Consultora); María Teresa Sousa; María Fernanda Padrón (CAN/CBO); Grover Hector Mamani (CAN/CBO)





Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	4
II. EL PROGRAMA	5
A. CONTEXTO DEL PROGRAMA.....	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	13
III. RESULTADOS	19
A. EFECTOS DIRECTOS	19
B. EXTERNALIDADES.....	21
C. PRODUCTOS	21
D. COSTOS DEL PROGRAMA	24
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	24
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	24
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	27
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	27
V. SOSTENIBILIDAD	27
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	27
B. RIESGOS POTENCIALES.....	29
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	30
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	30
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	30
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX POST	31
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	31
A. LOGROS ALCANZADOS POR EL PROGRAMA	30

_Toc284433421

Anexos:

Anexo I. Evaluación del Prestatario

Anexo II. Acta del Taller de Cierre

Enlaces electrónicos:

Enlace electrónico 1. Cuadro con los principales cambios del Programa durante el período de ejecución ([IDBDocs35465223](#)).

Enlace electrónico 2. Resumen de cantidades ejecutadas por el Subprograma Mejoramiento de Barrios ([IDBDocs35465285](#)).

Enlace electrónico 3. Familias y lotes beneficiados por municipios ([IDBDocs35465274](#)).

Enlace electrónico 4. Ciudades y barrios beneficiados por departamentos. ([IDBDocs35465264](#))

Enlace electrónico 4. Redireccionamiento de Fondos del Préstamo. ([IDBDocs35603554](#))





Abreviaturas y Acrónimos:

AE	Agencia Ejecutora
AFPs	Administradoras de los Fondos de Pensión
ARCOs	Acuerdos de Responsabilidad Compartida
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FFP's	Fondos Financieros Privados
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo
FONVIS	Fondo Nacional de Vivienda Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FIS	Fondo de Inversión Social
FPP	Facilidad para la Preparación del Proyecto
GM	Gobierno Municipal
IIC's	Instituciones Intermediarias de Crédito
MVSB	Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos
MOPSV	Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
ODOPI	Oficina de Derechos y Obligaciones del Propietario e Inquilino
PNSV	Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda
PRI	Proyecto de Reforma Institucional
PRO-VIVIENDA	Programa de Vivienda
PTI	Poverty Targeted Investment
SBEF	Superintendencia de Banco y Entidades Financieras
SEQ	Social Equity
SMB	Subprograma Mejoramiento de Barrios



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)							
NO. PROYECTO: BO0008	TITULO: PROGRAMA DE APOYO A LA POLITICA DE VIVIENDA PROVIVIENDA						
Prestatario: REPUBLICA DE BOLIVIA Agencia ejecutora (AE): MINISTERIO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS	Fecha aprobación Directorio: 17 Junio 1998 Fecha efectividad contrato préstamo: 15 Septiembre 1998						
Préstamo: 1006/SF-BO Sector: DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Fecha elegibilidad primer desembolso: 11 Febrero 1999						
Instrumento de préstamo: INVERSION/ OPERACIÓN ESPECIFICA DE INVERSION	I.1.a.1.1 <u>Meses en ejecución</u> * desde aprobación: 139 * desde efectividad del contrato: 136						
	<u>Períodos de desembolso</u> Fecha original desembolso final: 15 Septiembre 2003 Fecha actual desembolso final: 31 Diciembre 2009 Extensión acumulativa (meses): 75 Extensión especial (meses): 0						
	<u>Monto préstamo</u> * Monto original: 60.000.0000 * Monto actual: 45.800.000 * Pari Passu (si aplica): 85% 15% (original) I.1.a.1.2 I.1.a.1.3 <u>Desembolsos</u> Monto a la fecha: 42.242.791,45 <u>Costo Total del Proyecto</u> (Estimado Original): 71.000.000 (Modificación): 63.502.434,45						
	<u>Redireccionamiento</u> Este proyecto: - Recibió fondos de otro proyecto? [] - Envío fondos a otro proyecto? [X]						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>BO0008</td> <td>BO0180</td> <td>14.200.000</td> </tr> </tbody> </table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto	BO0008	BO0180	14.200.000
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
BO0008	BO0180	14.200.000					
Reducción de Pobreza (PTI): Si/No Equidad Social (SEQ): Si/No Clasificación ambiental: A, B, o C	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento) Si Si I.1.a.1.4 <u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No: NO De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	[] Muy Probable (MP)	[] Probable (P)	[] Poco Probable (PP)	[X] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[] Satisfactorio (S)	[X] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)



II. El programa

A. Contexto del programa

1. Contexto político y económico

Luego de un largo período de casi veinte años de estabilidad política y social, Bolivia enfrentó a inicios del nuevo milenio una grave crisis. Entre 1985 y el 2005, siete gobiernos constitucionales se alternaron en el poder con pactos entre varios partidos políticos tradicionales representados en el Congreso Nacional, lo cual ocasionó que el sistema de gobierno se debilitara, principalmente por la falta de avances significativos en la reducción de la pobreza.

El Programa de Apoyo a la Política de Vivienda de Bolivia se formuló en el Gobierno del Presidente Banzer (1997-2000). Durante su administración se impulsó un Proyecto de Reforma Institucional (PRI) que pretendió crear el marco institucional para un sector público moderno y construir varias entidades u organismos que sirvan como modelo de una nueva administración estatal. Durante el gobierno de Banzer, el crecimiento económico cayó del 4,7% registrado en 1998 al 2,5% en 1999 y a un 1% en el 2001—tasa que fue inferior al ritmo de crecimiento de la población. En septiembre de 1998 se obtuvo de las instituciones acreedoras, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un acuerdo de reducción de la deuda multilateral. Debido a los pocos avances del gobierno en la reducción de la pobreza extrema, se produjo un violento estallido social el 8 de abril de 2000. Durante este período de gobierno se iniciaron e impulsaron medidas para un cambio en la gestión del sector habitacional, lamentablemente sin mayores resultados, especialmente en lo relacionado con la reforma y modernización del sector.

En general, a pesar del ambicioso proceso de reforma económica e institucional puesto en marcha en Bolivia desde mediados de los ochenta, sus resultados fueron poco significativos en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Datos de 2008 (UDAPE) muestran que casi el 59% de la población aún vive en condiciones de pobreza y esa situación alcanza al 74% en zonas rurales. A su vez, la población en situación de extrema pobreza afecta a cerca del 33% a nivel nacional y el 53% en el área rural, siendo la población indígena la más afectada por la falta de educación, salud, saneamiento y otros servicios básicos. En el 2007, el coeficiente de Gini en Bolivia era de 0,56 y situaba al país entre los países más desiguales de América Latina.

2. Situación del sector habitacional durante la formulación del programa

Según información definida durante la formulación del Programa, entre 1976 y 1992, la población urbana de Bolivia creció en una tasa anual del 4,2%, pasando de 1,92 a 3,6 millones de personas, mientras que la población rural se incrementó de 2,68 a 2,75 millones de personas. El principal factor del crecimiento de la población en las ciudades fue el flujo migratorio de campesinos en función de las transformaciones estructurales de la economía.

Este rápido crecimiento incidió notablemente en la naturaleza del proceso de urbanización y en la situación habitacional. El número de ciudades mayores de 100.000 habitantes pasó de 4 a 7.



Las ciudades más grandes (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra) concentraban el 64% de la población urbana.

Como es común en otros países latinoamericanos, este crecimiento se dio de forma desordenada (sin planificación urbana) y sin la necesaria inversión en servicios públicos. A la fecha de formulación del programa se estimó que alrededor de un tercio de casas o viviendas construidas cada año eran informales, conformando una expansión urbana caracterizada por lotes irregulares (no legalizados), construcciones de baja calidad, carencia de espacios públicos comunitarios y de servicios urbanos adecuados. Según los datos del censo de 1992, disponible para esa fecha, en las zonas urbanas, el 25% de las viviendas eran habitaciones sueltas, chozas o casas improvisadas; el 58% no tenían conexión de agua dentro de la vivienda; y el 37% carecían totalmente de servicio sanitario. Al menos un 40% de las viviendas urbanas, o sea unas 350.000 viviendas, eran cualitativamente deficitarias.

El proceso de urbanización y de construcción de vivienda informal en Bolivia tuvo dos características positivas: la primera es que los lotes urbanos generalmente fueron adquiridos mediante contratos de compra-venta particular y no invadidos ilegalmente (estos documentos tienen valor legal entre privados pero no así para trámites formales ante el Gobierno Municipal o Derechos Reales, debido a tratarse en su mayoría de terrenos sin planimetría aprobada y/o al ser terrenos considerados rurales). Por lo general, hace falta la regularización del barrio frente al municipio y el registro oficial de la transacción para regularizar la tenencia de la propiedad.

La segunda es que una proporción importante de las viviendas ocupadas por la población de bajos recursos se construyó con materiales adecuados en lo referido a los muros y techos, (principalmente con adobe), evitando algunas de las características de las construcciones precarias (casas de cartón, plástico, construcciones con riesgo de colapso). Sin embargo la las viviendas no son de buena calidad debido a la carencia de revestimientos en muros, pisos de tierra, y techos sin cielo falso. No obstante, la condición de ilegalidad de los barrios irregulares dificultaba y limitaba la acción de las empresas de servicios públicos y creaba dificultades para realizar inversiones para su equipamiento y mejora urbanística por parte de los municipios.

La informalidad en los asentamientos urbanos fue el resultado de una fuerte necesidad de vivienda por parte de familias migrantes de bajo poder adquisitivo e ingreso inestable, y una baja oferta por parte del mercado inmobiliario y financiero formal.

No se contaba con una normativa que estimule la oferta de suelo urbanizable y, de ese modo, disponer de tierras aptas para la expansión de las ciudades. Aunque existían algunas normas de carácter nacional tendientes a ordenar el aspecto urbanístico y cada municipio disponía de sus propias regulaciones, la incapacidad de imponer su vigencia práctica tornó inútiles muchas de estas regulaciones. En muchos casos, el proceso de urbanización fue impulsado por la acción de diferentes agentes económicos que promovían hacer lotes en condiciones irregulares, sin adecuarse a normas urbanísticas vigentes y, generalmente, sin cumplir los recaudos que permitan dotar al parcelamiento de servicios mínimos de infraestructura o transferir la propiedad a los adquirentes de los lotes. En algunos municipios, más del 70% de los terrenos no tenían ningún control por parte de la alcaldía.

Por otro lado, la oferta formal de suelos urbanizables o urbanizados estaba restringida por: (i) La inexistencia de un marco legal que permitiera y orientara adecuadamente la formulación de las



políticas locales de desarrollo urbano referente al uso del suelo, fraccionamientos y provisión de servicios públicos, en forma compatible con la capacidad de pago de la población del país; (ii) la incapacidad de los municipios, por falta de recursos técnicos y humanos adecuados, de cumplir su papel de gestor del desarrollo urbano; y (iii) el desfase entre las necesidades de vivienda de bajo costo y los estándares constructivos establecidos en las regulaciones existentes.

En resumen, debido a los puntos mencionados anteriormente, la vivienda informal fue construida por los miembros de las familias o a través de esfuerzo comunitario en terrenos obtenidos con cierto grado de informalidad, lo que ocasionó que estas construcciones no fueran lo más adecuadas en calidad y diseño debido al poco incentivo de inversión por parte de los “propietarios”.

3. Aspectos del sistema financiero

Durante el diseño del programa, Bolivia contaba con un sistema financiero relativamente sólido en el cual la mayoría de las instituciones era solvente. Por tanto, era razonable prever que esta situación se mantendría en la medida en que las entidades financieras continuaran siendo bien administradas, con niveles razonables de rentabilidad y, asumiendo, al mismo tiempo, un entorno económico adecuado. Del total de intermediarios financieros fiscalizados por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF)—conformados por 17 bancos, 13 mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, 17 cooperativas de ahorro y préstamo y los 6 fondos financieros privados—el 88% de los activos, el 81% de los pasivos y el 70% del patrimonio correspondían a la banca privada.

El sistema financiero boliviano había evolucionado de manera notable desde 1985. El nivel de depósitos incrementó de US\$60 millones en diciembre de 1985 a más de US\$3.000 millones a fines de diciembre de 1997. La profundización de la intermediación financiera se explicaba por la estabilidad económica lograda y por una normativa legal que permitía un desarrollo adecuado del mercado financiero.

En principio, el D.S. No. 21060 de 1985 dispuso la liberación de las actividades de intermediación financiera mediante: (i) La liberación de las tasas de interés y de las transacciones en distintas monedas; y (ii) la reducción de las tasas de encaje legal. Por su parte, la Ley de Bancos y Entidades Financieras de abril de 1993 consolidó la liberación del sistema financiero y definió un nuevo marco regulatorio.

