

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **ECUADOR**

### **RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES Y APOYO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CUENCA**

**(EC-L1021)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Patricia Torres (RE3/SC3), Jefe del equipo de proyecto; Fernando Cuenin (RE3/SC3); Mario Loterszpil (RE3/SC3); Ophélie Chevalier (RE3/SC3); Francesco Lanzafame (SDS); Diego Buchara (LEG); Marcelo Pérez Alfaro (COF/CEC); Fernando S. Bretas (RE3/EN3); y Patricia Sadeghi (RE3/SC3).

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA.....	1
A. Coordinación con otros donantes .....	6
B. Lecciones aprendidas.....	6
C. Estrategia del Banco con el país, con el municipio y con el sector.....	7
D. Estrategia de la municipalidad en el sector .....	8
E. Estrategia del proyecto .....	9
II. EL PROYECTO.....	10
A. Objetivo .....	10
B. Componentes del proyecto .....	11
1. Componente de infraestructura urbana.....	11
2. Componente de desarrollo socioeconómico.....	12
3. Componente de fortalecimiento institucional y comunicación .....	14
C. Costo y financiamiento.....	15
III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	16
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	16
B. Ejecución y administración del proyecto .....	16
1. El ejecutor.....	16
C. Evaluación de la capacidad del ejecutor.....	17
D. Ejecución por componente .....	18
2. Componente de infraestructura urbana.....	18
3. Componente de desarrollo social y económico .....	19
4. Componente de fortalecimiento institucional y comunicación .....	19
E. Operación y mantenimiento .....	20
F. Seguimiento y evaluación.....	20
G. Adquisición de bienes, obras y servicios.....	22
H. Fondo rotatorio .....	24
I. Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos .....	24
J. Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	25
IV. VIABILIDAD Y RIESGO .....	25
A. Viabilidad institucional .....	25
B. Viabilidad socioeconómica .....	26
C. Viabilidad y sostenibilidad financiera.....	28
D. Impacto ambiental .....	29
E. Beneficios esperados .....	31
F. Riesgos .....	32

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

### ANEXO I - MARCO LÓGICO

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="#">Datos básicos socioeconómicos</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="#">Cartera en ejecución y préstamos aprobados</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="#">Programa Proyecto tentativo de préstamos</a>
Información disponible en archivos de RE3/SC3	<a href="#">Información disponible en archivos de RE3/SC3</a>
Plan de adquisiciones	<a href="#">Plan de adquisiciones</a>
Análisis ambiental	<a href="#">Análisis ambiental</a>
Informe de gestión ambiental y social	<a href="#">Informe de gestión ambiental y social</a>
Cuadro de costos detallado negociado del proyecto	<a href="#">Cuadro de costos detallado negociado del proyecto</a>
Reglamento Operativo del Fondo de Fortalecimiento de la Microempresa	<a href="#">Reglamento Operativo del Fondo de Fortalecimiento de la Microempresa</a>
Análisis económico	<a href="#">Análisis económico</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CH	Centro Histórico
CO	Capital Ordinario
CT	Centro Tradicional
ETAPA	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca
FODA	Análisis de Fortalezas y Debilidades
GOEC	Gobierno de Ecuador
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyectos
MC	Municipalidad de Cuenca
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
ONG	Organización no Gubernamental
PCR	Project Completion Report (Informe de Terminación de Proyecto)
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RPC	Red de Centros Comerciales Populares
TIR	Tasa de Rentabilidad
UE	Unidad Ejecutora
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**ECUADOR**  
**RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES Y APOYO AL ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL DE CUENCA**  
**(EC-L1021)**

<b>Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup></b>				
Prestatario: Municipalidad de Cuenca			Plazo de amortización:	25 años
Garante: República del Ecuador			Período de Gracia:	3 años
Organismo Ejecutor: Municipalidad de Cuenca			Desembolso:	3 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Tasa de Interés Basada en LIBOR
BID (CO)	US\$6,588	52	Comisión de inspección y vigilancia:	0,0
Local	US\$6,035	48		
Otro Cofinanciamiento			Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$12,623 millones	100	Moneda:	Dólares Estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<p><b>Objetivo del proyecto:</b>  El objetivo del proyecto es contribuir a mantener la vitalidad del Centro Histórico, mejorando la calidad de vida de la población de las áreas con mayor deterioro físico, social y económico del centro de la ciudad.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales:</b>  Previas al primer desembolso: i) que se haya constituido la Unidad Ejecutora del Proyecto y contratado al personal técnico de la misma 3.4; ii) que se haya presentado, a satisfacción del Banco, la metodología para las evaluaciones intermediarias y finales del Proyecto 3.18; y iii) que se haya contratado a la firma que realizará el monitoreo, seguimiento y las evaluaciones intermedia y final del Proyecto 3.17 y 3.18. Previas al desembolso de los recursos para el componente I del Proyecto: que se hayan finalizado los planos y pliegos de licitación para el estacionamiento y la recuperación del edificio del Mercado 9 de Octubre 3.9. Previas al desembolso de los recursos para el componente II del Proyecto: que se haya aprobado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo para el Fondo Concursable de Fortalecimiento de la Competitividad 2.4b. Desembolso especial: el Banco podrá desembolsar al Prestatario, con cargo a los recursos del financiamiento, una vez el contrato de préstamo se encuentre vigente y se hayan cumplido las condiciones generales previas al primer desembolso, hasta la suma de US\$96.500 para contratar al personal de la Unidad Ejecutora, y hasta la suma de US\$24.000 para la contratación de la firma que realizará las evaluaciones del Proyecto 3.30. Condición especial de ejecución: dentro del primer semestre de ejecución del Proyecto, el Prestatario deberá presentar al Banco, evidencia de que cuenta con los recursos de contrapartida local necesarios para la ejecución de las actividades correspondientes al segundo y tercer año del Proyecto. 2.7</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna</p> <p>El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>				

El proyecto SEQ[x] PTI [ ] Sector [ ] Geográfica [ ] % de beneficiarios[ ] califica como:

**Adquisiciones:** Véase párrafo 3.21

Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se llevarán adelante de acuerdo a las nuevas políticas y procedimientos del Banco en la materia. De ser necesario, se requerirá licitación pública internacional para contratos cuyo valor exceda: i) US\$3 millones para obras de construcción; ii) US\$250.000 para bienes y servicios conexos; y iii) US\$200.000 para servicios de consultoría. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con el Anexo *Ad Hoc* del Contrato de Préstamo.

**Fecha Verificación del CESI:** 21 de abril de 2006

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.( \*)

( \*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 La ciudad de Cuenca, capital de la Provincia del Azuay y del Cantón Cuenca, se encuentra localizada en la Región Centro-Sur de la República del Ecuador, a una altura promedio de 2.560 metros sobre el nivel del mar y una superficie cantonal de casi 313.000 hectáreas (87% en área rural y el 13% en el área urbana). Tiene una población de 434.736 habitantes<sup>1</sup> de los cuales 292.225 (67,2%) se localizan en la ciudad de Cuenca y 142.511 (32,8%) viven en el sector rural. La tasa de crecimiento de la población cantonal ha sido del 255% en los últimos 50 años, con una muy fuerte presión urbana si consideramos que en los últimos 25 años la población urbana casi se ha doblado (+92% respecto al censo del 1982), mientras la población rural ha crecido solo en un 16%.
- 1.2 Históricamente, la Ciudad de Cuenca es el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios en el contexto de su micro región, y tanto su posición geográfica (aislamiento físico – geográfico) como la limitada capacidad agrícola de buena parte del territorio cantonal, han contribuido al desarrollo de los sectores secundarios (industria) y terciarios (servicios) en su estructura económica. En la actualidad, la ciudad de Cuenca concentra el 99% de la actividad económica provincial y existe un importante número de empresas en las ramas del comercio, transporte, servicios, industria manufacturera, servicios personales y construcción.
- 1.3 De acuerdo con un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ([PNUD] 1999), el 80,5% de la población rural del Cantón Cuenca y el 32% de la urbana se encuentra bajo la línea de pobreza. La indigencia incide en 34,4% en el área rural y en 6,9% en la ciudad. Sin embargo, la expresión de la pobreza en el Cantón Cuenca es ligeramente menor que en el resto de cantones importantes del país. Uno de los problemas más importantes es la falta de empleo: la economía local está viviendo una fase crítica, pues hay más empresas que están reduciendo el empleo que empresas que lo están incrementando. Este último factor conduce a un balance negativo en este rubro considerando que sólo en el último año se perdieron alrededor de 11.000 puestos de trabajo al nivel provincial.
- 1.4 La Población Económicamente Activa (PEA) representa casi el 49%, con una tasa de desempleo del 9%, uno de los más bajos en el Ecuador. Además del desempleo, el subempleo está caracterizando la realidad económica de Cuenca. En los últimos dos años, ha aumentado del 23,2% al 42,1%-, representando un dato preocupante, puesto que se evidencia una mayor inactividad de la mano de obra y una progresiva paralización del aparato productivo. El sector informal es el que presenta el más alto número de empleados, aproximadamente el 47%, le sigue el sector comercio con el 42% de la PEA.
- 1.5 En el área urbana existe una cobertura relativamente alta de servicios domiciliarios. En el caso de agua potable, se estima una cobertura del 97,8%, en servicio de alcantarillado la cobertura es del 93,4%. El déficit habitacional es inferior a la media nacional (déficit en el Ecuador: 18,2%; déficit en Azuay:

---

<sup>1</sup> Censo del 2001. Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador (INEC).

14,07%) y en la ciudad hay un total de 130.620 viviendas (Censo de Vivienda del INEC, 2001). La calidad de los servicios básicos al interior de la vivienda es aceptable, y la accesibilidad y conectividad al centro de la ciudad son generalmente buenas. Sin embargo, Cuenca soporta un tráfico vehicular creciente con un total de 63.069 vehículos en el 2004, mostrando un crecimiento de 320% en 22 años. Esta situación genera congestión vehicular y una oferta limitada de estacionamientos vehiculares, principalmente en el área urbana de la ciudad.

- 1.6 Dentro del área urbana se localiza el centro tradicional de la Ciudad de Cuenca, con una población de 44.959 habitantes, el cual se extiende sobre un área total de 254 hectáreas (214 hectáreas edificadas y 40 de espacios naturales). Es la zona de la ciudad donde se concentra la mayor actividad económica del cantón y se caracteriza por la presencia de los sectores económicos con un acelerado crecimiento en los últimos años, destacándose la artesanía y el turismo. En esta parte de la ciudad se localizan la mayoría de los 3.103 talleres artesanales, dedicados principalmente a la producción de ropas, joyería, carpintería, paja toquilla, cerámica, y calzado, donde laboran 15.907 personas<sup>2</sup>, y atrae alrededor de 310.000 turistas al año, generando ingresos por aproximadamente US\$125 millones. La industria turística tiene un gran potencial no sólo como sector económico independiente, pero también como promotor de otros sectores directamente o indirectamente relacionados como comercio, artesanía, microindustria y agricultura. También es importante resaltar la presencia de un alto número de microempresas, 17.700 microempresas individuales y 1.600 sociedades micro empresariales, de las cuales un 74% se constituyen con un capital inicial que no llega a US\$2.000<sup>3</sup>.
- 1.7 Las condiciones y características que apoyan esta base económica son fundamentalmente los atractivos culturales y naturales de la ciudad, siendo el principal de ellos el valor patrimonial y cultural del centro de la ciudad, donde se concentra el 100% de las edificaciones patrimoniales y monumentales (iglesias, conventos, museos, y otros edificios públicos), la mayor parte de las oficinas públicas, y un número significativo de servicios de recreación. Posee una invalorable riqueza cultural y arquitectónica, lo que llevó a que en el año 1999 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) lo declarara “Patrimonio Cultural de la Humanidad”. El centro tradicional, esta constituido por dos áreas bien diferenciadas (ver [Mapa I-1](#)): la zona del Centro Histórico (CH) propiamente dicho, y la zona periférica a éste. En el CH se desarrollan actividades vinculadas a la gestión, comercio, producción y prestación de servicios, es el principal receptor de las corrientes turísticas, y posee una ubicación privilegiada para una recalificación de usos residenciales y comerciales. La zona periférica esta caracterizada por áreas residenciales y comerciales de provisión de servicios básicos.

---

<sup>2</sup> Cámara de la Pequeña Industria del Azuay, 2005.

<sup>3</sup> En promedio cada microempresa tiene tres trabajadores donde el 29% son auto-empleados o trabajan por cuenta propia, aproximadamente el 68% tiene algún miembro de la familia trabajando y el 30% emplean trabajadores familiares sin remuneración (ídem).



- 1.8 A pesar de su dinamismo en términos socioculturales, microempresariales, y del mantenimiento de la infraestructura, en el centro de la ciudad existen una serie de problemas que afectan de manera diferencial los distintos sectores que componen la ciudad. En particular, persisten algunos focos con un elevado deterioro físico, social y económico, en las cuales se observa la presencia de actividades informales con severos impactos sobre el uso y potencial valorización de dichas áreas. Adicionalmente, es importante anotar que dicho deterioro no sólo afecta las condiciones de vida de las familias residentes, sino que genera tensiones con el resto de la ciudad, en particular con los sectores donde se ubica el mayor potencial de desarrollo a partir del aprovechamiento racional de ventajas que devienen de la existencia de valiosos bienes culturales y patrimoniales, como es el caso del CH de la ciudad.
- 1.9 Los problemas mencionados, se concentran principalmente en dos áreas del centro, los sectores de 9 de Octubre y de San Francisco, donde a los problemas de deterioro físico se unen los principales inconvenientes de carácter social. En particular, el sector 9 de Octubre, con una población de 3.077 habitantes<sup>4</sup>, caracterizado por la presencia del mercado de alimentos de su mismo nombre, es considerado tradicionalmente el sector del centro con más importancia para el comercio popular, en el cual se localizan cerca de 660 vendedores informales en su mayoría establecidos en el espacio público del sector. Adicionalmente, la situación económica del sector se caracteriza por contener un tejido empresarial de alrededor 1.500 microempresas, 94,5% microempresas individuales y 5,5% sociedades microempresariales. Respecto a esta situación de relativo dinamismo económico, se contrapone una situación de deterioro físico y social caracterizada por problemas de congestión de tráfico vehicular, carencia de espacios adecuados para estacionamiento vehicular<sup>5</sup>, deterioro de edificios patrimoniales, poca salubridad y principalmente conflictos sociales, con altos índices de delincuencia, violencia intrafamiliar y niñez abandonada, situación que se ve empeorada por la carencia de apoyos adecuados por parte de las instituciones locales.
- 1.10 La problemática del sector tiene como foco central la presencia del mercado, el cual se encuentra deteriorado, subutilizado, con una ocupación promedio del 80% y mal administrado. Este pertenece a la Red de Centros Comerciales Populares (RCCP) de Cuenca<sup>6</sup>. Esta Red se caracteriza por una marcada debilidad institucional, lo que le impide una adecuada administración y gestión de los mercados de la ciudad. Los mercados pertenecientes a ésta, a pesar de que algunos de ellos han sido renovados, tienen dificultades en su administración y el mercadeo de sus productos, con organizaciones débiles y sistemas de control

---

<sup>4</sup> Según el censo del 2001, en el área hay un total de 5.702 habitantes, número que incluye el área de influencia del sector. A la fecha, el área directa tiene 3.077 habitantes.

<sup>5</sup> Alrededor del mercado 9 de Octubre, las calles Mariscal Lamar y Hermano Miguel, así como la Gaspar Sangurima y Marrano Cueva son las calles que soportan mayor tráfico promedio por hora en Cuenca.

<sup>6</sup> La Red de Centros Comerciales Populares incluye seis mercados (tres ubicados en el Centro Histórico –dentro de los cuales está el mercado del 9 de octubre), las ferias libres semanales (siendo la feria del Arenal la más relevante para el Centro Histórico), y los cinco mercados privados ubicados en la ciudad.

inexistentes. Adicionalmente, la Red es responsabilidad de la Dirección Administrativa de la Municipalidad, la cual tiene diversidad de funciones, entre otras, la formulación de políticas que faciliten la administración de la municipalidad, la supervisión del cumplimiento de normas y ordenanzas que regulan el funcionamiento de los servicios públicos y a la administración de los activos fijos de la municipalidad, incluyendo los mercados. Es decir que no existe una administración directa del funcionamiento de las ventas y los mercados populares. Por otra parte, el proceso de control y permisos está en manos de la Dirección de Control Municipal, la cual también se encuentra sobrecargada de funciones. En general, nos encontramos ante una municipalidad eficiente, con capacidad técnica elevada, pero en un período de crecimiento y transición que requiere fortalecer y modernizar su estructura organizacional y funcional.

- 1.11 Como ya se mencionó, otro de los factores que afectan el desarrollo del área es la situación de congestión vehicular y la limitada oferta de estacionamientos vehiculares. La ciudad cuenta con un Plan para un sistema de tráfico elaborado con el apoyo del Banco<sup>7</sup>, dentro del cual se describe la situación del centro de la ciudad y como esta afecta el área de intervención del proyecto. En general el sistema de vías de la ciudad esta constituido por vías rápidas, arteriales, colectoras y locales. La malla vial que conforma el centro tradicional está bordeada por vías arteriales y constituida principalmente por vías colectoras, dos de las cuales atraviesan el área de influencia del Mercado 9 de Octubre, y registran una alta utilización por parte del servicio de transporte colectivo. Estas son la Gaspar Sangurima, que sirve al 29% de las rutas de buses y la Gran Colombia, al 22,6%, presentándose como dos de las tres arterias mas cogestionadas de la ciudad, en el momento de la formulación del Plan<sup>8</sup>. Es importante resaltar que los incidentes de tráfico alcanzan su pico máximo los días jueves, principal día de mercado en Cuenca.
- 1.12 Con relación al déficit de estacionamientos vehiculares, la Unidad Municipal de Transito y Transporte establece que en la actualidad existe un déficit de 250 plazas de estacionamiento en los alrededores del Mercado 9 de Octubre. Este faltante se genera a pesar de la negativa utilización como áreas de estacionamiento de: las vías, con la consecuente congestión que se genera; de predios privados, principalmente centros de manzana, trayendo como consecuencia el deterioro del patrimonio arquitectónico y los espacios públicos, como es el caso de la Plaza Cívica, sobre la cual estacionan un promedio de 50 vehículos diarios, trayendo condiciones de deterioro físico y visual. En conclusión, para solucionar los problemas de congestión vehicular del centro de la ciudad y el déficit de estacionamientos, se requiere de una solución de fondo, la cual el municipio está abordando mediante diversas acciones, sin embargo mediante el tratamiento focalizado de los problemas en el área de intervención del

---

<sup>7</sup> Desarrollo de un Plan para un Sistema de Tráfico para una ciudad piloto, Cuenca, Ecuador, 1999. Padeco en asociación con Chodai Co., Ltd.

<sup>8</sup> La Av. Huayna Capac tiene el mayor índice, con 1.465 buses/día, siguiendo la Av. Gran Colombia con 936 buses/día y la Gaspar Sangurima con 796, correspondiendo a 64% y 54% del máximo, respectivamente, lo que muestra la importancia relativa de esas vías para el transporte público, Unidad Municipal de Transito y Transporte, 2005.

proyecto, se lograran efectos positivos que contribuirán a mejorar la situación actual del Centro de la ciudad.

- 1.13 La situación social del sector está caracterizada por la presencia de las familias que migran hacia el sector para trabajar, las cuales en su mayoría viven en estado de pobreza, trasladando al área diversos problemas principalmente relacionados con la atención a menores. Estos se ven en la necesidad de trabajar para la sobrevivencia familiar, en muchos casos se encuentran en estado de malnutrición y sometidos a explotación sexual. En el sector se cuentan alrededor de 188 niños trabajadores: 9% entre 7 y 9 años; 26% entre 10 y 12 años, 40% entre 13 y 15 años, y el 22% entre 15 y 17 años. En el caso de la violencia intrafamiliar, hay alrededor de 250 denuncias al año, 20% del total de denuncias de la ciudad se concentran en el sector, de las cuales el 11% están relacionadas con violencia sexual, y el 89% restante son de carácter físico. Además, el sector parece particularmente afectado en términos de seguridad si consideramos que el 84% de los actos delictivos (robos, etc.) ocurren en el área, y las actividades de prevención e intervención realizadas por las instituciones locales no son suficientes para mitigar el problema. También, existen otros problemas con menor grado de incidencia, como la prostitución y la droga. De acuerdo con encuestas realizadas, la percepción del lugar confirma las estadísticas presentadas y muestra una preocupación importante por el tema del alcoholismo, el cual se detecta como un problema que sobrepasa los límites del área estudiada y por lo tanto, no se diagnosticó en profundidad.
- 1.14 Por su parte, la Plaza de San Francisco es un espacio público de valor cultural y patrimonial, la cual se encuentra ocupada por aproximadamente 145 vendedores informales de artículos no perecederos. Aunque las condiciones de su entorno no se encuentran en la situación social crítica del 9 de Octubre, esta es una zona deteriorada, congestionada y subutilizada, además de constituirse en la ocupación de un espacio público al cual tienen derecho todos los habitantes de Cuenca y cuya recuperación significa la puesta en valor de todo su entorno con los beneficios económicos que esto tiene para sus habitantes y la ciudad en general.
- 1.15 Las condiciones descritas no sólo afectan la calidad de vida de los habitantes del área sino que, de seguir empeorando, es posible que se llegue a un punto en el cual empiecen a irradiarse efectos negativos sobre otras partes del centro, en particular sobre el CH que, como se ha mencionado, es un activo clave para el desarrollo y dinamismo de Cuenca. Sin embargo, es importante anotar que a diferencia de la mayoría de las zonas centrales tradicionales de las ciudades de la Región, el centro de Cuenca se encuentra activo y su decaimiento y desuso han sido limitados, sin dejar que fenómenos como los descritos anteriormente lleguen a situaciones de difícil control. Por el contrario, se ha mantenido vital en términos sociales, económicos y culturales. La municipalidad ha invertido en su mantenimiento y ha promovido la actividad económica principalmente en los sectores del turismo, comercio y artesanía, a la vez que sigue manteniendo los espacios públicos mediante la realización de importantes inversiones en esta dirección (por ejemplo, el megaproyecto El Barranco). Las situaciones más

críticas se encuentran focalizadas y pueden ser objeto de mejora, de forma tal que su deterioro se contenga y, por el contrario, se constituyan en modelo de desarrollo para el resto de la ciudad.