Durante la última crisis del sistema bancario nacional que se inició en noviembre de 1994, éste enfrentó una salida importante de depósitos, sobre todo, en algunos bancos, lo que afectó severamente la solvencia y liquidez del sistema. La oportuna intervención por parte del Banco Central de Bolivia (BCB) para cubrir las necesidades de liquidez de los bancos cerrados o en problemas, con un monto de aproximadamente US\$340 millones y la posterior creación del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), evitaron una crisis que pudo haber tenido un impacto negativo importante en la estabilidad y en la capacidad de ejecución de la política económica. La contribución del FONDESIF a mejorar la solvencia del sistema bancario en su conjunto durante 1996 y los primeros meses de 1997 fue muy importante, ya que aportó con créditos subordinados, compra de cartera mala y créditos de liquidez estructural a varias entidades del sistema financiero. Cabe destacar, así mismo, el rol



estabilizador que tuvo la SBEF al identificar y actuar con firmeza frente a los problemas de solvencia que surgieron en el sector bancario.

4. El sistema financiero habitacional

Diversas instituciones participaban en el financiamiento de viviendas en Bolivia: las Instituciones Intermediarias de Crédito (IICs), compuestas por los bancos, las mutuales de ahorro y préstamos, cooperativas y, en menor grado, los Fondos Financieros Privados (FFPs). Por parte del Estado, se creó en 1992 el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS) para financiar viviendas sociales, el cual fue cerrado en el año de formulación del programa, como consecuencia de la nueva política de vivienda del gobierno.

Durante la elaboración del programa, alrededor de un 50% de las 23.000 casas que se estimaron que eran construidas anualmente, eran financiadas y/o producidas por las instituciones citadas, mientras que el resto eran construidas en base a ahorro propio. Considerando el elevado costo de financiamiento y plazo restringido de los créditos vigentes a esa fecha, se hacía evidente la urgencia y conveniencia de la creación de instrumentos de transformación de plazos y de la creación de un mercado secundario de títulos hipotecarios, conforme se propuso en el programa.

El incentivo que tendrían las IICs, para vender su cartera a un ente titular, estaba dado por la necesidad que tienen de calzar los plazos de sus créditos hipotecarios con los de sus fuentes de financiamiento, para disminuir el alto nivel de riesgo que asumían. La demanda por títulos de alta calidad estaría dada tanto por los US\$100 millones anuales de los fondos de pensión que legalmente podrían ser invertidos en estos instrumentos (40% del total de US\$240 millones recaudados anualmente), como por la demanda por parte de compañías aseguradoras y de las IICs mismas, para las cuales los títulos serían inversiones de mayor liquidez y menor riesgo que la de su cartera hipotecaria. Desde inicios de la preparación de la operación, tanto las IICs como las Administradoras de los Fondos de Pensión (AFPs) mostraron interés en participar en un mercado secundario como el descrito.

Las instituciones intermediarias de crédito como los bancos comerciales, salvo contadas excepciones, no se encontraban interesados en el otorgamiento de préstamos para vivienda, en general, por no contar con fuentes de financiamiento de largo plazo y/o mecanismos compatibles para la transformación de plazos. Adicionalmente, en razón de su escasa experiencia, de su percepción del riesgo de crédito y de los altos costos administrativos relacionados con la concesión y recuperación de los préstamos, los bancos no trabajaban con vivienda social.

Las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo fueron creadas con el propósito específico de proporcionar préstamos para vivienda y actividades afines. El sistema mutual estaba formado por 13 mutuales (4 grandes, 3 medianas y 6 pequeñas) que representaban aproximadamente el 10% de los ahorros totales en el sistema financiero de Bolivia y concedía cerca de 12.000 préstamos por año para vivienda.

El sistema de mutuales estaba operando en un ambiente legal complejo, en razón de la promulgación de leyes que cambiaron el marco normativo del sistema financiero. Así, las



mutuales dejaron de ser normadas y supervisadas por una caja central propia del sistema y pasaron a formar parte del sistema financiero nacional, normado por el BCB y supervisado por la SBEF. Por otro lado, las mutuales en la práctica otorgaban intereses a depositarios en vez de ganancias a accionistas, con lo cual no cumplían con su cometido mutualista. Como consecuencia de las secuelas de la hiperinflación del año 1985 y deficiencias gerenciales, las mutuales pequeñas enfrentaban el problema de mantenerse solventes y funcionando, ya que no cumplían con las condiciones de suficiencia de capital de la norma vigente. Para darle solución a estos problemas, la SBEF y el BCB plantearon medidas que permitirían a las mutuales grandes convertirse en bancos y la absorción de las mutuales insolventes por entidades solventes.

5. Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS)

El FONVIS fue creado en 1992 para administrar los fondos provenientes de contribuciones obligatorias de trabajadores (1%) y empleadores (2%) y dar impulso a la construcción de viviendas sociales. En el año de formulación del programa (1997), existían alrededor de 550.000 trabajadores del sector formal, y el monto a recaudar por concepto de contribuciones se estimó en una cifra cercana a los US\$25 millones.

La principal misión del FONVIS era la de actuar como fuente de fondos al por mayor, al cual podían acceder prestamistas primarios para ofrecer a su vez, préstamos a largo plazo para la vivienda. A partir de 1994, el FONVIS adoptó dos estrategias para canalizar recursos a la construcción de viviendas: (i) otorgar préstamos a mutuales financieramente sanas, a través del programa HABITAT; y (ii) destinar una gran masa de recursos al programa de fideicomiso, consistente en contratar a bancos como agentes para administrar proyectos para la construcción a gran escala de viviendas, además de originar y dar servicio a los préstamos hipotecarios correspondientes. Esta última operativa se convirtió en un excelente negocio para los intermediarios financieros, ya que las comisiones que cobraban cubrían en exceso sus gastos administrativos y el riesgo permanecía en el FONVIS.

Los bancos, muchos de los cuales tenían una situación financiera precaria, participaban de la operación del FONVIS, no asumían riesgo de crédito alguno, percibían del 2,5% al 3% del monto del préstamo para administrar el proceso de construcción, y una cuota también del 2,5% al 3% sobre los pagos programados del préstamo por concepto de servicio.

El FONVIS fue considerado tan sólo la última manifestación de una política que favorecía a instituciones públicas dedicadas al financiamiento y/o construcción de vivienda. Los resultados fueron notoriamente insuficientes, no sólo como instrumento para atender la demanda de vivienda social sino también en relación a la eficiencia en el uso de los considerables fondos puestos a su disposición y la cantidad de casas efectivamente construidas. Debido a las falencias descritas, como parte de su política de vivienda, el nuevo gobierno, en enero de 1998, decretó el cierre y liquidación del FONVIS.



6. Experiencia del Banco en el sector

En la propuesta de financiamiento se destaca que el Banco había venido apoyando directamente el desarrollo del sector urbano a través de operaciones en ejecución por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (777/OC-BO, 987/SF-BO) y el Fondo de Inversión Social (FIS) (950/SF-BO). Estas operaciones básicamente se habían dirigido a mejorar la infraestructura y cobertura de los servicios públicos, así como a fortalecer los sistemas de administración municipal, incluyendo catastros urbanos, aunque sin los resultados al nivel de desarrollo deseado. Con su operación dirigida a saneamiento básico (987/SF-BO), el Banco apoyó, entre otras actividades, la concesión de servicios de agua y alcantarillado al sector privado y el fortalecimiento de la comisión reguladora del servicio.

En lo que se refiere a la experiencia del Banco en el sector financiero, hasta el año 1991 el Banco aprobó seis operaciones globales de crédito por valor de US\$258,2 millones bajo el esquema de créditos sectorialmente dirigidos y a tasas de interés fijas. En marzo de ese año, se reformularon los préstamos 830/SF-BO (Programa Global de Crédito Agrícola) y 564/SF-BO (Programa Global de Crédito Industrial y para el Sector Turismo) a fin de convertirlos en multisectoriales y de introducir el mecanismo de subasta de fondos para las IICs, que libera la tasa de interés. Bajo este sistema de subasta se aprobó en septiembre de 1991 el préstamo 629/OC-BO (Programa Global de Crédito Multisectorial) por US\$60 millones. Su segunda etapa, el préstamo 939/SF-BO por US\$70 millones, se aprobó en diciembre de 1994. En 1995, el préstamo 939/SF-BO fue reformulado, ampliando sus objetivos, a fin de permitir el financiamiento de compra de cartera, préstamos de liquidez y de préstamos subordinados para capitalizar instituciones afectadas por la crisis del sector.

Las operaciones que el Banco estuvo preparando en 1998 en el sector tuvieron como objeto dar un mayor apoyo al microcrédito mediante un Programa Global de Crédito a la Microempresa (BO-01711), y apoyar al desarrollo del mercado de capitales mediante tres operaciones FOMIN para el fortalecimiento de las Superintendencias de Valores, de Bancos y de Pensiones, respectivamente.

En lo que se refiere al subsector habitacional, el BID, mediante un instrumento de Facilidad para la Preparación de Proyecto (FPP) inicial en 1992 (ATN/SF-4049-BO) y, subsecuentemente, en 1995, con la línea FPP/007-BO (940/SF-BO), financió los estudios preparatorios para esta operación. Posteriormente, frente a la escasez de recursos concesionarios, las autoridades bolivianas solicitaron posponer indefinidamente la operación. No obstante, los resultados de los estudios fueron ampliamente divulgados y discutidos y se logró formar un consenso respecto a las reformas necesarias.

En 1997, el nuevo gobierno adoptó como parte de su programa de gobierno la reforma del sector en conformidad con los lineamientos que se venían discutiendo.



7. Apoyo del Banco a la nueva política de vivienda del gobierno en el marco de la estrategia del Banco en el país

La estrategia del Banco para Bolivia proponía el apoyo prioritario a programas conducentes a: (i) Promover el desarrollo sostenido a través del apoyo a las reformas estructurales, el estímulo a la inversión y el incremento de la productividad; (ii) promover la reforma del estado y la descentralización; (iii) mejorar las condiciones sociales a través de un apoyo continuado a la estrategia de inversiones y reformas en educación, salud y vivienda, especialmente a los niveles de atención básica y beneficiando a los grupos de ingresos más bajos; y (iv) mantener y recuperar el medio ambiente.

El programa formulado propuso atender problemas estructurales o sectoriales para facilitar el financiamiento y construcción de vivienda y, por otro lado, inversiones para mejorar las condiciones de vida de las familias de más bajos ingresos.

Basados en los estudios preparatorios de la operación del Banco, las nuevas autoridades bolivianas formularon cambios en la política habitacional para reflejar una visión integral del sector y solicitaron el apoyo del BID para impulsarlos¹. Los cambios de política consistían fundamentalmente en reformar el marco legal e institucional del sector, reordenar el sistema de financiamiento de vivienda, e implantar el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV). El programa se formuló en apoyo a esta importante reforma.

La nueva Política Nacional de Vivienda, con los principios básicos presentados en la Cumbre de Hábitat II, planteaba: (i) El derecho a un hábitat digno, (ii) un enfoque integral del problema habitacional, (iii) el principio de equidad social y la atención de los grupos más vulnerables, (iv) un permanente proceso participativo en la elaboración de las políticas, su aplicación y seguimiento, y (v) la sostenibilidad de los programas con un sistema financiero ampliado que remplace al FONVIS, comenzando con el tradicional ahorro de vivienda obligado (el 3%) transformado en libretas de ahorro individualizadas que ganen intereses, abriéndose a ahorros de toda la población y comprometiéndose a otorgar créditos para la vivienda. Este sistema iría acompañado de un sistema de subsidios a la vivienda de familias de menores ingresos y medidas complementarias que incluyan la participación del nivel municipal en la aplicación de programas y normativas habitacionales, la capacitación, investigación, desarrollo tecnológico y asesoría técnica para la autoconstrucción y la conformación de un marco jurídico que ampare al proceso habitacional.

Los cambios en el marco legal e institucional propuesto en la nueva política tendrían la consecuencia de reducir los costos de producción, transacción y financiamiento de vivienda. Con una mejora de la administración municipal, se tendría disponibles más terrenos de bajo costo para urbanizar legalmente, y los costos para cumplir con las normas de urbanización y construcción bajarían. Asimismo, los cambios propuestos en las leyes de alquiler y de desalojo harían posible mayores inversiones de vivienda de alquiler de bajo costo.

También se esperaba la reducción del costo y mayor seguridad del registro de propiedad y garantías. Asimismo, la regularización de títulos de propiedad haría posible una ampliación en el

¹ Abt Associates, Inc., 1996, Bolivia: Estudio del Mercado e Instituciones para el Financiamiento de Vivienda, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.



acceso a crédito por parte de familias con pequeñas propiedades, aunque fuera por montos menores para el mejoramiento progresivo de sus viviendas.

La creación del mercado secundario de títulos hipotecarios implicaría un aumento en el flujo de recursos de largo plazo destinados a créditos hipotecarios que, unidos a los cambios legales de registro y garantías, bajaría el costo del financiamiento hipotecario y aumentaría el plazo de repago, poniendo al alcance de una mayor proporción de familias la posibilidad de compra de vivienda. Se reconocía, sin embargo, que en las etapas iniciales del mercado secundario, los principales beneficiarios del mismo, probablemente, pertenecerían a los grupos de ingresos altos y medios.

Finalmente, mediante el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, el gobierno invertiría directamente en proveer servicios básicos y títulos de propiedad a los estratos más pobres de la población, mejorando su condición de vida y otorgándole título de propiedad que convierte al dueño sujeto de crédito.

8. Principales resultados del programa

Fue labor del gobierno del presidente Banzer y de los subsiguientes gobiernos llevar adelante los lineamientos de la nueva política habitacional de Bolivia. Lamentablemente, los aspectos planteados fueron implementados sólo parcialmente y muchas medidas con distorsiones.

En este contexto político, el Programa de Apoyo a la Política de Vivienda de Bolivia, que originalmente preveía el apoyo al sector a través de un organismo fortalecido (Ministerio de Vivienda), enfrentó cambios de política en los gobiernos que ocurrieron durante el período de ejecución que no le permitieron cumplir su cometido.

Además, el programa originalmente planteado para ejecutar tres componentes, incorporó en el mismo año de su suscripción (1998) un cuarto componente para atender las necesidades de reconstrucción de viviendas de las poblaciones afectadas por el sismo del 22 de mayo de 1998 y, posteriormente, debió redireccionar recursos a otros programas considerados prioritarios por el gobierno.

Los objetivos de desarrollo fueron alcanzados parcialmente. El programa fue reorientado tres veces adecuando los recursos a las circunstancias y emergencias nacionales y a lo efectivamente ejecutable. Uno de los aspectos que en la práctica no se logró fue la inserción de la banca privada en la provisión de crédito para vivienda popular y tampoco se pudo generar una entidad financiera de segundo piso para el sector. El Subprograma B, que se orientó a este fin, se canceló a finales del año 2004 sin alcanzar las metas previstas en este componente. Los otros componentes fueron ejecutados conforme al diseño previsto, pero en plazos mayores a los estipulados originalmente.

El programa se ejecutó en un plazo extremadamente más largo del acordado en el contrato de préstamo, principalmente por los plazos de ejecución de los proyectos del Subprograma C—Mejoramiento de Barrios. Factores políticos nacionales y a nivel municipal fueron determinantes en los plazos de ejecución de los proyectos del Subprograma C, ocasionando retrasos durante su ejecución, por lo que los plazos originalmente previstos tuvieron varias extensiones. Dichos



factores políticos se refirieron, principalmente, a la dependencia de las intervenciones en las aprobaciones de los respectivos consejos municipales de los barrios que participaron del programa.

B. Descripción del programa

1. Objetivo(s) del desarrollo

El objetivo general del programa fue apoyar la implementación de la Política Nacional de Vivienda del Gobierno de Bolivia con el propósito de mejorar la situación habitacional de las familias bolivianas, particularmente las de menores ingresos. En términos específicos, el programa tuvo por objeto: (i) el establecimiento de las condiciones para que los mercados inmobiliario y financiero operen más eficientemente, permitiendo una mayor movilización de recursos hacia el sector y la reducción y los costos de financiamiento, producción y transacción; (ii) la implantación de mecanismos que faciliten el acceso de los grupos de menores ingresos al crédito; y (iii) instrumentación de una política de subsidio dirigida a beneficiar a los grupos menos favorecidos, que incluya la dotación de infraestructura básica y de títulos de propiedad a familias pertenecientes a poblaciones con índices elevados de necesidades básicas insatisfechas, vía proyectos integrales de mejoramiento de barrios y otros.

Para apoyar la implementación de la Política de Vivienda, el programa contó con tres subprogramas: (i) Subprograma A: Implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector; (ii) Subprograma B: Desarrollo del Mercado Secundario de Crédito; y (iii) Subprograma C: Mejoramiento de Barrios.

A consecuencia del sismo del 22 de mayo de 1998, se incorporó un cuarto subprograma para atender las necesidades de reconstrucción de viviendas de las poblaciones afectadas.

El programa previó el apoyo al sector a través de un Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos fortalecido; sin embargo, en el período de su ejecución se suscitaron cambios de política en los gobiernos ocurridos, lo cual ocasionó, en general, una falta de continuidad en la implementación efectiva de los subprogramas del programa. El programa tuvo tres modificaciones: la primera para incluir un componente adicional para la reconstrucción de viviendas siniestradas por el terremoto de mayo de 1998, y la segunda y tercera para redireccionar recursos financieros de la operación al Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal (Préstamo 1075/SF-BO). La suma de recursos redireccionados ascendió a US\$14.200.00.

A pesar de los ajustes financieros que se realizaron al programa durante su ejecución, los objetivos de desarrollo previstos no fueron modificados.

En retrospectiva, parecería ser que los objetivos del Programa fueron demasiado ambiciosos, y que no habrían tomado en suficiente consideración la capacidad institucional, particularmente debilitada por la coyuntura política del país, y la priorización de políticas del gobierno. La capacidad institucional y coyuntura del país no contribuyeron a la ejecución total de las distintas actividades del Programa. La cancelación de uno de los Subprogramas (B) y el



redireccionamiento de recursos hacia otros préstamos/prioridades del gobierno, parecerían confirmar esta afirmación.

2. Componentes (Subprogramas)

Durante la fase de conceptualización del programa, como se describió anteriormente, se buscó fortalecer la reforma del sector creando condiciones adecuadas para que el sector privado inmobiliario y financiero entrase a formar parte de una oferta formal de vivienda accesible a los grupos de bajos ingresos. Se buscó la reducción de costos de financiamiento y el otorgamiento de subsidios para lograr la incorporación de asentamientos informales a la dotación de los servicios de infraestructura básica.

El programa se enmarcó dentro del propósito de la reforma legal e institucional, cuyos objetivos fueron reducir los costos de producción, transacción y financiamiento de la vivienda en Bolivia. Dicha reforma y los alcances a los que se orientó, se describen a continuación:

- i. **Marco legal de desarrollo urbano.** Incluía: (i) aclaración de las atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano; y (ii) preparación de reglamentos complementarios que permitan orientar el contenido de las normativas municipales y los procedimientos de elaboración y aplicación de las mismas.
- ii. **Alquiler.** Pretendía el cambio de la ley de arrendamiento con el objeto de facilitar las transacciones de uso y habitación de inmuebles. Se pretendía introducir la temporalidad en los contratos de inquilinatos y liberar el control del costo de arrendamiento.
- iii. **Registro de propiedad, inmuebles y garantías reales.** Se esperaba la aprobación de una nueva ley de registro de la propiedad inmueble que permitiera establecer un sistema de registro confiable, eficiente, de rápido acceso público y debidamente coordinado con catastro.
- iv. **Garantías inmuebles.** Se introducirían modificaciones legales para permitir que las hipotecas sobre bienes inmuebles se convirtieran en certificados negociables. Se facilitaría el uso de fideicomisos para garantizar los créditos y/o un sistema administrativo de reposición automática.
- v. **Desalojo o lanzamiento.** Incluía modificaciones legales para establecer procedimientos expeditos para recuperar inmuebles en el caso de una ejecución de garantía o incumplimiento de un contrato de arriendo.
- vi. **Otros cambios normativos.** Incluía modificaciones en la ley de propiedad condominial, cambios legales para complementar la legislación vigente para definir los derechos y obligaciones de los copropietarios, y otros cambios legales para normar aspectos específicos del arrendamiento financiero que no se contemplan en el Código Civil.
- vii. **Liquidación del FONVIS.** Se buscaba asegurar que el proceso de liquidación se efectuara en la manera más expedita posible.



Para acompañar los objetivos de la reforma, el diseño del programa contempló una estructura original compuesta por tres Subprogramas, los cuales a su vez se subdividieron en varios componentes. Luego de la incorporación del cuarto Subprograma en 1998, el programa contó con cuatro Subprogramas y nueve subcomponentes. La estructura fue compleja en su intento de abarcar integralmente la temática de vivienda; sin embargo, las condiciones institucionales y políticas no fueron adecuadas para permitir la ejecución exitosa de las actividades previstas en su conjunto. El Subprograma D fue incorporado como resultado de una emergencia nacional, y, si bien se trataba de actividades de vivienda, no necesariamente contribuían directamente al objetivo del programa establecido durante el diseño.

En el enlace electrónico 1 se sintetizan los principales cambios del programa ocurridos durante el periodo de ejecución.

Los componentes o subprogramas son los siguientes:

Subprograma A: Implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector

Tuvo como propósito apoyar al gobierno en fortalecer al Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (MVSB) y poner a su disposición instrumentos para llevar a cabo la reforma del sector. Este subprograma estuvo estructurado por los siguientes componentes:

a. Componente de Fortalecimiento Institucional

Este componente tuvo el propósito de establecer las estructuras y prácticas modernas en las entidades estratégicamente importantes para el desarrollo del sector, por lo que incluyó los siguientes subcomponentes:

- i. **Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.** Consistió en la contratación de consultorías, compra de equipos y de sistemas para reforzar las unidades del MVSB estratégicamente importantes para desarrollar, promover y monitorear la reforma del sector así como la gestión, monitoreo y evaluación permanente del sector habitacional. Se establecieron ocho consultorías de largo plazo por un período de hasta tres años cada una. Con anterioridad al inicio del cuarto año de ejecución del Programa, las funciones desempeñadas por los consultores de largo plazo se tornarían permanentes y los puestos de trabajo correspondientes se crearían e incorporarían como puestos de línea del MVSB.
- ii. **Registro de bienes inmuebles y garantías.** Incluyó servicios de consultoría, compra de equipos y sistemas para la modernización del registro de la propiedad inmueble.
- iii. **Promotores de demanda.** Consistía en la capacitación y divulgación de sistemas para agrupar beneficiarios de bajos ingresos con el objeto de obtener créditos junto al sistema financiero, de acuerdo con los patrones establecidos por NAFIBO para empaquetamiento de hipotecas, entre otros.



- iv. **Liquidación del Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS).** Incluía los estudios legales, financieros y económicos requeridos para evaluar la cartera y activos del FONVIS y planificar la venta o transferencia de los mismos.

b. Componente de establecimiento de oficinas temporales de derechos y obligaciones del propietario e inquilino (ODOPIs)

Financiaría oficinas temporales de alcance social en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz para estudiar y resolver problemas referentes a alquiler, lanzamiento y otros relativos al mercado de vivienda, durante el periodo de transición al nuevo marco legal inmobiliario (un año).

c. Componente de estudios del sector

Este componente incluía: (i) Los estudios previos, la elaboración de propuestas preliminares, la realización de talleres de discusión y la preparación de las disposiciones legales necesarias para la implantación de la reforma; (ii) estudios y reglamentos para la aplicación de aspectos diversos de la política de vivienda; (iii) estudios complementarios requeridos para decisiones de cambio o perfeccionamiento de la política de vivienda, incluyendo un estudio de seguimiento de ocho proyectos integrales de mejoramiento de barrios; (iv) seminarios y conferencias; (v) viajes de estudio nacionales e internacionales; y (vi) otros.

d. Componente Plan de Comunicación

Consistía en la elaboración y ejecución de un plan concertado de eventos, encuentros, videos, spots publicitarios en radio y TV, así como investigaciones de opinión y divulgación de artículos de prensa, con el objeto de promover el programa junto a las poblaciones de bajos ingresos.

Subprograma B: Desarrollo del Mercado Secundario

Este subprograma consistía en apoyar a NAFIBO en su Programa de Promoción del Crédito para Vivienda mediante la venta en un mercado secundario de títulos hipotecarios. NAFIBO iniciaría el proceso de compra, empaquetamiento y titularización de una cartera hipotecaria de alrededor de US\$50 millones. La emisión correspondiente contaría con alrededor de 20% de títulos subordinados.

Durante la ejecución de este subprograma, NAFIBO, con recursos del financiamiento, contrataría un banco de inversiones internacional, o su equivalente, para asesorar en la estructuración de la titularización y el “underwriting” y financiaría la calificación de riesgos, la emisión y registro de títulos, y el estudio de colocación en el exterior. Adicionalmente, NAFIBO podría contratar otras asesorías relevantes.

Los primeros productos que el ejecutor del componente “NAFIBO” debía presentar, eran los Manuales de tasación de inmuebles y los manuales de creación y servicio de cartera. Con estos manuales se tenía que iniciar la TITULACION de la Cartera Hipotecaria de bienes Inmuebles. Únicamente los manuales fueron realizados.