- 1.16 La Municipalidad de Cuenca ha expresado al Banco su deseo de obtener financiación para apoyar la recuperación urbana de esta área estratégica de la ciudad, como parte de un proyecto de mayor envergadura definido dentro del Plan de Desarrollo Territorial de la Municipalidad, el cual define los proyectos de intervención prioritaria para la ciudad (ver párrafo 1.24). Esta solicitud ha recibido también el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, a través de una nota dirigida al Banco. De igual manera, la Municipalidad de Cuenca solicitó al Banco tramitar la cooperación técnica para el Apoyo al Plan de Desarrollo Territorial para la Municipalidad de Cuenca (ATN/IC-9294-EC), con recursos del Fondo Fiduciario Italiano para la Conservación del Patrimonio y el Desarrollo Sostenible, con los cuales se financió la preparación del presente proyecto.

#### **A. Coordinación con otros donantes**

- 1.17 La Municipalidad de Cuenca se encuentra realizando varias actividades con la banca multilateral y donantes bilaterales. Con el Banco Mundial está preparando una operación de transporte, con una intervención parcial en el centro de la ciudad, es decir incluyendo el área del presente proyecto. Se han realizado reuniones de coordinación entre los equipos y se han estudiado los diagnósticos base existentes para la preparación de la mencionada operación. De igual manera, la municipalidad se encuentra tramitando una cooperación técnica con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), con el objeto de financiar un estudio de factibilidad cuyo fin será recomendar y estructurar un Sistema de Información de Gestión del Territorio de la Municipalidad y Actualización del Catastro Municipal. Debido a la importancia de este tema para el desarrollo de la municipalidad y su incidencia en las finanzas de la misma, durante las misiones de preparación el equipo del Banco se ha reunido con el Director del Catastro y conoce el avance en el proceso y los términos del mismo.

#### **B. Lecciones aprendidas**

- 1.18 El proyecto tiene en cuenta las lecciones aprendidas a partir de la experiencia internacional y en particular la del Banco en el país y en la Región. El Banco está apoyando la labor del Municipio de Bogotá en su centro, a través de la cooperación técnica para el Plan de Ordenamiento Zonal Centro de Bogotá (ATN/FG-8494-CO). Además, el Banco ha financiado los proyectos de Rehabilitación del Centro de Sao Paulo – PROCENTRO (Préstamo 1479/OC-BR), de Recuperación Urbana de Montevideo (Préstamo 1094/OC-UR), y de Revitalización y Desarrollo de la Paz (Préstamo 1557/SF-BO). En particular, fueron importantes las lecciones que se derivan del proyecto de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito (Fases 1 y 2).
- 1.19 Las mencionadas operaciones han generado lecciones que han nutrido, en mayor o menor proporción, los distintos aspectos involucrados en el diseño del presente proyecto. Algunas de las principales lecciones relevantes a esta operación se

resumen a continuación: i) son claves las acciones que contribuyen a la sostenibilidad social del proyecto, haciendo que la ciudadanía se apropie del proceso y defienda su continuidad; ii) es importante el compromiso político con la continuidad de acciones neurálgicas; iii) la relocalización de comerciantes informales debe ser consensuada y pacífica, y se debe buscar que no se generen mecanismos de presión y dependencia a mediano plazo, ya que el costo fiscal es alto; iv) se debe contar con una entidad ejecutora que sea ágil y coordine adecuadamente los esfuerzos de las varias instituciones que trabajan en el área; v) la formación de alianzas público-privadas estimula la inversión y permite a largo plazo generar un proceso autosostenido de desarrollo; vi) estos proyectos deben diseñarse teniendo en cuenta las demandas existentes; un enfoque basado en la oferta puede llevar a decidir inversiones de baja rentabilidad privada y/o social; vii) se debe prestar especial atención a la posibilidad de que el incremento en los precios de la tierra desplace del centro a las familias de menores recursos, siempre que esto implique un deterioro de su bienestar general; viii) las intervenciones de mejora en inmuebles aislados contribuyen marginalmente a mejorar el entorno inmediato; lo contrario ocurre en los casos de intervenciones múltiples; ix) es importante notar que a medida que el proceso de recuperación avanza, pueden ir surgiendo nuevas demandas que exigen el fortalecimiento y modernización del organismo ejecutor; y x) es clave tener una adecuada estrategia de comunicación que informe e involucre a la población en los principales aspectos del proyecto.

### **C. Estrategia del Banco con el país, con el municipio y con el sector**

- 1.20 La Estrategia de País aprobada por el Directorio del Banco en noviembre del 2004<sup>9</sup> para el período 2004-2006 establece como objetivos prioritarios: i) contribuir a sentar las bases para dinamizar la estructura productiva; ii) promover la protección de los más vulnerables y el desarrollo social; y iii) mejorar la eficiencia de la gestión pública.
- 1.21 Las acciones que se prevén realizar a través del proyecto son consistentes con los objetivos mencionados. La actividad económica de Cuenca está basada principalmente en el comercio y en la producción artesanal, sectores en los cuales el proyecto actuará de forma directa mediante la dinamización de un área del centro de Cuenca donde se concentra este tipo de actividades y el incentivo a la inversión privada, contribuyendo de esta manera al logro del primer objetivo de la estrategia. En concordancia con el segundo objetivo y de manera prioritaria, se pretende mejorar la calidad de vida y la inclusión social de las familias de menores recursos y de los grupos más vulnerables del área urbana de Cuenca. En este sentido, se espera mejorar las condiciones laborales de los comerciantes informales mediante su relocalización en los mercados existentes y en nuevas áreas diseñadas especialmente para esta función así como su capacitación en diversas materias. De igual manera, se apoyarán proyectos sociales dirigidos a la prevención y atención a la niñez y resolución de conflictos. Finalmente, se buscará mejorar la coordinación de las actividades realizadas por las distintas

---

<sup>9</sup> GN-2338-1, 9 de noviembre de 2004.

instituciones públicas y privadas que intervienen en el sector y el fortalecimiento de las dependencias municipales involucradas en los temas de administración y gestión del comercio informal y los mercados y la gestión y manejo del espacio público, actividades relacionadas con el tercer objetivo de la estrategia.

- 1.22 En la actualidad el Banco esta apoyando a la Municipalidad de Cuenca en la preparación de dos operaciones de crédito: i) el proyecto de Agua Potable y Saneamiento para Cuenca Etapa II (EC-L1009), cuyo ejecutor es la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (ETAPA); y ii) Recuperación de áreas centrales y apoyo al ordenamiento territorial (EC-L1021). Estas operaciones, además de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico de la Ciudad y de responder a los lineamientos establecidos en la estrategia acordada con el país, se enmarcan en una estrategia de la Región 3 definida por los siguientes elementos: i) el deseo del Banco de apoyar la creciente tendencia en América Latina hacia una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la ejecución de la inversión pública; ii) la constatación de la capacidad de gestión y administración de la municipalidad en proyectos como los ya mencionados, iii) la generación de alternativas que aseguren la sostenibilidad en el largo plazo y que estén enmarcadas en las restricciones financieras de la municipalidad, para lo cual se han realizado los análisis necesarios que demuestran la solvencia de la municipalidad para la ejecución de las operaciones y iv) la definición de esquemas de recuperación de los costos incurridos por los respectivos proyectos. Lo anterior con el propósito de que estos proyectos no representen una carga financiera futura para el Gobierno Nacional.
- 1.23 Adicionalmente, el proyecto es compatible con la estrategia del Banco establecida para el área de “Desarrollo Urbano y Vivienda” (OP-751), ya que la misma establece como objetivos: i) elevar las condiciones socioeconómicas de la población urbana; ii) fortalecer el sistema nacional urbano y mejorar el funcionamiento interno de las ciudades; y iii) aumentar la eficacia de las instituciones responsables de la formulación y administración de políticas y proyectos de desarrollo urbano.

#### **D. Estrategia de la municipalidad en el sector**

- 1.24 La Municipalidad de Cuenca está formulando una estrategia de desarrollo integral local y territorial (período 2005-2010) con base en cuatro elementos: i) el desarrollo territorial planificado y ordenado reflejado en un acuerdo-proyecto entre la municipalidad y los Consejos Parroquiales del área de influencia de Cuenca que integre los aspectos económicos, físico-territoriales y ambientales, institucionales y fiscales; respecto a este último aspecto, es importante destacar que la municipalidad está trabajando con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional con el objeto de mejorar y modernizar su catastro; ii) la recuperación de las áreas históricas de la ciudad de Cuenca, y su recalificación de usos y actividades con vistas a convertir dichas áreas o barrios históricos en uno de los más importantes motores del desarrollo local endógeno; iii) la

modernización de la administración municipal y el fortalecimiento institucional de los Consejos Parroquiales, para que puedan asumir los nuevos desafíos que se plantean como consecuencia de esta nueva estrategia de desarrollo local integrado; y iv) la implementación de una metodología de comunicación y consensos que promoverá la transparencia y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

- 1.25 El conjunto de actividades del proyecto a ser financiado por el Banco apoya la estrategia municipal, principalmente en los tres últimos elementos de la misma, mediante la recuperación física y social de un sector del centro tradicional de la ciudad, el fortalecimiento y creación de las dependencias encargadas de la ejecución y sostenimiento de las actividades propuestas y el proceso de negociación y participación utilizado en la preparación de la operación, el que debe mantenerse durante el proceso de ejecución y se constituye en el elemento principal para lograr en el largo plazo la sostenibilidad de las actividades desarrolladas por el proyecto.