Cabe mencionar que las actividades del Subprograma B fueron canceladas, sin lograr cubrir las metas y objetivos previstos en este componente, debido a cambios en las prioridades del Gobierno de Bolivia. Dentro de las transferencias realizadas para los proyectos PROPAIS (Préstamo 1075/SF-BO, el monto correspondiente al Sub Programa “B” ascendió a US\$10.164.305,73. En este sentido con relación a la programación inicial de este Sub Programa (US\$10.500.000,00) sólo se ejecutó un monto de US\$335.695,00 siendo el monto restante transferido a los proyectos de PROPAIS).

Subprograma C: Mejoramiento de Barrios

Este subprograma incluyó los siguientes componentes:

a. Proyectos integrales de mejoramiento de barrios

Los proyectos de Mejoramiento de Barrios, contemplaban la realización de obras físicas y actividades sociales de los barrios: (i) red de distribución y conexiones domiciliarias (e intra-domiciliarias cuando fuere necesario) de agua potable; (ii) sistemas de alcantarillado sanitario o soluciones alternativas para la disposición de aguas servidas; (iii) red de drenaje de aguas lluvias de superficie o subterránea; (iv) pavimento de vías de acceso y de circulación interna (incluyendo graderías y aceras); (v) electrificación y alumbrado público; (vi) módulos sanitarios, dentro de los lotes beneficiarios (con ducha, lavamanos e inodoro, además de un punto de agua exterior) cuando fuere necesario; (vii) protección ambiental (forestación y organización de vías, estabilización de suelos); (viii) equipamiento social (guarderías infantiles); (ix) manejo de basuras; (x) regularización de propiedades; (xi) desarrollo comunitario (fortalecimiento de organizaciones comunitarias), y educación sanitaria que incluía el tema de transmisión de enfermedades.

b. Fortalecimiento municipal

Este componente del subprograma incluyó recursos para apoyo técnico a los Gobiernos Municipales participantes en: (i) Desarrollo de capacidad e instrumentos necesarios para modernizar o implantar su legislación urbanística (Planes de Desarrollo o Regulatorio Urbano, Ordenanzas de Construcción, de Uso del Suelo, de lotes y otros), así como para cumplir con condiciones del convenio de participación; y (ii) capacitación de las Unidades Ejecutoras Municipales en la promoción, elaboración de anteproyectos y la supervisión de los proyectos de mejoramiento de barrios, en coordinación con el MSVB.

Para el financiamiento del Subprograma, se requería aportes complementarios a los asignados en el programa, provenientes de los municipios, organizaciones comunitarias u otros, en el equivalente de al menos 10% del costo de cada proyecto.

Subprograma D : Reconstrucción de Viviendas de Aiquile, Mizque y Totora

Este subprograma fue incorporado con la primera modificación al contrato realizada el 27 de noviembre de 1998.



El objetivo general del Subprograma D fue contribuir al financiamiento del Plan de Reconstrucción de Viviendas en el área urbana de las localidades de Aiquile, Mizque y Totora. Los objetivos específicos fueron: (i) Reconstruir y reparar aproximadamente 1.400 viviendas en la zona afectada, con participación activa de la población beneficiaria, buscando mantener los aspectos culturales de las diferentes localidades y, al mismo tiempo, permitiendo a los beneficiarios optar por la solución que les fuera más conveniente; (ii) dar asistencia técnica a las entidades locales, principalmente a los Gobiernos Municipales; y (iii) capacitar a las instituciones y poblaciones locales para la concienciación de acciones de preservación en zonas sísmicas.

Los componentes fueron los siguientes:

a. Componente de subsidios para la reconstrucción de alrededor de 1.400 viviendas afectadas por el sismo

En principio se consideró que las viviendas tenían propietarios formales y que se otorgaría prioridad por el mayor número de niños por familia, por lo que se requeriría: (i) estudios técnicos; (ii) un censo; (iii) la selección de beneficiarios; (iv) la selección del diseño de la vivienda por parte de los beneficiarios; y (v) la suscripción de convenios con los beneficiarios en los que se comprometían a proporcionar mano de obra no calificada o fondos de contrapartida para cubrir la diferencia con el subsidio si la hubiera. La responsabilidad básica de este componente sería del Fondo de Inversión Social (FIS).

El subprograma otorgaría un único subsidio habitacional por familia que no podría exceder de US\$3.000 para reconstruir o reparar su vivienda. El subsidio sería entregado en materiales de construcción y mano de obra calificada. Las opciones de vivienda serían elegidas por las familias, quienes financiarían los excedentes de subsidio si la elección fuera una solución de mayor valor.

b. El Componente de Asistencia Técnica a los Municipios y Estudios Técnicos

Este componente estaría dirigido a los Gobiernos Municipales involucrados, para fortalecer la revisión y aprobación de los proyectos de reconstrucción y reparación y el otorgamiento de permisos de edificación, la elaboración de un Plan de Mejoramiento Urbano en apoyo al desarrollo urbano local y los estudios de soporte necesarios para el subprograma.

3. Revisión de la Calidad del Diseño

No aplica para proyectos aprobados antes del 2003.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)



III. Resultados

A. Efectos directos

En general, los indicadores establecidos para el Objetivo de Desarrollo han sido alcanzados parcialmente. El programa se modificó tres veces adecuando los recursos a las circunstancias y emergencias nacionales y a lo efectivamente ejecutable, sin renunciar al logro de las metas más importantes que se plantearon en su formulación. A la fecha de cierre del programa, los indicadores originales no sufrieron modificaciones a lo largo de la vida del proyecto. Sin embargo, hay que indicar que el Subprograma B del programa no se ejecutó y, por lo tanto, las metas relacionadas no se cumplieron.

El Subprograma A apoyó la elaboración de los mecanismos de gestión para las reformas del sector que en el período se lograron. Entre los avances se destaca la aprobación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos que simplifica los trámites de regularización para legalizar las propiedades y viviendas anteriormente informales y se desarrolló un proyecto piloto de regularización con 8 gobiernos municipales, logrando legalizar 69.000 predios. Sin embargo, no logró cumplir la meta prevista respecto del fortalecimiento del entonces Ministerio de Vivienda, puesto que el entorno político en el que el programa se desarrolló no fue favorable. Los cambios de gobierno que ocurrieron durante el período de ejecución del programa restaron importancia al Ministerio de Vivienda.

El Subprograma B se canceló en el año 2004 y, con ello, uno de los aspectos fundamentales planteados que no se logró, fue la inserción de la banca privada en la provisión de crédito para vivienda popular y tampoco se pudo generar una entidad financiera de segundo piso para el sector.

La ejecución del Subprograma C, que financió Mejoramiento de Barrios en varias municipalidades del país, ha sido un aporte significativo para mejorar el acceso de la población de menores recursos a servicios básicos. Para su ejecución, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), puso en marcha un plan de implementación compartida con los municipios participantes, a través de la Unidad de Mejoramiento de Barrios, que instruyó a las unidades ejecutoras municipales encargadas de la ejecución de los proyectos. Los gobiernos municipales beneficiados con el programa quedaron a cargo del mantenimiento de las obras ejecutadas y, en el caso particular del Gobierno Municipal de La Paz, ya está implementando mayores actividades en nuevos barrios a través de nuevos concursos con recursos propios, con financiamiento del Banco Mundial, Venezuela y de la nueva operación del Banco, Préstamo 2082/BL-BO.

Como aporte a la reducción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población boliviana, el Subprograma C, de acuerdo al enlace electrónico 4, efectuó la construcción e implementación de : 143.683,87 metros de tendido de tuberías; 7.654 conexiones domiciliarias de agua potable; 248.440,41 metros de provisión y tendido de tuberías para Alcantarillado Sanitario; 1.184.413,85 m2 de empedrado o enlosado de vías; 71.777,21 m2 de pavimento flexible o rígido de vías; 46.409,56 metros de provisión y tendido de tuberías para drenaje pluvial; construcción de 70 centros comunitarios con un total de 13.895,56 m2 de construidos; 817 puntos de instalación de acometidas domiciliarias e instalación de 2.078 puntos de alumbrado público; construcción de 51 campos deportivos con un total 21.730,98 m2 construidos y sus accesorios correspondientes.



Con los productos y resultados del Subprograma C, se ha contribuido a elevar la calidad de vida de más de 25.000 familias, beneficiando en forma directa a más de 105.000 personas con bajos ingresos y a más de 27.000 lotes distribuidos en los 9 departamentos de Bolivia (ver enlace electrónico 5).

La distribución de proyectos ejecutados en los nueve departamentos de Bolivia, en 26 municipios y 105 barrios beneficiados se muestra en el enlace electrónico 5.

Uno de los resultados que merece destacarse es el importante fortalecimiento que se observa en el equipo de Mejoramiento de Barrios del Gobierno Municipal de La Paz, donde se ha creado una unidad especial para la implementación del programa. Éste asumió un sello propio que se denomina “Barrios de Verdad” y funciona con varias fuentes de financiamiento. Para la nueva operación con el Banco, los recursos serán administrados directamente por la Municipalidad de La Paz.

Cabe mencionar que, a raíz de gestiones del gobierno central para la utilización del saldo remanente de US\$ 4,36 millones de los Subprogramas A y C del Préstamo 1006/SF-BO, en el año 2009 se comprometieron nuevos recursos para la ejecución de proyectos de Mejoramiento de Barrios. Sin embargo, las obras de los proyectos de mejoramiento de barrios financiadas por el programa fueron concluidas; dado el carácter integral de estos proyectos, las obras que no se iniciaron bajo el préstamo 1006/SF-BO fueron iniciadas bajo el préstamo 2082/BL-BO.

El Subprograma D, incorporado mediante una reforma al programa, financió la reconstrucción de las viviendas siniestradas en Aiquile, Mizque y Totora, por el sismo de mayo de 1998. El subprograma se ejecutó en el plazo previsto y su implementación contribuyó a la recuperación de estos poblados afectados por el terremoto. En el marco de este subprograma, no se logró la participación de la gente en la reconstrucción fundamentalmente por las condiciones de emergencia en las que se encontraban.

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito) Contribuir a elevar la situación habitacional de la población, particularmente la de más bajos ingresos. Clasificación: Probable	
Indicadores Claves de Efectos Directos:	
<u>Efectos Directos Planeados:</u> 1. Elevar la calidad de vida de la población boliviana, particularmente de la demás bajos ingresos 1.1. Reducción en la incidencia de enfermedades de origen hídrico, gastrointestinales y de chagas 1.2. Reducción de hacinamiento 2. Mejorar la situación habitacional de las familias bolivianas, particularmente las demás bajos ingresos. 2.1. Reducción significativa necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población Boliviana. 2.2. Incremento significativo en la producción de viviendas formales 2.3. Mejoría en la calidad de vivienda para los primeros dos quintiles de la población 2.4. Incremento en el número de créditos otorgados anualmente para la compra o construcción de vivienda 2.5. Disminución relativa de las tasas de interés en los préstamos hipotecarios 2.6. Aumento de plazo de amortización promedio de los préstamos hipotecarios	<u>Efectos Directos Logrados</u> 1.1 No existe información sobre el logro de los efectos directos.



Reformulación. [N/A]N/A
Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [N/A]N/A
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):
[] Muy Probable(MP) [] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [X] Improbable (MI)
Durante la preparación de la operación, no se estableció una línea de base. Posteriormente durante la ejecución no se realizó el seguimiento a los indicadores de efecto directo planteados en el Contrato de Préstamo. Estos indicadores no fueron modificados durante la ejecución del Programa.
Estrategia de País: Se apoyó en la elaboración de reformas del sector, logrando la aprobación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos que simplifica los trámites de legalización de las propiedades y viviendas anteriormente informales. Uno de los componentes fue considerado como un aporte significativo en aumentar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios básicos.

B. Externalidades

1. Fortalecimiento de las Comunidades

La participación e involucramiento de las comunidades barriales ha sido importante en los proyectos de mejoramiento de barrios; En el nuevo diseño del proyecto de Mejoramiento de Barrios, las comunidades participan en todas las etapas del proyecto es decir: diseño, construcción y mantenimiento.

2. Factores Políticos

Factores políticos nacionales y locales fueron determinantes en los plazos de ejecución de los proyectos del Subprograma Mejoramiento de Barrios, ocasionando retrasos durante su ejecución, por lo que los plazos originalmente previstos tuvieron varias extensiones. Es un aspecto en el cual no se tiene control y debe ser considerado.