#### **E. Estrategia del proyecto**

- 1.26 Como se establece en el párrafo 1.24, la municipalidad se encuentra preparando un plan de desarrollo social, económico y territorial, dentro del cual se generan acciones en varios niveles, siendo particularmente relevantes para la presente operación la política de revitalización del CH y tradicional de la ciudad, dentro de la cual se insertan proyectos prioritarios y estratégicos, siendo el objeto específico del presente proyecto el desarrollo de uno de estos proyectos.
- 1.27 La estrategia del proyecto está basada en concentrar las principales acciones del proyecto en la zona periférica al CH, en la cual se encuentra el área de mayor deterioro físico y social de la ciudad. Esto permitirá eliminar barreras que afectan el desarrollo integral del área intervenida, y amenazan el dinamismo socioeconómico del centro de la ciudad y del CH, en particular. Esta estrategia se desarrollará mediante una aproximación integral, es decir, atendiendo aspectos *físicos*, como la construcción de infraestructura para albergar las ventas populares y la recuperación del espacio público; *sociales*, como el mejoramiento de la calidad de vida y las condiciones de trabajo de los habitantes y vendedores informales del área; y *económicos*, apoyando a los vendedores formales e informales para que mejoren sus negocios e incentivando mayor demanda en el área, entre otros. Adicionalmente, y con el objeto de hacer el proceso permanente y sostenible en el tiempo, se generarán instrumentos para propiciar la modernización y la coordinación entre las distintas actividades y actores que intervienen en el área, y el fortalecimiento de las dependencias municipales responsables de ejecutar y mantener en el tiempo las actividades propuestas. Es importante anotar que la escala de la ciudad de Cuenca y la magnitud de sus problemas permite que una aproximación integral y focalizada como la propuesta, tenga efectos mucho más allá del área de intervención, principalmente en los aspectos socioeconómicos e institucionales.
- 1.28 La estrategia de diseño y ejecución de la operación está estructurada sobre un proceso de participación y negociación de todos los involucrados, con énfasis en

los vendedores informales a ser reubicados. Este proceso se inició en el mes de septiembre de 2005 con la identificación de involucrados<sup>10</sup> y con la capacitación a los funcionarios municipales (15) en temas de negociación mediante tres talleres realizados con el apoyo de consultores internacionales especialistas en el tema, provistos por el Banco. Los asistentes a los cursos con el apoyo de consultores externos se han encargado de iniciar las reuniones de negociación con las seis asociaciones de vendedores y con representantes de los vendedores no asociados. Las actividades propuestas dentro del proyecto son producto de este proceso de participación y concertación (ver [Diagnóstico General](#)), el cual se está llevando a cabo en dos etapas: la primera focalizada en el entorno inmediato al Mercado 9 de Octubre, donde los problemas son más agudos y el número de vendedores es mayor; y la segunda se concentra en la Plaza San Francisco, donde el problema es acotado, la situación social de la zona no es tan aguda y el número de beneficiarios directos es menor<sup>11</sup>. Este proceso de negociación y consulta es permanente durante la preparación y ejecución de la operación.

- 1.29 Las condiciones específicas de cada sector y la sensibilidad política y social del tema, exigen un tratamiento separado y especial para cada proyecto. El primer proyecto, en la zona del Mercado 9 de Octubre, el cual culminará con la reubicación de los vendedores de alimentos en la estructura rehabilitada del mercado existente y el traslado al centro comercial popular de los vendedores de mercancías no perecederas, así como con la puesta en marcha de las actividades socioeconómicas generales del proyecto. El segundo proyecto, en el área de la Plaza San Francisco, cuya iniciación dependerá de los resultados preliminares del primer proyecto y del proceso de negociación específico para la zona. Este, culminará con el traslado de los vendedores a un centro comercial popular localizado en las inmediaciones de la plaza y la recuperación de la plaza como espacio público de la ciudad.

## II. EL PROYECTO

### A. Objetivo

- 2.1 El **objetivo** del proyecto es contribuir a mantener la vitalidad del CH, mejorando la calidad de vida de la población de las áreas con mayor deterioro físico, social y económico del centro de la ciudad.
- 2.2 El objetivo se logrará conteniendo y rehabilitando estas zonas, con énfasis en los sectores del Barrio 9 de Octubre y San Francisco, a través de las siguientes acciones: i) recuperación y construcción de la infraestructura urbana necesaria para habilitar y complementar la RCCP de la ciudad y la puesta en valor del espacio público recuperado, mejorando las condiciones ambientales, de seguridad, y de habitabilidad de la zona; ii) apoyo a los vendedores formales e informales

---

<sup>10</sup> Se identificaron como involucrados directos los 660 vendedores, de los cuales ya se ha contactado al 90%.

<sup>11</sup> Del 100% de vendedores beneficiados, el 80% se ubica en el sector 9 de Octubre, y están distribuidos en giros de venta diferentes, en puestos fijos y ambulantes o temporales, mientras que el 20% restante se localiza en San Francisco, todos en puestos fijos de venta de productos no perecederos, localizados dentro del perímetro de la plaza.



para que mejoren sus negocios, incentivando la inversión privada, con énfasis en la microempresa y una mayor demanda en el área; y iii) acciones de fortalecimiento institucional de la municipalidad, en los aspectos relacionados con las acciones del proyecto con énfasis en la gestión y administración de la RCCP y del espacio público en general.

## **B. Componentes del proyecto**

### **1. Componente de infraestructura urbana (US\$9.400.000)**

- 2.3 El componente tiene como objetivo proveer de infraestructura física adecuada a los vendedores informales del área, mejorando estructuras existentes y construyendo nuevas edificaciones, las cuales complementarán el equipamiento urbano de la RCCP, así como la puesta en valor del espacio público recuperado en el área de intervención. De acuerdo con la estrategia del proyecto este componente financiará dos grupos de actividades o proyectos:
- a. El primero corresponde al proyecto del sector del *Mercado 9 de Octubre*, el que incluye los recursos para: i) recuperar y adaptar la edificación existente del Mercado 9 de Octubre, el cual tendrá una capacidad de aproximadamente 260 vendedores de alimentos; ii) adquisición del predio sobre el cual se localizará el Centro Comercial Popular (ver párrafo 3.22); iii) la construcción y recuperación de edificaciones existentes para la creación de un centro comercial popular en el cual se reubicarán aproximadamente 215 vendedores de productos no perecederos<sup>12</sup> y el centro de desarrollo social; iv) la construcción de un estacionamiento vehicular para 120 vehículos por medio del cual se satisface la demanda generada por el mercado y el centro comercial, así como el estudio para su administración tercerizada; v) la recuperación del mercado de artesanías, con aproximadamente 100 puestos de venta, localizado en la Plaza Rotary, con la dotación de batería sanitaria en edificación independiente; y vi) la recuperación como espacio público de las plazas, vías y calzadas del área de intervención, en su mayoría hoy ocupadas con ventas ambulantes.
  - b. El segundo proyecto, correspondiente al sector de la *Plaza San Francisco*, incluye los recursos para: i) la construcción y recuperación de edificaciones para albergar un centro de comercio popular para aproximadamente 144 vendedores de mercancía no perecible, localizados hoy en la plaza; ii) rehabilitación de la plaza; y iii) un estacionamiento vehicular para aproximadamente 130 vehículos.

---

<sup>12</sup> En el mercado y su entorno se mezclan la venta de alimentos con artículos no perecibles (402 de alimentos o perecibles y 156 de mercancías no perecibles). El diagnóstico determinó que los requisitos de cada tipo de venta son diferentes en términos de: el grado de salubridad requerido, el tratamiento de alimentos vs mercancías, tipo de desechos y almacenamiento, entre otros. Por esta razón se separan en edificaciones diferentes.

## 2. Componente de desarrollo socioeconómico (US\$1.116.000)

- 2.4 Este componente tiene como objetivo apoyar a la población involucrada en el área de intervención, tanto a los 1.816 vendedores formales, los 804 informales, así como a los 3.077 pobladores del área de influencia. Las actividades a ser financiadas se generan como respuesta a un proceso de consulta, negociación y diagnóstico del sector (ver párrafo 1.28) y se estructuran en dos grupos de actividades, las de carácter social y las de desarrollo económico local.
- a. **Actividades de apoyo social (US\$615.000):** Se financiarán: i) acciones destinadas a apoyar la continuación del proceso de negociación con los vendedores informales del área tales como talleres y material informativo y capacitación en resolución de conflictos; ii) actividades de prevención y atención a menores en riesgo, tales como, centro de desarrollo infantil para 100 niños de 0 a 5 años, hijos de vendedoras y habitantes del sector, biblioteca para 50 lectores, comedor popular para 150 menores y sala de uso múltiple, cuyos beneficiarios directos son alrededor de 3.500 familias, de vendedores y habitantes de la zona<sup>13</sup>; iii) actividades de prevención y solución de conflictos relacionados principalmente con violencia intrafamiliar y violencia sexual; talleres de prevención para 420 adultos y menores, grupos de apoyo para 90 mujeres afectadas por violencia y atención personalizada a 200 mujeres en riesgo, entre otros; iv) desarrollo de actividades culturales, con vista a promover la identidad cultural de la zona de intervención; v) implementación del plan de seguridad por el Concejo de Seguridad, mediante actividades de convivencia ciudadana; y vi) fortalecimiento de la organización comunitaria, mediante la construcción y articulación de redes sociales, la capacitación de 20 líderes comunitarios y actividades para lograr la articulación entre vendedores y habitantes de la zona.
  - b. **Actividades de desarrollo económico local (US\$500.000):** Con el fin de generar alternativas a la informalidad, mayor fuente de generación de ingresos para el segmento de población objeto del proyecto, se apoyará al fortalecimiento de la microempresa, segundo renglón de generación de ingresos, esto se logrará mediante la mejora de la calidad de sus servicios y productos. Se financiarán actividades orientadas a optimizar los escasos recursos disponibles tanto, financieros, humanos como tecnológicos de las empresas existentes, las cuales en promedio tienen tres empleados y el 74% se constituyen con capital menor a US\$2.000 (ver párrafo 1.6). Estas empresas enfrentan una serie de restricciones (vgr. de escala, informativas, de acceso al crédito, dificultades para diversificar riesgos, entre otras) que no les permite individualmente acceder a determinados servicios y mercados. Se incentivará la creación y desarrollo de nuevas formas asociativas, redes, clubes o clusters entre actores individuales y/o asociados que operan en el

---

<sup>13</sup> La población infantil hijos de vendedores del 9 de Octubre es: 137 menores entre 0 y 5 años, 446 en edad escolar, 8 especiales, para un total de 591 menores.