C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
Componente 1: Subprograma A: 1. Implementación de la Política de Reforma del Sector Habitacional. Costo total: US\$ 75,500,000 Componente: US\$ 6,300,000 Contrapartida: US\$ 800,000 Banco: US\$ 5,500,000 Desembolso Banco %: 101,7% (US\$ 5,594,634.35) Clasificación: PS	<u>Productos Planeados</u> 1.1. Marco legal de desarrollo urbano mejorado 1.2. Nueva ley de Inquilinato promulgada 1.3. Nueva ley de registro de propiedades promulgada. 1.4. Nuevas leyes de garantías reales y de desalojo aprobadas. 1.5. FONVIS 100% liquidado. 1.6. Sistema de monitoreo del sector en funcionamiento. 1.7. Registros reformados y fortalecidos 1.8. Por lo menos 10 ONGs trabajando con poblaciones de bajos ingresos para organizar demanda por crédito 1.9. Oficinas ODOPI en funcionamiento	<u>Fin de Proyecto</u> 1.1.a.1.4.1.1.1 <u>Término de Proyecto</u>
		1.1. Sin cumplimiento 1.2. Sin cumplimiento 1.3. Cumplido 1.4. Sin cumplimiento 1.5. Sin cumplimiento 1.6. Sin cumplimiento 1.7. Parcialmente cumplido 1.8. Cumplido 1.9. Cumplido

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.**

El programa preveía el apoyo al sector a través de un organismo fortalecido (Ministerio de Vivienda) sin embargo, los cambios de política en los gobiernos que ocurrieron durante el período de ejecución y sus nuevos lineamientos, más bien debilitaron los organismos del sector. El avance de este componente ha sido parcial. Si bien se cumplieron parcialmente las metas previstas no se logró la reforma del sector habitacional.

1.1 Sin avances

1.2 Nueva Ley del Inquilinato aún no promulgada. Se concluyó el Anteproyecto de Ley, la promulgación de la misma dependía del Poder Legislativo.

1.4 Nuevas leyes de garantías reales y de desalojo aún no aprobadas. Se concluyó el Anteproyecto de Ley, la promulgación de la misma dependía del Poder Legislativo.

1.5 Al cierre del Programa el FONVIS continuaba en proceso de liquidación El Programa ayudo al proceso de liquidación del FONVIS, cuando finalizó actividades el Programa este aún se encontraba con su liquidación en un 80%

1.6 Sin avances

1.7 Sin avances

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[X] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)	[] Satisfactorio (S)	[X] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
----------------------------	-----------------------	-----------------------------	------------------------------

Componente 2:	Productos Planeados	Fin de Proyecto Término de Proyecto
Subprograma B 1. Fomentar la creación de mercado secundario de títulos garantizados por cartera hipotecaria Costo total Componente: US\$ 10,500,000 Contrapartida: US\$ 0 Banco: US\$ 10,500,000 Desembolso Banco %: 3,2 % (US\$ 335,694.27) Clasificación: MI	1.1 Cartera con respaldo hipotecario colocada bajo norma NAFIBO. (20 millones de dólares) 1.2 Cartera hipotecaria de títulos comprados (50 millones de dólares) 1.3 Emisión de títulos primarios colocada en inversionistas. (40 millones de dólares) 1.4 Manuales de tasación de inmuebles y de creación y servicios de cartera.	1.1 Sin avance. 2.1 1.2 Sin avance. 2.2 1.3 Sin avance 2.3 1.4 Cumplido.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.

Este componente fue cancelado en el año 2004 y no cumplió las metas planificadas.

La única meta que fue cumplida está relacionada con la elaboración de manuales de tasación de inmuebles y de creación y servicios de cartera.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[X] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)	[] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[X] Muy Insatisfactorio (MI)
----------------------------	-----------------------	-----------------------------	------------------------------

Componente 3:	Productos Planeados	Fin de Proyecto Término de Proyecto
Subprograma C 1. Solucionar el problema habitacional para aproximadamente 23.000 familias	1.1 Municipios participantes en el programa (35) 1.2 Número de barrios mejorados (53) 1.3 Número de familias con Infraestructura mejorada y título de propiedad (miles)	1.1 Municipios Participantes 26 1.2 Barrios concluidos 105 1.3 Completado 25.088 familias 2.1 Se promulgaron Leyes Nacionales para todos los municipios del país (Leyes No2372 y No2717)



<p>2. Municipios mejoran su normatividad de desarrollo urbano</p> <p>Costo total Componente: US\$ 48,100,000</p> <p>Contrapartida: US\$ 10,000,000</p> <p>Banco: US\$ 38,100,000</p> <p>Desembolso Banco %: 73,9% (US\$ 30,387,808.04)</p> <p>Clasificación: S</p>	<p>2.1 Número de municipios que hayan introducido cambios significativos en sus normas para reducir costos de urbanización y construcción para vivienda social. (18)</p> <p>2.2 Número de municipios con legislación especial para incorporar asentamientos existentes. (20)</p> <p>2.3 Número de municipios que hayan adoptado procedimientos simplificados para permisos municipales (18)</p>	<p>2.2 Se promulgaron Leyes Nacionales para todos los municipios del país (Leyes No2372 y No2717)</p> <p>2.3 Se promulgaron Leyes Nacionales para todos los municipios del país (Leyes No2372 y No2717)</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Por una decisión de las autoridades del Gobierno de Bolivia se trabajó en menos municipios pero elevó el número de barrios intervenidos.</p>		
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input checked="" type="checkbox"/> X] N/A</p>		
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> [X] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/>] Poco Satisfactorio (PS) <input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Componente 4: Subprograma D Reconstrucción de Viviendas en Zonas Urbanas de Aiquile, Mizque y Totora</p> <p>Costo total Componente: US\$ 4,628,032</p> <p>Contrapartida: US\$ 1,500,000</p> <p>Banco: US\$ 3,128,032)</p> <p>Desembolso Banco %: 100% (US\$ 3,128,032)</p> <p>Clasificación: S</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>3.1 <u>Unas 1.400 viviendas reconstruidas o refaccionadas en las zonas urbanas afectadas antes del 2005.</u></p>	<p><u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u></p> <p>3.1 1.400 (20 noviembre 2007)</p> <p>1.400 unidades de vivienda reconstruidas o refaccionadas.</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). En este componente no hubo diferencia entre los productos planteados y los efectivamente ejecutados.</p>		
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. Este Componente se incorporó al Programa mediante una modificación al contrato de noviembre de 1998.</p>		
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> [X] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/>] Poco Satisfactorio (PS) <input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Resumen del Progreso en la Implementación:</p>		
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/>] Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> [X] Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)



D. Costos del programa

COMPONENTES	Costo Total del Proyecto - Planeado			Costo Total del Proyecto - Actual			
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	OTROS	TOTAL
1. GASTOS DE ADMINISTRACION	800.000,00	200.000,00	1.000.000,00	1.119.103,95	44.007,00	-	1.163.110,95
1.1 CONSULTORIA	300.000,00	100.000,00	400.000,00	496.701,95	19.088,00	-	515.789,95
1.2 OTROS SERVICIOS	470.000,00	100.000,00	570.000,00	256.000,00	7.500,00	-	263.500,00
1.3 EQUIPAMIENTO	30.000,00	-	30.000,00	366.402,00	17.419,00	-	383.821,00
2. SUBPROGRAMA A: IMPLEMENTACION DE LA REFORMA	5.500.000,00	800.000,00	6.300.000,00	5.594.634,35	955.993,00	-	6.550.627,35
2.1 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	3.800.000,00	300.000,00	4.100.000,00	-	-	-	-
2.2 ODOPIs	300.000,00	200.000,00	500.000,00	157.973,05	145.352,00	-	303.325,05
2.3 ESTUDIOS DEL SECTOR Y VISITAS	1.000.000,00	200.000,00	1.200.000,00	132.932,35	160.706,00	-	293.638,35
2.4 PLAN DE COMUNICACIÓN	400.000,00	100.000,00	500.000,00	81.453,00	76.000,00	-	157.453,00
2.5 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	-	-	-	5.222.275,95	573.935,00	-	5.796.210,95
2.5.1 MINISTERIO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BAS	-	-	-	1.974.009,95	554.168,00	-	2.528.177,95
2.5.2 REGISTRO DE BIENES Y GARANTIAS	-	-	-	2.430.760,00	18.302,00	-	2.449.062,00
2.5.3 PROMOTORES DE DEMANDA	-	-	-	22.714,00	465,00	-	23.179,00
2.5.4 LIQUIDACION FONVIS	-	-	-	794.792,00	1.000,00	-	795.792,00
3. SUBPROGRAMA B: DESARROLLO DEL MERCADO	10.500.000,00	-	10.500.000,00	335.694,27	-	-	335.694,27
3.1 Consultoria	50.000,00	-	50.000,00	243.363,74	-	-	243.363,74
3.2 Otros Servicios	450.000,00	-	450.000,00	92.330,53	-	-	92.330,53
3.3 Compra de Cartera Hipotecaria	10.000.000,00	-	10.000.000,00	-	-	-	-
4. SUBPROGRAMA C: MEJORAMIENTO DE BARRIOS	41.100.000,00	10.000.000,00	51.100.000,00	30.387.808,04	17.718.850,00	-	48.106.658,04
4.1 Administración	600.000,00	200.000,00	800.000,00	1.586.529,44	-	-	1.586.529,44
4.2 Crédito para Proyectos	8.000.000,00	-	8.000.000,00	-	-	-	-
4.3 Subsidios para Proyectos	29.500.000,00	9.800.000,00	39.300.000,00	27.142.179,56	12.885.151,00	-	40.027.330,56
4.4 Fortalecimiento Municipal	3.000.000,00	-	3.000.000,00	1.659.099,04	4.833.699,00	-	6.492.798,04
5. SUBPROGRAMA D: RECONSTRUCCION VIVIENDAS EN	-	-	-	3.128.031,35	1.500.000,00	1.040.793,00	5.668.824,35
5.1 RECONSTRUCCION - SUBSIDIOS	-	-	-	3.043.342,65	1.125.614,00	936.280,00	5.105.236,65
5.2 ASISTENCIA TECNICA Y ESTUDIOS TECNICO	-	-	-	84.688,70	-	9.000,00	93.688,70
5.3 GASTOS DE ADMINISTRACION FIS (FPS)	-	-	-	-	374.386,00	95.513,00	469.899,00
85.00 PPF	1.500.000,00	-	1.500.000,00	1.077.519,42	-	-	1.077.519,42
85.01 PPF 940/SF BO	816.723,00	-	816.723,00	816.722,59	-	-	816.722,59
85.02 PPF 1011/SF BO	683.277,00	-	683.277,00	260.796,83	-	-	260.796,83
SUBTOTALES	59.400.000,00	11.000.000,00	70.400.000,00	41.642.791,38	20.218.850,00	1.040.793,00	62.902.434,38
87.01 Inspección y Vigilancia	600.000,00	-	600.000,00	600.000,07	-	-	600.000,07
TOTALES	60.000.000,00	11.000.000,00	71.000.000,00	42.242.791,45	20.218.850,00	1.040.793,00	63.502.434,45
DIFERENCIAS EN PORCENTAJE	85%	15%	100%	70%	184%	2%	89%

IV. Implementación del programa

A. Análisis de los factores críticos

Los factores críticos durante la ejecución del proyecto fueron: (i) La inestabilidad política del período que ocasionó cambios permanentes en el personal directivo y técnico de las instituciones del sector que estaban a cargo de la ejecución de los subprogramas y, por consiguiente, la falta de continuidad en el manejo y administración del programa: La Unidad Ejecutora que coordinó la ejecución del programa tuvo una relativa estabilidad solamente a partir del año 2001; (ii) decisiones políticas por prioridades de gobiernos definieron el redireccionamiento de una parte de los recursos del programa.

Factores Críticos en la implementación del Subprograma A. La implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector estuvo a cargo del Viceministerio de Vivienda, actualmente dependiente del Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda. Durante el largo período de ejecución del programa, el Viceministerio pasó por varios ajustes organizacionales dispuestos por los gobiernos y las políticas de turno y dependió de varios ministerios, situación que debilitó la fortaleza institucional del sector, contrariamente al fortalecimiento que se planificó como parte de este componente. En el viceministerio se estructuró una unidad ejecutora para coordinar el programa a partir de 2001; sin embargo, en vista de que cada subprograma tenía



su propia entidad ejecutora, no se logró consolidar una visión compartida y unificada para el sector habitacional del país.

Factores críticos en la implementación del Subprograma B. El Desarrollo del Mercado Secundario de Crédito Hipotecario estuvo a cargo de Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO).

La ejecución del componente se canceló en el año 2004. Conforme consta en los informes de progreso de este componente, en octubre del 2003 se desencadenó una grave crisis que culminó con la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, quien fue reemplazado por el Vicepresidente Carlos Mesa. Se abrió un período de crisis en el país, originado por un bajo crecimiento económico: entre 1998-2003, la economía creció en promedio sólo 1,9% anual, mientras que entre 1990-1998 la tasa fue de 4,4%. Se identificaron fuertes restricciones macroeconómicas que limitaban la capacidad de implementar políticas y un debilitado sistema financiero en el cual NAFIBO encontró serias dificultades para implementar las metas previstas para este componente.