Centro Tradicional (CT) con énfasis en el área de intervención del proyecto<sup>14</sup>, en los sectores de turismo, artesanía, comercio y cultura. La actividad principal es la creación de un Fondo Concursable de Fortalecimiento a la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE)<sup>15</sup>. Los demandantes directos serán instituciones que ya operan proyectos de apoyo a la micro y pequeña empresa como: la Cámara de Turismo, la Cámara de los Artesanos y la Cámara de la Pequeña Industria. Se beneficiarán aproximadamente 300 empresas, asociaciones privadas y mixtas con finalidad de desarrollo económico, y fundaciones y corporaciones, con un promedio de tres proyectos por año, por un total de aproximadamente 9 proyectos. El monto total de la contribución del Fondo para cada proyecto no podrá exceder US\$60.000. para un número mínimo de 20 asociados de los cuales el 70% deber corresponder a la denominación de microempresa. Es decir que el beneficio máximo por empresa será de US\$3.000. Como proyecto piloto se desarrollará un club de producto turístico (ver [Diagnóstico General](#)). Los recursos del fondo serán administrados por la Unidad Ejecutora (UE) del proyecto, su operatividad estará a cargo de la Fundación Turismo para Cuenca. La evaluación y selección de proyectos estará a cargo de un Comité Técnico, conformado por el especialista financiero de la Unidad Ejecutora, un representante de la municipalidad, un representante de la Fundación Turismo para Cuenca, y dos representantes del sector privado, nombrados por las cámaras arriba mencionadas, uno de los cuales debe pertenecer al sector académico. La operatividad del Fondo está detallada en el **Reglamento Operativo del mismo acordado con la municipalidad y cuya aprobación será condición previa al desembolso de este subcomponente**. Un resumen de los principales aspectos se encuentra en el Cuadro II-1.

**Cuadro II-1. Criterios de selección - Fondo de fortalecimiento de la micro empresa**

<b>Criterios de elegibilidad de demandantes directos (organizaciones que agrupan las empresas de la sociedad)</b>	
1.	Operar desde hace 5 años para el desarrollo económico de las micro y pequeña empresas
2.	Tener como objeto social el apoyar a la micro y pequeña empresa
3.	Tener experiencia en la creación de redes, clubes de productos o “clusters”
4.	Tener la capacidad económica y financiera que permita el co-financiamiento del proyecto (50% del total).
5.	Representar un mínimo de 20 empresas por proyecto, 70% de las cuales corresponden a microempresas.
<b>Criterios de elegibilidad de proyectos</b>	
Los proyectos serán financiables/subsidiarios por el Fondo siempre que se evidencie que con el trabajo conjunto:	
1.	Se incrementan los ingresos individuales (vgr. a través del acceso a nuevos mercados, o mercados de mayor tamaño).

<sup>14</sup> 40% de los recursos del fondo serán utilizados en empresas del área de intervención.

<sup>15</sup> Se entiende como **microempresa**, la empresa que tiene las siguientes características: i) empresa existente en el CT por lo menos desde hace cinco años; ii) límites de ventas de productos / servicios de US\$10.000/mes; y iii) número de empleados no superior a 10 personas. Será considerada **pequeña empresa**: i) empresa existente en el CT por lo menos desde hace cinco años; ii) límites de ventas de productos / servicios de US\$25.000/mes; y iii) número de empleados no superior a 25 personas.

<p>2. Se evita la duplicación de costos (vgr. campañas publicitarias del Centro Histórico de la ciudad) y/o</p> <p>3. Se prueba que ninguno de los socios actuando aisladamente, tiene incentivos y/o escala suficientes para asumir los costos requeridos para la realización de las acciones que permitan concretar los beneficios antes mencionados.</p>
<b>Actividades y gastos financiables</b>
<p><b>Fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de los emprendedores y empleados:</b> i) capacitación, conferencias y talleres, ii) institucionalización de las alianzas.</p> <p><b>Ayuda para el acceso a créditos comerciales:</b> elaboración del Plan de negocio del proyecto de organización de la alianza.</p> <p><b>Actividades de mercadeo para desarrollar cuotas de mercados:</b> i) diseño de campañas de promoción y de comercialización de la alianza (publicidad, etc.); ii) creación y distribución de material informativo, catálogos, libretos, etc.</p> <p><b>Mejoramiento cualitativo de la oferta:</b> i) desarrollo de nuevos productos y servicios; ii) apoyo técnico para el mejoramiento de la calidad (modelos de mejores prácticas, manejos de nuevas técnicas de producción, incorporación de nuevos materiales, etc.); y iii) asistencia técnica.</p>
<b>Criterios de selección de proyectos</b>
<p>1. Tasa de rentabilidad financiera.</p> <p>2. Aporte de contrapartida (porcentaje del total).</p> <p>3. Plazo de ejecución del proyecto (número de meses).</p> <p>4. Número de empresas beneficiadas.</p> <p>5. Externalidades positivas demostrables.</p> <p>El sistema de ponderación y peso relativo de cada variable está definido en el Reglamento Operativo del Fondo.</p>

### 3. Componente de fortalecimiento institucional y comunicación (US\$190.000)

- 2.5 Con el fin de que las actividades comprendidas en el proyecto sean implementadas de manera adecuada, y con el propósito de desarrollar en el futuro un nuevo marco institucional y normativo para lograr un mejor funcionamiento de la RCCP de la ciudad y el sostenimiento de las actividades financiadas por el proyecto, con los recursos de este componente se financiará: i) el fortalecimiento de la actual sección de la Dirección Administrativa encargada de la administración y gestión de los mercados de la ciudad, mediante la provisión de dos profesionales, los cuales podrían ser parte del personal de nueva entidad que se genere como producto de la actividad que se describe a continuación, ii) la contratación de un estudio para la creación de una nueva entidad de línea para el manejo del comercio popular y mercados, incluyendo la definición de funciones, marco legal y organizacional de la nueva entidad; iii) la contratación de un estudio para la actualización de la normatividad y diseño de un plan de gestión y administración del espacio público, principalmente en los aspectos de ventas y mercados públicos, la que incluya propuestas para mejorar los mecanismos de control de espacio público; y iv) los aspectos de recuperación ambiental recomendados por el [Análisis Ambiental](#), principalmente el aspecto de control sanitario, talleres de capacitación en prácticas higiénicas para vendedores de alimentos perecibles, beneficiando alrededor de 300 vendedores. Adicionalmente, este componente financiará la planificación y ejecución de la estrategia de comunicación del proyecto dirigida tanto a los beneficiarios directos del proyecto

como a la ciudadanía en general, en aspectos de mercadeo, campañas educativas y elaboración de un plan estratégico de comunicación de largo plazo. Con la excepción de las actividades de capacitación en prácticas higiénicas, la ejecución del componente de fortalecimiento institucional se realizará mayoritariamente durante el primer año de ejecución del proyecto. De esta manera el marco institucional y de gestión de las diferentes actividades del proyecto podrán entrar en vigencia antes de la finalización de las obras del Mercado 9 de Octubre.

## C. Costo y financiamiento

- 2.6 Considerando la naturaleza del proyecto, es decir, de inversiones específicas en un determinado plazo, el equipo del Banco y de la Alcaldía, luego de explorar todos los instrumentos de financiación disponibles, acordaron que un préstamo de inversión es el más apropiado para esta operación.
- 2.7 El costo total del proyecto será de US\$12,623 millones, para cuyo financiamiento se propone el siguiente esquema: i) US\$6,588 millones provenientes de un préstamo del Capital Ordinario (CO) del Banco y ii) US\$6,035 millones de contrapartida local, que podrán provenir de un crédito otorgado por el Banco del Estado a la Municipalidad de Cuenca. **Como condición especial de ejecución, el Prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco, dentro del primer semestre de ejecución del proyecto evidencia de que cuenta con los recursos de contrapartida local necesarios para implementar la completa e ininterrumpida ejecución de las actividades del proyecto correspondientes al segundo y tercer año de su ejecución.** Durante la preparación del proyecto se estudió la capacidad de endeudamiento de la municipalidad, los montos del proyecto están dentro de los límites establecidos en el análisis (ver párrafos 4.7 a 4.9). Los montos que aportará el gobierno municipal están reflejados, durante los años de ejecución del proyecto, en sus correspondientes presupuestos anuales. Los costos aproximados del proyecto se distribuirán según se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro II-2: Cuadro de Costos**  
(miles de US\$)

ITEM	BID		APORTE LOCAL		TOTAL	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. ADMINISTRACIÓN</b>	<b>694</b>				<b>694</b>	
1.1 Unidad Ejecutora del Proyecto	494				494	
1.2 Auditoría del Proyecto	120				120	
1.3 Evaluación intermedia y final	80				80	
<b>II. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>5.894</b>		<b>4.812</b>		<b>10.706</b>	
2.1 Componente de Infraestructura Urbana	5.894		3.506		9.400	
2.2 Componente Desarrollo Socioeconómico	0		1.116		1.116	
2.3 Componente Fortalecimiento Institucional	0		190		190	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>6.588</b>		<b>4.812</b>		<b>11.400</b>	
<b>III. IMPREVISTOS</b>			<b>262</b>		<b>262</b>	
<b>IV. COSTOS FINANCIEROS</b>			<b>961</b>		<b>961</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>6.588</b>		<b>6.035</b>		<b>12.623</b>	
<b>%</b>		<b>52%</b>		<b>48%</b>		<b>100%</b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

#### A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la Municipalidad de Cuenca (MC). El Garante será la República del Ecuador, mediante el otorgamiento de garantía parcial relacionada con las obligaciones financieras que se deriven del Contrato de Préstamo. El Organismo Ejecutor será la Municipalidad de Cuenca, la cual tiene la capacidad legal, administrativa y financiera para llevar a cabo las actividades del proyecto.
- 3.2 **Es condición previa al primer desembolso que el Prestatario y la República del Ecuador hayan suscrito los convenios a que se refieren los Artículos 30 y 31 del Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de la República de Ecuador, por medio de los cuales el Prestatario autoriza de forma expresa e irrevocable al Banco Central de Ecuador para que éste, con aplicación a los recursos que mantiene en ese banco, proceda a retener con la periodicidad necesaria los dineros indispensables para el servicio de la deuda respectiva, y se establece la forma en que el Prestatario deberá restituir a la República del Ecuador los montos que ésta en su condición de Garante pagare al Banco ante el incumplimiento de dicha obligación por parte del Prestatario.**

#### B. Ejecución y administración del proyecto

##### 1. El ejecutor

- 3.3 La responsabilidad de la ejecución de las actividades del proyecto estará a cargo de la Municipalidad de Cuenca con el apoyo de una Unidad Ejecutora (UE) con dependencia directa del Despacho del Alcalde. Esta Unidad estará dedicada de forma exclusiva a la ejecución y seguimiento de las actividades del proyecto y tendrá las siguientes funciones principales: i) la coordinación técnica con las dependencias municipales y organizaciones participantes en el proyecto; ii) el seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto y en los planes operativos anuales (POAs); iii) la administración y control financiero; iv) la preparación de pliegos de licitación y contratación de obras, la contratación de las consultorías requeridas para la ejecución de las actividades del proyecto; v) la información y promoción del proyecto; vi) en coordinación con la Dirección de Desarrollo Social, mantener una base de datos unificada de todas las organizaciones no gubernamentales (ONGs) prestadoras de servicios sociales para el proyecto; y vii) mantenimiento de la documentación de respaldo de las operaciones del proyecto luego de extinguida la UE al cierre del proyecto.
- 3.4 La UE estará constituida por un coordinador general, encargado del seguimiento del proyecto y cumplimiento de los POA, de la coordinación con los organismos de línea municipales involucrados en el proyecto, así como la dirección del personal de la unidad. Los términos de referencia para su contratación requieren de la no-objeción del Banco. Adicionalmente, la UE contará por lo menos con: un

especialista técnico, ingeniero o arquitecto; un especialista financiero y contable; y un especialista social e institucional. La municipalidad mantendrá un especialista en negociación y participación y un especialista en adquisiciones durante toda la ejecución del proyecto. En caso de requerirse, ésta complementará el equipo de la UE con funcionarios de línea dedicados de forma exclusiva a la ejecución del proyecto. **La constitución de la UE y la contratación de su personal son condición previa al primer desembolso.** Esta previsto que una vez constituida la UE, sus miembros serán capacitados en los aspectos financieros y de adquisiciones del proyecto, con el apoyo de la Representación. Adicionalmente, el Banco ha preparado y acordado con el ejecutor un manual operativo del proyecto con el fin que sirva de guía para la ejecución de las actividades.

- 3.5 De igual manera, la UE como responsable de la administración financiera del proyecto, deberá cumplir con las siguientes funciones: i) preparar y presentar al Banco: a) las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles al Proyecto; b) informes semestrales sobre el movimiento del fondo rotatorio; y c) estados financieros auditados del proyecto, así como otros informes requeridos por el Banco; ii) establecer un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos; iii) mantener adecuados sistemas de información para la administración contable y financiera de los gastos del proyecto, integrados con la contabilidad oficial de la municipalidad, así como un sistema de administración de contratos y de control de proyectos y la correspondiente estructura de control interno para el manejo de los recursos del BID y de la contrapartida local, de acuerdo a los requisitos del Banco; y iv) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local.

### **C. Evaluación de la capacidad del ejecutor**

- 3.6 Durante la preparación del proyecto se realizó un análisis de fortalezas y debilidades de la municipalidad (FODA) en los aspectos relevantes a la operación. Dentro del proceso de identificación, se analizó el marco normativo existente, basado en las ordenanzas municipales existentes que regulan la gestión institucional, así como los aspectos organizacionales, principalmente aquellos vinculados con la naturaleza del proyecto. Este análisis ha permitido contextualizar el ámbito institucional y jurídico, y determinar que si bien el proyecto es de regular dimensión, su complejidad es elevada debido a que combina la ejecución de obras físicas con acciones sociales de reubicación de informales, coordinación con actores privados para el desarrollo económico y acciones de mejoramiento en la gestión institucional. Si sumamos la limitada experiencia de la municipalidad en la ejecución de proyectos con: i) componentes socioeconómicos e institucionales asociados a obras; ii) intervención de varios sectores, incluidos el sector privado como el turístico; iii) procedimientos del BID; y iv) la intervención de varios organismos de la municipalidad (planificación, social, económica, urbana, centro histórico, entre otros) se justifica

un mecanismo de ejecución de forma centralizada que contemple reforzar la capacidad municipal en esos campos.

- 3.7 De igual manera durante la preparación de la operación se realizó el análisis de riesgo, dentro del cual se evalúa detalladamente la capacidad institucional de la municipalidad, y cuyas conclusiones reforzaron los resultados del análisis mencionado en el párrafo anterior. Básicamente se pudo establecer que uno de los principales riesgos que enfrenta la operación es la debilidad institucional de la municipalidad, con énfasis en la inexistencia de una organización que le permita administrar y gestionar la Red de Centros Comerciales Populares de la ciudad. Razón por la cual la actividad principal del componente de fortalecimiento institucional propuesta es la creación de esta entidad.

#### **D. Ejecución por componente**

##### **1. Componente de infraestructura urbana**

- 3.8 Este componente será ejecutado por la UE del proyecto. Los diseños del primer grupo de actividades, es decir las del sector 9 de Octubre, se encuentran en etapa de factibilidad, el desarrollo de los planos técnicos y de licitación esta siendo contratado por la municipalidad, los contratos para realizar las obras serán preparados por la UE, y todos los contratos serán ejecutados bajo los procedimientos del Banco. De igual manera, para cada una de las obras se contratará la interventoría técnica correspondiente. El segundo grupo de obras, correspondiente a sector de la Plaza San Francisco, se encuentra en etapa de factibilidad y sólo se procederá a preparar los diseños definitivos cuando se realice el proceso de negociación con los vendedores del sector. Sin embargo, se emplearán los mismos procedimientos para el primer grupo de obras.
- 3.9 La contraparte técnica para la ejecución de este componente estará a cargo de la Fundación Barranco<sup>16</sup>, la cual tiene capacidad técnica demostrada y ha estado involucrada directamente en la preparación del proyecto. Mediante convenio con la UE, la Fundación podrá realizar las siguientes funciones: i) producir los diseños y planos arquitectónicos; ii) coordinar la ejecución de los proyectos técnicos; y iii) hacer la dirección arquitectónica de los proyectos, la cual hace parte de la interventoría técnica de obras. Otras actividades de este componente podrán ser realizadas por los órganos de línea o adscritos a la municipalidad, como es el caso de presupuestos, supervisión de obras, etc. **La condición para el primer desembolso de los recursos de este componente es tener los planos y pliegos de licitación del estacionamiento y de la recuperación del edificio del Mercado 9 de Octubre.**

---

<sup>16</sup> La Fundación Barranco es un organismo de derecho privado sin fines de lucro, creado por Acuerdo Ministerial de fecha 17 de julio 2003, tiene capacidad comprobada en la ejecución de proyectos de participación comunitaria, rehabilitación de edificaciones, y gestión urbanística, por los cuales formula anteproyectos y proyectos, convoca a concursos, y coordina la ejecución de planes municipales.



## **2. Componente de desarrollo social y económico**

- 3.10 Las actividades *de desarrollo social* de este componente serán ejecutadas por la UE del proyecto en directa coordinación con la Dirección de Desarrollo Social. La ejecución de cualquier actividad establecida dentro de los aspectos sociales de este componente, requiere el visto bueno de esta Dirección. Las obras físicas para albergar las actividades están financiadas y ejecutadas dentro del componente de infraestructura física. La dotación del Centro de Desarrollo Social está cubierta con recursos de este componente y las adquisiciones respectivas la realizará la UE. La prestación de los servicios estará a cargo de ONGs con experiencia en atención a grupos vulnerables. Durante la preparación del proyecto se han evaluado las ONGs que actualmente prestan servicios sociales en el área, mostrando calidad y competencia. Su contratación se regirá por las normas de contratación de servicios de consultoría del Banco (ver párrafo 3.23).
- 3.11 Las actividades de *desarrollo económico local* también serán ejecutadas por la UE del proyecto en coordinación con la Fundación Turismo para Cuenca<sup>17</sup>, la cual mediante convenio con ésta, gestionará las actividades del proyecto y actuará como coordinador técnico del Fondo. Sus funciones incluyen: i) coordinar con la Cámara de Turismo, la Corporación de Turismo y la Cámara de Artesanos; ii) mantener contacto con los Demandantes y Beneficiarios del Fondo; y iii) participar activamente en la constitución, monitoreo, y evaluación del Comité Técnico. Este ultimo estará a cargo de revisar la elegibilidad de los Demandantes, Beneficiarios y Proyectos que deseen participar en el Proyecto. Su composición esta definida el Reglamento Operativo del fondo. De igual manera, las actividades establecidas en el Plan de Gestión Ambiental serán ejecutadas por la UE. Asimismo, para la gestión del Fondo, la UE podrá contratar a la Fundación, de conformidad con las normas de contratación de servicios de consultoría del Banco (ver párrafo 3.24).

## **3. Componente de fortalecimiento institucional y comunicación**

- 3.12 Este componente será ejecutado por la UE, las actividades corresponden principalmente a contratos de consultoría y según la temática que se está tratando, deben coordinarse estrechamente con la entidad de línea u organismo correspondiente. Para el Plan de Seguridad se debe trabajar en coordinación con el Consejo de Seguridad, para la creación y puesta en marcha de los proyectos de prevención y atención a la niñez, con la Secretaría de Desarrollo Social, para la creación de la institucionalidad responsable de la administración y gestión de los mercados, con la Dirección Administrativa y con la Secretaría General de la Municipalidad, entre otros. Para las actividades de fortalecimiento municipal

---

<sup>17</sup> La Fundación Turismo para Cuenca es un organismo de derecho privado, sin ánimo de lucro y vigilado por la Contraloría General de la Nación. Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 3055 del 11 de septiembre de 2002. Tiene como función el desarrollo integral del sector turístico, promoción turística y la conservación y protección del patrimonio turístico natural, cultural, arqueológico y ambiental del cantón de Cuenca. Esta Fundación tiene la capacidad necesaria para administrar los recursos para la gestión de Fondo, equivalentes a US\$25.000.

(espacio público y mercado), se acordó que la Municipalidad asignará personal a las unidades correspondientes.