Factores críticos en la implementación del Subprograma C. Los plazos de ejecución de los proyectos resultaron más largos de lo previsto, ocasionando extensiones de plazo en el programa. Los factores que incidieron en los plazos de ejecución de los proyectos de Mejoramiento de Barrios, conforme a la información proporcionada por los ejecutores del subprograma, fueron los siguientes:

Las actividades del subprograma se iniciaron con una primera etapa denominada Muestra Piloto: para iniciar actividades del subprograma, se seleccionaron 8 proyectos que tenían como objetivo ajustar los procesos y procedimientos inicialmente definidos para lograr éxito al implementar el subprograma. Estas actividades se efectuaron desde 1998 y mediados de 1999.

Una vez cumplido este propósito, se inició la segunda etapa de ejecución que arrancó con la selección del resto de los proyectos a financiar, mediante concursos abiertos a todos los gobiernos municipales que cumplieran los requisitos de elegibilidad, mediante la presentación de perfiles de proyecto. Se llevaron a cabo tres concursos desde 1999 hasta mayo de 2000, aprobándose 74 proyectos.

Una tercera etapa se implementó a raíz del desastre ocurrido el 19 de febrero de 2002 en La Paz. Se decidió destinar parte de los recursos del crédito (US\$ 6,8 millones) para la atención y prevención de emergencias en esta ciudad, denominado Proyectos de Emergencia. Se demoraron en su aprobación debido a que los consultores contratados para elaborar los estudios, presentaron documentación incompleta que requería de constantes complementaciones y la documentación sobre todo de carácter legal, fue atribución del Gobierno Municipal de La Paz. A esto se sumó la indecisión de la contratación de consultores del SMB a partir de enero de 2004.

Mientras se tenía un buen avance físico con los 77 proyectos iniciales, los nueve proyectos nuevos llamados Proyectos de Emergencia, iniciaron su ciclo en la gestión 2003, finalizando las ejecuciones físicas inclusive en la gestión 2007.

Hubieron varios proyectos cuyos primeros contratos de obras civiles y/o supervisión fueron rescindidos y posteriormente se tuvieron que efectuar nuevas contrataciones o terminar los



gobiernos municipales damnificados con sus propios recursos para lograr los objetivos de los proyectos.

(i) Existieron demoras y tiempos extensos en la fase de contratación de las obras, en vista de que se licitó la ejecución de obras integrales que exigían un conjunto de experiencia técnica por parte de una sola empresa constructora; encontrándose que en los municipios no existía una planta instalada de empresas que cumplan con estas características y, por lo tanto, pocas firmas se presentaron a los concursos. Además, al no contar con experiencia en el proceso de licitación, las firmas no cumplían con todos los requerimientos y los procesos debieron declararse desiertos y volver a ser convocados, lo que ocasionó retrasos en el inicio de la ejecución de los proyectos.

La inestabilidad laboral de los técnicos de los gobiernos municipales retrasó la continuidad en el seguimiento de los proyectos.

Las dificultades financieras de los municipios (aporte local), disponibilidad de contraparte local, fue un factor que incidió y retrasó el avance de los proyectos, especialmente en el pago de planillas y en el cierre de proyectos, en relación a la documentación que debía remitir el municipio, al extremo que en la tercera modificación del Reglamento Operativo se autorizó el pago de planillas de proyectos del subprograma exclusivamente con recursos Banco y PNSV. Paralelamente, el FNDR se comprometió a aplicar a los gobiernos municipales las órdenes de pago hasta que honren sus obligaciones.

La presentación de documentación incompleta (boletas vencidas, planillas con errores, carencia de alguna nota de solicitud, aporte local, certificación de aporte nominal, facturas, presentación de informes finales incompletos) originaron reiteradas complementaciones.

La dificultad de los municipios en la toma de decisiones, que han retrasado la ejecución.

(ii) Por otra parte, según lo manifestado por los ejecutores², la construcción de este tipo de obras conlleva algunas complicaciones que encarecen y superan los imprevistos que comúnmente se incluyen en los contratos de obras, principalmente es el tema de tener que trabajar con la gente viviendo en el lugar, por lo que no se logra suficiente participación de empresas en los procesos licitatorios y muchos procesos se caen y se tiene que reabrir varias veces, con las consiguientes demoras en la contratación y en el inicio de obras.

(iii) En otros casos, conforme a la información proporcionada por los ejecutores, las empresas constructoras no estaban preparadas para asumir el trabajo integral que la ejecución de un mejoramiento de barrios implica, por lo que tuvieron serios inconvenientes para el cabal cumplimiento de los trabajos, lo que ocasionó cancelación de contratos, ampliaciones de plazo y nuevas contrataciones para los casos en los que las obras no quedaban concluidas.

Es importante considerar que el Programa de Mejoramiento de Barrios debe desarrollarse en el marco de la planificación urbana de la ciudad y considerando los lineamientos del sistema maestro de saneamiento, por lo que las estrategias del Banco de estos dos sectores deben estar estrechamente coordinadas.

² Directores de las Unidades Ejecutoras del Programa de Mejoramiento de Barrios de las Municipalidades de la Paz, Cochabamba, El Alto y Oruro con quienes se mantuvo entrevistas y visitas de campo.



Factores críticos en la implementación del Subprograma D. Este subprograma, orientado a la reconstrucción de viviendas en zonas urbanas de Aiquile, Mizque y Totorá, fue ejecutado por el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). No tuvo inconvenientes en su ejecución y se reporta su conclusión en el segundo semestre del 2004.

B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora

I.1.a.1.4.1.2 Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

C. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Según información proporcionada por el personal del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo que administró y coordinó la ejecución del programa, el Banco brindó apoyo permanente para viabilizar su ejecución, realizó un seguimiento cercano y estimuló la continuidad del personal a cargo de los subprogramas.

V. Sostenibilidad

A. Análisis de factores críticos

1. Sostenibilidad Institucional a Nivel Nacional

- Dispersión en la ejecución de los subprogramas. Los subprogramas del PROVIVIENDA estuvieron a cargo de diferentes ejecutores. A pesar de que en el Ministerio de Vivienda se estructuró una unidad ejecutora para coordinar el programa y ésta se constituyó sólidamente a partir de 2001, la ejecución propiamente dicha de cada subprograma siguió la estrategia operativa de cada ejecutor, lo que no permitió consolidar una visión compartida y unificada.
- Ausencia de Fortalecimiento Institucional. La coordinación de la ejecución del programa fue llevada a cabo por una unidad ejecutora dentro del Ministerio de Vivienda (ahora Viceministerio de Vivienda y Urbanismo). Una vez que la unidad ejecutora concluyó sus funciones no dejó fortalecida la institucionalidad como constaba en los objetivos del Subprograma A, por el contrario, la unidad ejecutora también concluyó su trabajo y el apoyo técnico y asesor con el que contaba el viceministerio se terminó.
- En el FNDR, la situación fue diferente puesto que los técnicos que trabajaron en el programa siguieron desempeñando funciones en esta institución. Esto pudo ser verificado durante la preparación del Contrato de Préstamo 2082/BL-BO dado que el FNDR aportó con su experiencia en la elaboración e implementación del Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios.



- iv. Los proyectos que generó el Programa PROVIVIENDA, relacionados con el Subprograma A, en el marco de la política habitacional, generaron importantes impactos relacionados con el derecho propietario y merecen ser potenciados y apoyados para lograr una amplia implementación
- v. El Subprograma B, orientado a comprometer a la banca privada en el financiamiento de vivienda y en la generación de una entidad financiera de segundo piso para vivienda, no se implementó, lo que hace suponer que este tema debe ser analizado con mayor profundidad para establecer si persiste la necesidad de generar esta coyuntura financiera para el sector y dimensionar la factibilidad de involucramiento de la banca privada.
- vi. El Subprograma C se ejecutó en el nivel local por lo que las apreciaciones de sostenibilidad se incluyen en este nivel. Cabe señalar, sin embargo, que a pesar de que durante la ejecución de este componente se creó en el FNDR una unidad ejecutora con capacidad para apoyar a los municipios participantes en la ejecución de los proyectos de mejoramiento de barrios, en la actualidad el FNDR no dispone de una unidad ejecutora con este fin. Por este motivo, es importante considerar y acordar con el FNDR la manera en la cual brindarán el apoyo a los municipios que ejecuten proyectos con el nuevo préstamo del Banco (2082/BL-BO).
- vii. Se evidenció que la ejecución del Subprograma D, dirigido a la reconstrucción de 1.400 viviendas destruidas por el sismo de mayo de 1998, permitió incorporar en las estrategias nacionales una atención a los eventuales riesgos con un plan de atención preventivo y para la emergencia, el cual, en la actualidad, es manejado por otras instancias del gobierno.

2. Sostenibilidad a nivel local

a. Municipio

- 1. Se ha evidenciado que en el caso de algunos municipios ejecutores del Subprograma de Mejoramiento de Barrios, se logró construir sostenibilidad en el proceso. Los municipios han asumido la responsabilidad de operación y mantenimiento de las áreas recuperadas e incluidas en la gestión de la ciudad, han incorporado estos barrios a la trama urbana de la ciudad, además evalúan, reparan, mantienen y coordinan con las entidades de servicios de agua y saneamiento.
- 2. En el caso del Municipio de la Paz, el programa ha sido incorporado a la propia gestión municipal y dispone de una gerencia propia para su operatividad. Cabe señalar que el Programa de Mejoramiento de Barrios es un programa municipal y tiene nombre propio -"Barrios de Verdad"- y dispone de financiamiento del Banco Mundial, del Banco, de Venezuela y recursos propios.
- 3. Sin embargo, no en todos los municipios existe capacidad instalada para continuar con la ejecución del programa, y considerando la ejecución del Préstamo 2082/BL-BO, es indispensable considerar la necesidad de fortalecer a los municipios y compartir la



experiencia de los municipios como el de La Paz para generar una red de aprendizaje compartido.

b. Comunidad

Los aspectos críticos encontrados en las comunidades están todos relacionados con la sostenibilidad de las intervenciones, puesto que se encontró que en la mayoría de los barrios con mejoramientos concluidos, la comunidad había perdido el interés en continuar con la participación y gestión relacionada con el mantenimiento y buena conservación, especialmente de los espacios públicos.

B. Riesgos potenciales

Los riesgos que se consideraron para el programa en la fase de su formulación tienen que ver con: (i) La implementación de la reforma del sector habitacional, (ii) la implementación de la titularización y (iii) los proyectos de mejoramiento de barrios.

Durante la formulación se consideró que los desfases en la aprobación de las disposiciones legales, podrían afectar substantivamente las reformas del sector, el desarrollo de los mercados inmobiliario y financiero. Con base en los débiles resultados obtenidos en este aspecto, se concluye que los temas incorporados en el programa para el manejo de este riesgo potencial no fueron suficientes. El desarrollo de las condiciones necesarias para implantar un mercado eficiente para títulos garantizados por hipotecas fue una actividad que no se pudo realizar y continúa siendo un tema que requiere un nuevo análisis en el sector, enmarcado en el actual panorama político y social.

La falta de experiencia de algunas municipalidades en el manejo de proyectos de mejoramiento de barrios, prevista durante la formulación, consideró posibles desigualdades en la aplicación de criterios de elegibilidad, pero no estableció los desfases de plazos en la ejecución, los que efectivamente se dieron, ocasionando retrasos en el programa. Siendo un componente que cubrió la mayor parte de sus metas y generó aceptación en los municipios, merece que se analice con mayor detenimiento la manera de manejar este riesgo y evitar cambios en la forma de contratación de las obras que puedan desvirtuar la atención integral a la problemática barrial, especialmente considerando que el Banco ha iniciado una nueva operación de financiamiento de mejoramiento de barrios en Bolivia.

Los proyectos de mejoramiento de barrios se orientan al desarrollo integral, priorizando el acceso a los servicios básicos, sin embargo, se corre el riesgo de que se realicen acciones aisladas sin considerar que son parte de un plan de desarrollo urbano y en un sistema sostenible de agua y saneamiento, especialmente en las municipalidades más pequeñas donde no se dispone de planes de ordenamiento territorial ni de agua y saneamiento. Por este motivo, es importante una intervención del Banco coordinada con la estrategia del sector de agua y saneamiento.



C. Capacidad institucional

La coordinación para la ejecución del programa fue llevada a cabo por una unidad ejecutora dependiente del Viceministerio de Vivienda, pero una vez que la unidad ejecutora concluyó sus funciones no logró dejar fortalecida la institucionalidad como constaba en los objetivos del Subprograma A. Cuando el programa concluyó, la unidad ejecutora también concluyó su trabajo y el apoyo técnico y asesor con el que contaba el Viceministerio se terminó.

En la actualidad el sector habitacional de Bolivia tiene como principal institución un Viceministerio de Vivienda debilitado, que depende del Ministerio de Obras Públicas, por lo que no posee la fortaleza ni presencia decisoria para fortalecer la política habitacional. Lamentablemente el programa no contribuyó a fortalecer la capacidad institucional del sector.

Sin embargo en el nivel local, los municipios que participaron en el Subprograma de Mejoramiento de Barrios sí fortalecieron su capacidad de gestión. El respaldo a nivel nacional durante la ejecución de los proyectos de mejoramiento barrial, lo realizó el FNDR; sin embargo la unidad que realizó este trabajo fue reasignada a otras funciones cuando el Programa concluyó.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y seguimiento

A. Información sobre resultados

El Prestatario, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda denominado “Organismo Ejecutor”, coordinó la ejecución del programa a través de su unidad ejecutora. Los Subprogramas B y C estuvieron a cargo de NAFIBO y FNDR, respectivamente, y para tales efectos se suscribieron convenios subsidiarios. Mediante contrato modificatorio suscrito en noviembre de 1998, se incluyó el Subprograma D cuyo responsable de la ejecución fue el entonces Fondo de Inversión Social (FIS), ahora Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS).

El proyecto no contó con una línea de base; en su inicio, los indicadores del marco lógico original se referían fundamentalmente al cumplimiento de las actividades programadas. Sin la línea base ni definición precisa de los indicadores para medir los avances en la reforma del sector, se hizo difícil efectuar una supervisión más allá de la verificación de las actividades ejecutadas.

El 10 de agosto de 2004, mediante nota MDE/VMDUV/PROVIVIENDA 370-2004, la Coordinación General del Programa presentó al Banco la matriz de objetivos, metas e indicadores con los mecanismos de medición y cumplimiento de metas. Con esta matriz se realizó el seguimiento, monitoreo y control del programa y se monitoreó el cumplimiento de sus objetivos. Los informes semestrales de progreso que se disponen en la Representación mantienen el reporte de avance en función de esta matriz de metas e indicadores. Los informes de progreso del programa de los años anteriores a la aprobación de esta matriz de resultados no disponen de un cuadro de indicadores, sino que describen los avances realizados en cada componente.



Con fecha 23 de agosto de 2004, mediante nota COF/CBO/CA-4249/2004, el Banco amplió el plazo de ejecución del Contrato de Préstamo al 15 de septiembre de 2005 y, en función al Acuerdo de Gestión, previó como fecha del último desembolso el 30 de noviembre de 2005.

En fecha 6 de marzo de 2006, mediante nota COF/CBO/CA-786/2006, el Banco amplió el plazo del último desembolso de los recursos hasta el 15 de septiembre de 2006.

También en fecha 15 de septiembre de 2006, mediante nota COF/CBO/CA-4246/2006, el Banco amplió nuevamente el plazo del último desembolso de los recursos hasta el 15 de julio de 2007.

Finalmente, en fecha 9 de julio de 2007, mediante nota COF/CBO/CA-2715/2007, el Banco amplió el plazo del último desembolso de los recursos al 20 de diciembre de 2007.

El seguimiento e informes de progreso se disponen hasta el segundo semestre del 2007 (ver avance de indicadores y metas en el enlace electrónico 2).

B. Seguimiento futuro y evaluación ex post

No se estableció el seguimiento de indicadores de desempeño una vez finalizada la operación, sin embargo se ha acordado con el Gobierno de Bolivia que las obras y equipos comprendidos en el Programa serán mantenidos adecuadamente de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas; y que se presentará al Banco durante los diez años siguientes a la terminación de la primera de las obras del Programa, y dentro del primer trimestre de cada años calendario, un informe sobre el estado de dichas obras y equipos y el plan anual de mantenimiento para ese año.

VII. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas están planteadas en torno a los aspectos relevantes para una nueva operación. Se amplía un poco más el análisis respecto del Subprograma de Mejoramiento de Barrios en vista de que, adicionalmente a la información proporcionada por el Banco, se realizaron visitas de observación y entrevistas a miembros de las municipalidades y de las comunidades beneficiarias en La Paz, El Alto, Cochabamba y Oruro.

Las lecciones aprendidas se refieren a: (i) Los logros alcanzados en el programa; (ii) la capacidad institucional y respaldo técnico; (iii) la participación de los actores en el Subprograma de Mejoramiento de Barrios; y (iv) los aspectos técnicos y calidad de la ejecución y mantenimiento de las obras de mejoramiento de barrios.

A. Logros alcanzados por el Programa

El programa se modificó y reorientó el 24% de los recursos del préstamo a otros programas considerados prioritarios por el gobierno. Se ejecutó en un plazo extremadamente más largo del acordado en el contrato de préstamo, principalmente por los plazos de ejecución de los proyectos del Subprograma Mejoramiento de Barrios.



Los objetivos de desarrollo fueron alcanzados parcialmente. Uno de los aspectos que en la práctica no se logró fue la inserción de la banca privada en la provisión de crédito para vivienda popular y tampoco se pudo generar una entidad financiera de segundo piso para el sector.

No se llegó a implementar completamente la reforma del sector habitacional. Los logros obtenidos, sin embargo, han consolidado nuevas formas de provisión de vivienda, especialmente con la aceptación que ha tenido el Subprograma de Mejoramiento de Barrios por parte de los municipios y comunidad beneficiaria.

El plazo de ejecución del Subprograma de Mejoramiento de Barrios prácticamente se duplicó. Los proyectos debieron cumplir el siguiente ciclo:

- i. Presentación de perfiles a concursos nacionales
- ii. Evaluación y aprobación por el FNDR, basada en cumplimiento de requisitos de elegibilidad
- iii. Firma de contrato de financiamiento GM-FNDR previa no objeción del Banco
- iv. Contratación de consultores para elaboración de preinversión
- v. Elaboración del proyecto, bajo supervisión del GM y seguimiento del FNDR
- vi. Evaluación y aprobación del proyecto por el GM
- vii. Revisión de proyectos e informe al Comité de Proyectos del FNDR
- viii. Aprobación de crédito del FNDR
- ix. Licitación por parte del GM de las obras, supervisión, componente social y de regulación propietaria
- x. Ejecución de los proyectos
- xi. Evaluación

Conforme consta en los informes semestrales de progreso, en 1998 se inició con un grupo de 8 proyectos de mejoramiento de barrios como muestra piloto, mientras se desarrollaban los reglamentos operativos que en el proceso tuvieron modificaciones. Los proyectos de la muestra concluyeron, 5 de ellos en diciembre de 2001 y los 3 restantes a mediados de 2002, con un promedio de 4 años desde que se planeó el perfil de proyecto hasta que se concluyó su ejecución, por diferentes tropiezos en el ciclo descrito.

Lecciones:

- i. El programa planificó abordar ambiciosos avances en el sector habitacional de Bolivia, pero no dimensionó de manera real y concreta la capacidad institucional y la coyuntura política del país. Por lo que se puede ver que la reforma no se concretó. **Conviene dimensionar con mayor profundidad los riesgos, diseñar un plan de mitigación apropiado y, además, incorporar los ajustes necesarios en el proceso.**
- ii. **Es necesario incorporar en la fase de diseño de los programas, la experiencia del Banco en cuanto a los tiempos que toma la ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios.** Generalmente, en un programa de reforma sectorial se incluye un programa piloto de mejoramiento de barrios para preparar a los equipos municipales y generar los instrumentos necesarios para posteriormente emprender un plan nacional. La larga ejecución del SPMB resulta, sin duda, de la falta de un período de preparación para su ejecución.



1. Respeto de la capacidad institucional y respaldo técnico

El trabajo cumplido por el equipo nacional, local y las comunidades beneficiarias demandó mucho esfuerzo. Se observó un destacado afán de colaboración por parte de todos los actores; sin embargo, la capacidad institucional se fue construyendo en el proceso tanto a nivel nacional como local durante la ejecución, en el marco de coyunturas políticas adversas que debilitaron las instituciones sectoriales como el Viceministerio de Vivienda.

El Municipio de La Paz consolidó un cuerpo técnico y administrativo muy importante en torno al Subprograma de Mejoramiento de Barrios. La gestión municipal se vio fortalecida y el personal se encuentra capacitado, de manera que han continuado con la ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios con varias fuentes de financiamiento.

Los otros municipios que participaron en el SPMB lamentablemente dependieron muy fuertemente del apoyo de la unidad conformada en el FNDR, especialmente en la administración de los recursos, manejo de los procedimientos de contratación y definición de procedimientos operativos. Sin embargo, la supervisión de la ejecución de las obras y trabajo con la comunidad sí estuvo a cargo de los equipos municipales, por lo que se pudo verificar que en la implementación del proyecto en el lugar, había técnicos con bastante conocimiento y experiencia de un trabajo integral, pero que no contaban ya con el apoyo y decisión política para continuar con la experiencia.

Los líderes barriales que han participado en el SPMB fueron apoyados para mejorar su gestión como representantes de la comunidad barrial y para impulsar acciones de beneficio común. Sin embargo, vieron disminuido el apoyo de la comunidad una vez que concluyen las obras.

Lecciones:

- i. La modernización y ajuste del sector habitacional requiere de decisión política pero además de una institucionalidad sectorial fortalecida, con capacidad técnica y liderazgo.
- ii. Los programas de mejoramiento de barrios deben ser replicados en las municipalidades por ser, entre otros aspectos, un importante apoyo a la capacidad institucional como un modelo de gestión que:
 - Articula los esfuerzos del gobierno nacional y de los gobiernos locales.
 - Promueve la participación de la comunidad barrial a lo largo del proceso.
 - Procura un mejoramiento integral al apoyar el mejoramiento urbanístico, la regularización del derecho propietario, obras y acciones en infraestructura, equipamiento y protección ambiental, acciones sociales, entre otros.
 - Promueve el cofinanciamiento.



2. Referente a la participación de los actores en el Subprograma de Mejoramiento de Barrios

- i. En las municipalidades se destaca:
 - Apoyo y compromiso de sus autoridades para impulsar y respaldar el proyecto.
 - Esfuerzos en cumplir con exigencias del proceso.
 - Apertura para asimilar y desarrollar nuevas modalidades y conceptos de trabajo.
 - Concreción de aportes de inversión municipales.
 - Conformación y designación de equipo de técnicos para coordinar y desarrollar el proyecto.
 - Dificultad de asignar recursos permanentes para la operación y mantenimiento de las obras.
 - Réplica del modelo en el Municipio de La Paz.
 - Con excepción del Municipio de La Paz, en general falta experiencia en la ejecución de este tipo de intervenciones integrales y, por consiguiente, se producen demoras en los procesos de contratación de estudios y de obras.
 - Los municipios no cuentan en sus ciudades y localidades con un grupo de empresas capacitadas técnicamente para la ejecución de estos proyectos que agrupan obras de infraestructura para todos los servicios públicos, vialidad, equipamiento, trabajo comunitario, etc.
- ii. En la comunidad barrial se ha observado:
 - Valoración de su organización y del rol de la directiva barrial.
 - Compromiso para responder adecuadamente a su selección como barrio beneficiario.
 - Papel proactivo en el trabajo con la municipalidad para impulsar el avance de su proyecto.
 - En la fase de mantenimiento de los proyectos, existen dificultades para que la comunidad continúe actuando proactivamente.
- iii. En el Nivel Nacional se detectó que:
 - La entidad competente asumió la coordinación y proporcionó el impulso necesario para crear y poner en marcha el programa, pero, una vez concluido, no logró crear una institucionalidad permanente como se había planificado.
 - El FNDR se apropió de su responsabilidad de apoyar con oportunidad a las demandas de las municipalidades, orientando la ejecución de las tareas y solventando inquietudes. Sin embargo, no todas las municipalidades quedaron capacitadas para continuar sin apoyo.
 - La Unida Ejecutora llevó adelante los ajustes políticos requeridos tratando de no reducir las metas y propósito del programa. Sin embargo, el Subprograma B no se ejecutó. La Unidad Ejecutora tuvo alta dependencia de las autoridades de turno.
 - Cabe mencionar que la coordinación no logró reducir los extensos plazos que tomó la ejecución del programa.

Lecciones:

- i. Para la planificación y elaboración de cronogramas que cubran el ciclo de los proyectos de mejoramiento de barrios, los municipios deben preparar equipos técnicos debidamente capacitados para asumir los retos que conlleva una intervención integral de manera de



considerar todos los requerimientos y tiempos de ejecución de estudios, obras y acciones que deben ser planificados y monitoreados para evitar desfases.