#### **E. Operación y mantenimiento**

- 3.13 La operación y mantenimiento de los principales servicios e instalaciones que se proveerán con los recursos del proyecto estarán en su mayoría a cargo de los órganos de línea de la municipalidad. Así, los mercados y centros comerciales populares estarán a cargo de la nueva dependencia encargada de la administración de la RCCP de la municipalidad. El sistema de administración específico será determinado dentro de los estudios que se realizarán para la creación y definición de funciones de la nueva dependencia. Sin embargo, se prevé que esta operación inicialmente estará basada en un sistema de alquiler de puestos con sistemas de administración directa compartida entre usuarios y la municipalidad, mediante la creación de un fondo para administración, mantenimiento y operación del mercado (ver párrafo 4.11). Para la operación de los estacionamientos, con recursos del proyecto se preparará un estudio mediante el cual se determine el sistema de concesión más favorable para la operación y mantenimiento de los mismos. Las obras de espacio público, vías, plazas, etc., estarán a cargo de la Secretaría de Obras Públicas. Las actividades de carácter social estarán operando con recursos del proyecto durante el período de ejecución de la operación, tres años, término en el cual pasarán a depender de la Dirección de Desarrollo Social. De igual manera, la operación de las actividades de fortalecimiento institucional, una vez terminados los contratos de consultoría provistos por el proyecto, pasarán a ser responsabilidad de las entidades correspondientes.

#### **F. Seguimiento y evaluación**

- 3.14 **Sistema de monitoreo:** El prestatario presentará semestralmente al Banco un informe de progreso de cada uno de los siguientes aspectos: i) la evaluación del progreso de cada una de las actividades contempladas en los planes operativos anuales (POAs) –el POA del primer año de ejecución se encuentra definido y acordado por las partes; ii) la recopilación de información necesaria para el seguimiento de los indicadores del marco lógico, además de otros que la contraparte y el Banco puedan considerar convenientes; iii) el seguimiento de los principales factores de riesgo identificados en la etapa de preparación de la operación; y iv) la identificación de posibles problemas que surjan durante la ejecución y pongan en riesgo el alcance de los objetivos del proyecto.
- 3.15 Producto del ejercicio de identificación de riesgos se considera clave dar seguimiento a los siguientes aspectos: i) proceso de negociación con los comerciantes informales; ii) el nivel de satisfacción de los comerciantes informales a partir de la relocalización de los mismos; iii) cumplimientos de las ordenanzas relacionadas al uso del espacio público; iv) avances en la implementación de los mecanismos institucionales de control y administración de los mercados populares; v) transparencia de las asignaciones de fondos para financiar emprendimientos de redes/clubes de empresa, y de proyectos sociales a ser ejecutados por distintas

ONGs. Todos los informes deberán estar acompañados de las recomendaciones que se consideren oportunas para alcanzar los objetivos perseguidos.

- 3.16 El diseño del sistema de monitoreo está definido y su aplicación se efectuará a través de una firma consultora independiente contratada por la municipalidad con recursos del proyecto con la no-objeción del Banco. Esta firma definirá los métodos de medición y levantamiento de datos. De igual manera, esta firma realizará la evaluación intermedia y final del proyecto. Además de definir específicamente la propuesta metodológica, deberá completar la información necesaria para la línea de base, ya sea a través de fuentes directas o encuestas. Esta firma emitirá informes semestrales para la Alcaldía, la UE, y el Banco, dentro de los 60 días de finalizado el semestre. Adicionalmente, la firma deberá almacenar la información y metodologías utilizadas, a fin de que las mismas puedan ser utilizadas y evaluadas por otros interesados. El Banco, junto con la contraparte, evaluará la adecuada implantación de los cronogramas, metas indicativas establecidas en los respectivos POAs y marco lógico, y la evolución de los riesgos identificados durante la preparación de la operación.
- 3.17 **Evaluación intermedia.** A los seis meses de haber sido relocalizados temporalmente los comerciantes informales del Mercado 9 de Octubre (aproximadamente 19 meses desde el inicio de la ejecución del proyecto) se realizará la evaluación intermedia por la firma consultora mencionada en el párrafo 3.16. Dicha firma deberá presentar una propuesta metodológica detallada que permita evaluar los siguientes aspectos: i) el progreso en el logro de metas establecidas en el marco lógico para el medio término, para cada uno de los componentes y objetivos específicos del proyecto; ii) una descripción de los eventuales problemas identificados durante la ejecución, junto con un detalle de las acciones previstas para resolverlos; iii) un análisis detallado del proceso de negociación y relocalización de los comerciantes informales; iv) cambios de tendencia en los principales aspectos que influyen sobre el deterioro del sector; y v) la situación financiera del Prestatario, previamente aprobada por el Garante.
- 3.18 **Evaluación final.** Una vez desembolsado el 90% de los recursos la firma consultora contratada realizará una evaluación final. En la misma, se deberá: i) verificar el cumplimiento y/o desviaciones con respecto a las metas propuestas al nivel de propósito y fin en el marco lógico; ii) analizar el efecto que la revalorización del sector ha tenido sobre los grupos más vulnerables; iii) estudiar el éxito/fracaso de los proyectos privados y sociales impulsados con la operación; iv) indagar respecto la satisfacción general de la población cuencana ante los cambios evidenciados; v) analizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas; e vi) identificar las principales lecciones aprendidas. Esta evaluación constituirá un insumo básico para la elaboración del Informe de Terminación de Proyecto (PCR). **Serán condiciones para el primer desembolso, la contratación de la firma que realizará el monitoreo, seguimiento, las evaluaciones intermedia y final del proyecto y la presentación a satisfacción del Banco de la metodología para dichas evaluaciones.**

- 3.19 **Evaluación *ex post*.** La Unidad Ejecutora recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los planes anuales, la revisión de medio término y la evaluación final, necesarios para ayudar al Banco a preparar el Informe de Terminación de Operaciones.
- 3.20 La auditoría externa del proyecto será efectuada por una firma de auditores independientes aceptables al Banco, de acuerdo con sus políticas y requerimientos (Documentos AF-100 y AF-300) y en base a términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documentos AF-400 y AF-500). Durante la ejecución del proyecto, los estados financieros auditados serán presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y los de cierre del proyecto, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. En la selección y contratación de la firma de auditores se utilizarán los procedimientos del Banco (Documento AF-200). Los costos de la auditoría externa del proyecto serán financiados con los recursos del préstamo del Banco.

**G. Adquisición de bienes, obras y servicios**

- 3.21 La adquisición de bienes, obras y servicios se llevará a cabo de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-6 y GN-2350-6). Si bien no se anticipan licitaciones internacionales por el reducido tamaño de los proyectos, de ser necesario se requerirá licitación pública internacional para contratos cuyo valor exceda: i) US\$3 millones para obras de construcción; ii) US\$250.000 para bienes y servicios conexos; y iii) US\$200.000 para servicios de consultoría. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con el Anexo *ad hoc* del Contrato de Préstamo. Se ha acordado con la Representación del Banco en Ecuador que el Banco llevará a cabo una revisión *ex ante* de los procesos de contratación de bienes, obras y servicios de consultoría que realizará el Prestatario.
- 3.22 Para efectos de la adquisición del inmueble donde se construirá el Centro Comercial Popular 9 de Octubre, el municipio presentó al Banco los documentos que demuestran que se han cumplido con los requisitos establecidos en las Guías para la Implementación de las Políticas del Banco sobre Gastos Elegibles (Documento CC-6004-1), los que se describen a continuación. La justificación técnica y económica de la adquisición de los predios, se realizó en la etapa de preparación del proyecto con el apoyo de la cooperación técnica Plan de Desarrollo Territorial para la Municipalidad de Cuenca (EC-T1040). La descripción de los predios, su ubicación y su precio se detallan en el Acta de la Sesión Extraordinaria del 9 de marzo de 2006 del Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, por medio de la cual este Concejo resuelve declarar de utilidad pública con ocupación inmediata los predios donde se construirá el mercado antes mencionado. La municipalidad tramitó la adquisición de los predios mediante proceso de expropiación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículos 251 a 260) y en los Artículos 41 y 42 del

Reglamento General de la Ley de Contratación Pública.<sup>18</sup> La adquisición de los predios se realizó con cargo al aporte local, de conformidad con el mecanismo de valoración que se describe a continuación. *“Los predios urbanos serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en la Ley; con este propósito, el Concejo aprobará mediante ordenanza el plano del valor de la tierra, los factores de aumento del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros servicios, así como los factores para la valoración de las edificaciones”* (Art. 313 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Cualquier diferencia será absorbida con recursos del Prestatario y no forman parte de los recursos del proyecto.

- 3.23 La selección y contratación de las ONGs para la ejecución de las actividades de desarrollo social se realizará mediante contratación directa, de conformidad con los criterios de selección directa definidos en la política del Banco (GN-2350-6, página 22). Dichos criterios incluyen: i) la necesidad de mantener la continuidad de la experiencia adquirida y del enfoque de las ONGs que tienen experiencia de trabajo con la población vulnerable de la zona (niños, adolescentes, y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar); y ii) la ventaja técnica (técnicas de atención comprobadas, personal en la zona de intervención) e institucional (confianza generada por años de presencia en la zona, vínculos con las actividades priorizadas por la Dirección de Desarrollo Social) que representa el uso de ONGs que han sido satisfactoriamente evaluadas por la Dirección de Desarrollo Social de la Municipalidad, mediante sistemas locales de monitoreo. Las ONGs que ejecutarán los proyectos de atención son: PAES, Casa María Amor, Pájara Pinta, Corporación Mujer a Mujer, y Centro de Estudios y Defensoría.<sup>19</sup> En caso de que alguna de estas ONGs no cumpla satisfactoriamente con sus funciones, ésta podrá ser reemplazada por otra, cuya selección estará determinada por el procedimiento regular del Banco.
- 3.24 Para la ejecución del subcomponente de desarrollo económico local, se contratará directamente a la Fundación de Turismo para administrar la organización de los concursos de selección de los proyectos durante la duración del proyecto. De conformidad con la política del Banco (GN-2350-6, página 22), la selección directa se justifica por: i) el monto menor del contrato (US\$25.000) y ii) la ventaja institucional que representa la Fundación que, por su objeto social, conoce y tiene contactos regulares con los beneficiarios del Fondo<sup>20</sup>.
- 3.25 **Plan de Adquisiciones.** El plan del proyecto ha sido acordado y se encuentra en los archivos del proyecto. El proyecto de adquisiciones se revisará anualmente

---

<sup>18</sup> El predio 1 (con clave catastral 02-02-004-021) está ubicado en la Gaspar Sangurima 4-50 y cubre un área de 783.64 m<sup>2</sup>. Su avalúo total es US\$141.615,20. El predio 2 (con clave catastral 02-02-004-022) está ubicado en la Gaspar Sangurima S/N y cubre un área de 570.30 m<sup>2</sup>. Su avalúo total es de US\$120.288.