- ii. Para la ejecución de las obras de manera integral, es necesario que las municipalidades promuevan la asociación de empresas constructoras que cubran los requerimientos de los procesos de licitación y encuentren opciones de competitividad, evitando que los procesos de contratación no se concreten por falta de ofertas o por incumplimiento de los requisitos solicitados en las bases de licitación.
- iii. Una vez concluidos los proyectos, es importante que las municipalidades planifiquen y asignen recursos para el sostenimiento y apoyo a la comunidad para mantener su interés y lograr su colaboración en el cuidado de las obras e intervenciones, pues la sostenibilidad de las intervenciones es un tema aún por resolver.
- iv. Es necesario mantener el compromiso generado por el SPMB en los actores que se han involucrado, considerando la necesidad de lograr continuidad en el modelo de gestión que **articula** los esfuerzos del gobierno nacional y de los gobiernos locales, y que promueve la **participación** de la comunidad barrial a lo largo del proceso.

3. En relación a los aspectos técnicos y calidad de la ejecución y mantenimiento de las obras de mejoramiento de barrios:

- i. En algunos casos, se detectó una inadecuada supervisión en la ejecución de los estudios de proyectos que ocasionó diseños de baja calidad y problemas al tiempo de realizar las construcciones basadas en diseños mal realizados.
- ii. Algunas obras de mejoramiento de barrios no cuentan con el mantenimiento adecuado y la comunidad no contribuye una vez finalizadas las obras.

Lecciones:

- i. El ejecutor de los proyectos, debe contar con un equipo de profesionales calificados para la supervisión de los diseños de proyectos, lo que contribuirá a una buena y oportuna ejecución de las obras, evitándose desfases ocasionados por falta de diseños específicos y acordes a la realidad.
- ii. Es muy importante, además, considerar una estricta y eficiente fiscalización de las obras para lograr mejores resultados y optimizar las inversiones.
- iii. Muchos de los esfuerzos alcanzados durante la ejecución de los proyectos se pierden si no se planifica una adecuada sostenibilidad de las inversiones.

Anexos:

Anexo I. Evaluación del Prestatario

Anexo II. Acta del Taller de Cierre



Anexo I. Evaluación del Prestatario



Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Política de Vivienda - PROVIVIENDA	
Agencia(s) Ejecutora(s): PROVIVIENDA(VMVU), Fondo Nacional de Desarrollo Regional(FNDR)	
Prestatario: Ministerio de Obras Publicas, Servicios y Vivienda – Viceministerio de Vivienda y Urbanismo	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 17/06/1998	Fecha Efectividad Contrato: 15/09/1998
Fecha Evaluación Prestatario: 20/07/2010	Fecha Esperada Taller de Cierre: 29/07/2010

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☒ Muy Satisfactorio (HS) ☐ Satisfactory (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable(P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: En el periodo de ejecución del Préstamo 1006/SF-BO, los pliegos y procesos de licitación eran muy complicados y fue uno de muchos factores que causaron retrasos en la ejecución. (las exigencias sobre las pruebas acidas de capacidad financiera utilizaban indicadores muy altos, que ocasionaba que muchas empresas no calificaran)

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.



Anexo II. Acta del Taller de Cierre

CONTRATO DE PRÉSTAMO 1006/SF-BO
Programa de Apoyo a la Política de Vivienda

TALLER DE CIERRE
La Paz, 29 de julio de 2010



Lugar: Oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo, Representación de Bolivia.

Hora: 9:00 am – 12:30 pm

En el marco del cierre del Programa de Apoyo a la Política de Vivienda, Contrato de Préstamo 1006/SF-BO, el 29 de julio de 2010 se llevó adelante el Taller de Cierre en Oficinas del Banco, con las diferentes entidades participantes del Programa: Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU); Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) y Gobierno Municipal de Oruro (GMO), gobiernos municipales beneficiarios; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo principal del taller fue recopilar las lecciones aprendidas de los cuatro Sub-Programas del Programa:

- Sub-Programa A – Implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector
- Sub-Programa B – Desarrollo del Mercado Secundario de Crédito Hipotecario
- Sub-Programa C – Mejoramiento de Barrios
- Sub-Programa D – Reconstrucción de Viviendas de Aiquile, Mizque y Totora

1. DESARROLLO DEL TALLER

En primer lugar, el VMVU, en su calidad de Organismo Ejecutor, realizó una presentación general del Programa, enfatizando los resultados e impactos alcanzados por los Sub-Programas A, B y D (Sub-Préstamos 1006/SF-BO-1 y 2). Posteriormente, el FNDR presentó el Sub-Programa C (Sub-Préstamo 1006/SF-BO-3), del cual fue Ejecutor, focalizando aspectos clave de su ejecución, así como de los resultados e impactos logrados. Luego de ambas presentaciones, se abrió el diálogo para recoger observaciones y comentarios de los participantes del taller.

2. LOGROS ALCANZADOS

Sub-Programa A. Implementación de la Reforma Legal e Institucional del Sector (US\$5 millones). Los principales logros fueron:

- Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano No. 2372 del 14.05.02 y su modificatoria mediante Ley 2717 del 24 de junio de 2004 y sus respectivos reglamentos.
- Diseño del proceso, flujogramas y manuales de saneamiento físico-legal.
- Prueba piloto de registro masivo de predios en Derechos Reales satisfactoria.
- Regularización de 71,352 predios a la fecha, beneficiando a 356,760 personas aproximadamente.

Sub-Programa B. Desarrollo del Mercado Secundario de Crédito Hipotecario (US\$10 millones). Debido a normativa y regulaciones del Sistema Financiero, NAFIBO, el Organismo Ejecutor no pudo cumplir con el objetivo del Sub-Programa y los recursos fueron re-direccionados.



Sub-Programa C. Mejoramiento de Barrios (US\$38 millones). Este Sub-Programa fue el más importante en términos de monto (cerca a US\$30 millones). Sobre la base de la experiencia exitosa obtenida, se preparó el Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios, Fase I (Contrato de Préstamo 2082/BL-BO) actualmente en ejecución. El FNDR, Organismo Ejecutor, enfatizó que el Sub-Programa consistió de cuatro etapas:

- Primera Etapa - ajuste de procesos, procedimientos y aprobación (Feb. 1998 – Feb. 2002).
- Segunda Etapa - aprobación y ejecución de 69 proyectos (Feb. 2002 – Oct. 2007).
- Tercera Etapa - aprobación y ejecución de 9 proyectos de emergencia (Feb. 2002 – Oct. 2007).
- Cuarta Etapa - auditoría, reapertura del Sub-Programa, ejecución de cinco proyectos del GMLP (hasta Dic. 2009).

En la Tabla a continuación se resumen los resultados alcanzados por este Sub-Programa:

Resumen Narrativo de Objetivos	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE		PROGRAMADO	EJECUTADO A OCTUBRE/2007	% DE CUMPLIMIENTO
1. Solucionar el problema habitacional para aprox. 24,000 familias	1.1	Municipios participantes en el subprograma	55	26	74,52%
	1.2	Número de barrios mejorados (proyectos)	53	109	100,11%
	1.3	Número de familias con infraestructura mejorada y título de propiedad	23.000	25.068	109,08%
	1.4	Número de viviendas con módulo sanitario construido	11.000	13.430	139,13%

Fuente: FNDR, julio de 2010

Sub-Programa D. Reconstrucción de Viviendas de Aiquile, Mizque y Totora (US\$3 millones). Este Sub-Programa fue incorporado con la primera modificación al Contrato realizada el 27 de noviembre de 1998. Este componente financió obras de reconstrucción y refacción de los daños ocasionados por el terremoto de mayo de 1998 en aproximadamente 1.400 viviendas en las zonas urbanas de Aiquile, Mizque y Totora de Departamento de Cochabamba, de acuerdo al siguiente detalle:

	Reconstrucción	Refacción	Inquilinos
Aiquile	677	192	0
Mizque	22	98	0
Totora	20	187	49
Guanay	203	0	0
TOTAL	922	477	49

Fuente: VMVU, julio de 2010.

8



3. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

En el análisis de las lecciones aprendidas, se puso especial énfasis en aquellas resultado de la implementación del Sub-Programa C, como insumo para el actual Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios, Fase I (Contrato de Préstamo 2082/BL-BO):

- **Los requisitos exigidos a los gobiernos municipales deben ser concretos y simples.** El diseño original del Sub-Programa exigía que los gobiernos municipales, como paso previo para acceder al financiamiento vía concurso, presenten anteproyectos de mejoramiento de barrios. Esto causó demoras en la ejecución, de tal forma que, entre 1998-2002, únicamente se ejecutaron ocho proyectos de mejoramiento de barrios. Se subsanó esta dificultad al permitir que los gobiernos municipales presenten únicamente perfiles de proyecto simples que verifiquen el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
- **Para una implementación fluida, es necesario que los gobiernos municipales tengan una adecuada capacidad de gestión y ejecución.** El Sub-Programa previó la capacitación de los equipos dentro de los gobiernos municipales beneficiarios para el fortalecimiento de su capacidad de ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios.
- **Los contratos de financiamiento firmados entre los gobiernos municipales y el FNDR deben contar con mecanismos de control.** Se implementó la firma de contratos de financiamiento en dos fases: la primera correspondiente a la pre-inversión y, la segunda, a la ejecución (inversión). Estos contratos fueron condicionados a la veracidad de los datos proporcionados en el perfil del proyecto, de tal forma que, en caso de resultar el municipio inelegible una vez realizada la pre-inversión (debido al incumplimiento de los criterios de elegibilidad del programa), el gobierno municipal debería devolver todos los recursos ejecutados en la pre-inversión. También deben contarse con mecanismos adecuados para garantizar que los gobiernos municipales aporten los recursos de contraparte local oportunamente, tales como: (i) requerir que los gobiernos municipales entreguen su contraparte al inicio del proyecto (pagando anticipos, primeras planillas, etc.); y (ii) que los gobiernos municipales se encarguen de financiar la pre-inversión y que cuente como aporte local.
- **Se debe realizar un monitoreo estrecho de los procesos de adquisición y contratación de empresas puesto que pueden causar demoras importantes en la ejecución.** Una recomendación respecto a este tema es hacer una revisión conjunta entre el Ejecutor y el Banco para identificar los cuellos de botella en los procesos. Asimismo, se comentó que los Documentos Estándar del Banco utilizados durante la ejecución del Programa contenían exigencias más rigurosas en cuanto a los indicadores solicitados a las empresas ((prueba ácida, índice de endeudamiento, liquidez y promedio de facturación). Los nuevos Documentos Estándar del Banco son más flexibles.
- **El manejo de información y archivo es clave tanto para la ejecución como para el cierre del Programa.** Se tuvo dificultades en la auditoría debido a deficiencias en el manejo y archivo de documentación del Programa. Se concluyó que es deseable la incorporación de un/a archivista dentro del equipo de proyecto del Ejecutor encargado/a de la documentación del Programa.



- En caso de requerirse extensiones, las mismas deben otorgarse tomando en cuenta plazos realistas. La decisión de reapertura del Programa realizada en 2009 no contempló plazos realistas para los procesos de licitación de obras y posterior construcción. Se extendió el plazo de último desembolso por un año, siendo que las licitaciones demoran al menos cuatro meses y que la construcción de obras, por lo menos diez o doce meses.

Adjunto: Agenda y presentaciones realizadas.

PARTICIPANTES:

1. Rodrigo Ciales Aguirre – Viceministerio de Vivienda y Urbanismo
2. Nancy Cruz Barrientos – Viceministerio de Vivienda y Urbanismo
3. Edson Valda Gómez – Fondo Nacional de Desarrollo Regional
4. Sergio Montes Copa – Fondo Nacional de Desarrollo Regional
5. Carlos Belmonte Ayala – Fondo Nacional de Desarrollo Regional
6. Rosario Rivero Salazar – Fondo Nacional de Desarrollo Regional
7. Grover Chávez Mendoza – Fondo Nacional de Desarrollo Regional
8. Luis Fernando Deheza Rossel – Gobierno Municipal de La Paz
9. José Martín Salazar – Gobierno Municipal de La Paz
10. Víctor Ramírez A. – Gobierno Municipal de Oruro
11. Ramiro López Ghio – Banco Interamericano de Desarrollo
12. Fernanda Padrón – Banco Interamericano de Desarrollo
13. Sara Rivas – Banco Interamericano de Desarrollo
14. Grover Mamani C. – Banco Interamericano de Desarrollo

La Paz, 29 de julio de 2010



Edson Valda Gómez
Director Ejecutivo, FNDR



Rodrigo Ciales Aguirre
Coordinador, VMVU



Ramiro López Ghio
Especialista Sectorial, BID