<sup>19</sup> Los presupuestos correspondientes a los proyectos son: US\$200.000 (PAES), US\$200.000 (entre Casa María Amor, Pájara Pinta, y Corporación Mujer a Mujer), y US\$37.800 (Centro de Estudios y Defensoría).

<sup>20</sup> La Fundación tiene como objetivo el desarrollo integral del sector turístico y la promoción turística (Artículo 6 de sus estatutos).

según se requiera o cuando se presentan cambios sustanciales y deberá contar con la aprobación del Banco.

- 3.26 **Revisión de las adquisiciones.** La supervisión de las adquisiciones de obras, bienes y servicios relacionados se realizará *ex ante* y de conformidad con lo establecido en el Anexo I del documento GN-2349-6. La supervisión del proceso de selección y contratación de consultores se realizará igualmente de manera *ex ante*, según lo establecido en el Anexo I del documento GN-2350-6.

#### **H. Fondo rotatorio**

- 3.27 Se establece un fondo rotatorio equivalente al 5% de los recursos del préstamo. El Ejecutor deberá presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre.
- 3.28 Las asignaciones de los fondos del préstamo se realizarán en un todo de acuerdo con las estipulaciones contenidas en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, respecto al uso de los recursos del endeudamiento externo. Los aportes locales provendrán del presupuesto de la Municipalidad de Cuenca.

#### **I. Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos**

- 3.29 Se recomienda que el Directorio Ejecutivo del Banco apruebe el financiamiento retroactivo con cargo a los recursos del préstamo por hasta el equivalente de US\$200.000 por concepto de gastos incurridos por el Prestatario en la realización de los diseños técnicos y planes para el proyecto, siempre que dichos gastos hayan sido incurridos a partir del 1 de enero de 2006, correspondan a las actividades establecidas en el cuadro de costos detallado del proyecto (archivos técnicos del proyecto) y cumplan con requisitos sustancialmente análogos a los que se establezcan en el Contrato de Préstamo.
- 3.30 El Banco podrá desembolsar al Prestatario, con cargo a los recursos del financiamiento, una vez el Contrato de Préstamo se encuentre vigente y se hayan cumplido las condiciones generales previas al primer desembolso, hasta la suma de US\$96.500 para contratar al personal de la Unidad Ejecutora, y hasta la suma de US\$24.000 para la contratación de la firma que realizará las evaluaciones del proyecto.
- 3.31 Se podrá reconocer con cargo a los recursos de la contrapartida local hasta el equivalente de US\$400,000 en: i) estudios de diseño de proyectos del componente de infraestructura urbana; ii) acompañamiento al proceso de negociación; y iii) adquisición de predios. De igual manera los gastos se reconocerán siempre y cuando correspondan a actividades definidas y presupuestadas dentro del cuadro de costos del proyecto, hayan sido incurridas por el Prestatario a partir del 1 de enero de 2006 y cumplan con requisitos sustancialmente análogos a los que se establezcan en el Contrato de Préstamo.

## **J. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.32 El período de desembolsos del proyecto será de 36 meses, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. El calendario de desembolsos se presenta a continuación.

**Cuadro III-1. Programa Tentativo de Desembolsos**  
(miles de US\$)

<b>FUENTE</b>	<b>AÑO I</b>	<b>AÑO II</b>	<b>AÑO III</b>	<b>TOTAL</b>
BID	4.500	1.588	500	6.588
Contraparte local	3.500	1.535	1.000	6.035
<b>TOTAL</b>	<b>8.000</b>	<b>3.123</b>	<b>1.500</b>	<b>12.623</b>
% por año	<b>63%</b>	<b>25%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>

- 3.33 Se realizará una revisión *ex ante* de los procedimientos de justificación de desembolsos. No obstante, el Banco podrá determinar, de acuerdo con el resultado de las revisiones de dichos procesos y de los de contratación, el uso de supervisión *ex post* de adquisiciones y/o desembolsos.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGO**

### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 Después de realizar al análisis institucional respectivo (ver párrafo 3.7), y de conocer los sistemas de ejecución de los proyectos que hoy ejecuta Cuenca con la Banca multilateral se concluyó que la forma más adecuada de ejecución es tener una UE independiente; sin embargo, está previsto que durante la ejecución se fortalecerán o crearán los organismos de línea de la municipalidad responsables de asumir de forma permanente las funciones de las actividades respectivas. Es importante anotar que no hay actividades nuevas, todas las actividades del proyecto, de una u otra manera, son ejecutadas hoy por la municipalidad. El proyecto lo que hace es fortalecer la institucionalidad para la gestión y manejo de la RCCP, hoy administrada dentro de la Dirección Administrativa de la Municipalidad, mediante la creación de una entidad especializada. Para el caso de los temas sociales, el proyecto ha sido preparado con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Social y existe el compromiso de esta Dirección de asumir las labores financiadas por el proyecto. De igual manera, en este caso la forma de ejecución de las actividades es la que hoy viene usando la Dirección. Es decir, convenios con ONGs, sistema de registro de las mismas y seguimiento permanente a su labor. Estos lineamientos y forma de trabajo están siendo adoptados por el proyecto. En el caso del resto de las actividades, siempre se cuenta con el respaldo de la institucionalidad vigente la cual después de la ejecución del proyecto estará fortalecida y en el caso de la administración de mercados, modernizada. Por lo tanto, la viabilidad institucional del proyecto está garantizada durante su ejecución y se crean los elementos necesarios para que una vez terminado el proceso, la municipalidad continúe desarrollando las actividades incorporadas a su funcionamiento permanente.

## **B. Viabilidad socioeconómica**

- 4.2 El análisis económico apoyó el diseño de la operación, procurando contribuir al proceso de selección y dimensionamiento de las obras. Primero, para las obras físicas más importantes se compararon alternativas técnicas a fin de escoger las más económicas. Segundo, se identificaron los beneficios específicos atribuibles a la operación; la información disponible permitió valorar parte de dichos beneficios, lo que estaría explicando la obtención de una tasa de rentabilidad (TIR) cercana del 11% (sensible a cambios en los parámetros claves).<sup>21</sup> Tercero, dadas limitaciones del análisis anterior, se realizó una encuesta entre los principales agentes inmobiliarios de Cuenca a fin de tener una idea de cuál sería la evolución de los precios inmobiliarios en el área de intervención; los mismos deberían reflejar “todos” los cambios sociales, físicos y económicos que se producirían en el área, este enfoque arroja una TIR superior al 40%. Finalmente, se analizó el atractivo privado del club de productos turísticos y de los estacionamientos.
- 4.3 **El análisis de alternativas (mínimo costo)** debió considerar las especificaciones técnicas que se derivan de ordenanzas propias de zonas históricas; por ejemplo, la estructura escogida para la remodelación del mercado no puede implicar cambios de fachada en la edificación, en tanto que las vías deben ser adoquinadas. No obstante, en este último caso se consideró la posibilidad de una plataforma única, versus la existencia de desnivel entre vías y aceras. Donde no operan las restricciones mencionadas, se contemplaron alternativas de material o constructivas para los componentes más importantes de la inversión; por ejemplo, en el caso de las estructuras de los centros comerciales del pasaje San Francisco y del nuevo centro comercial de la 9 de Octubre, se estimaron ahorros de 5% y 30% respectivamente, al escogerse la opción metálica en lugar de la de hormigón. En tanto, la opción de construcción del estacionamiento bajo la Plaza Cívica resultaría un tercio más económica que la de construir en superficie; en este último caso, la escasez de terrenos y las actividades de demolición inciden fuertemente en los costos<sup>22</sup>.
- 4.4 **Costo-Beneficio económico basado en beneficios específicos.** Los principales beneficios estarían dados por<sup>23</sup>: i) liberación de espacio público para esparcimiento (US\$2,2 millones), y mejor aprovechamiento de áreas subutilizadas en plazas y mercados (US\$16.000); ii) reducción de gastos de limpieza (US\$29.000) y mantenimiento (US\$41.000) del espacio público; iii) menores pérdidas materiales ocasionadas por actos delictivos y accidentes de tránsito (US\$17.000); iv) mayor bienestar por mejoras en la percepción de seguridad; v) ahorro de costos de operación y mantenimiento vehículos (US\$1 millón), y tiempo de conductores (US\$290.000); vi) utilidad por consumo de servicios de estacionamiento (US\$230.000) y de guardería-comedor (US\$245.000); vii) menores pérdidas por inadecuada manipulación y almacenamiento de mercaderías (US\$146.000); viii) reasignación de personal policial a tareas de prevención

<sup>21</sup> La mayor parte de los beneficios se refieren al sector del mercado 9 de Octubre, dado que las acciones en San Francisco se irán definiendo con el avance del proceso de negociación con los comerciantes.

<sup>22</sup> Estos resultados también serían aplicables al parqueadero de la Plaza San Francisco.

<sup>23</sup> Entre paréntesis se especifica el valor promedio anual del beneficio, salvo la liberación de espacio.



(US\$18.000); ix) mejora en el bienestar de la población, por reducción de enfermedades asociadas al inadecuado manejo sanitario de alimentos; x) desarrollo de conocimientos al facilitarse el acceso a información; xi) establecimiento de bases para el desarrollo de estadísticas que mejoren la eficiencia y efectividad de las políticas sociales; xii) menores gastos municipales al evitarse intervenciones para sancionar usos inadecuados del espacio público; xiii) mayor productividad de los comerciantes, al igual que un incremento de bienestar al mejorar sus condiciones de trabajo; xiv) menor incidencia de enfermedades respiratorias al reducirse la contaminación ambiental; y xv) incremento de la productividad de los recursos turísticos. En un horizonte de 10 años, estos beneficios permitirían recuperar aproximadamente el 95% de los costos asociados al proyecto.

- 4.5 **Costo-Beneficio económico basado en precios inmobiliarios.** Luego de la fuerte caída del año 2002, los precios inmobiliarios en los sectores del mercado 9 de Octubre y de la plaza San Francisco se recuperan aceleradamente, contrariamente a lo que ocurre en el resto del Centro Histórico. En gran parte esto se debe a que dichas áreas mantienen un fuerte atractivo para el desarrollo de actividades comerciales; 80% de las propiedades transadas tuvieron destino comercial. Adicionalmente, en San Francisco, la evolución positiva en los precios se explica por las intervenciones realizadas en el mercado 10 de Agosto (aledaño a la plaza), tendientes a reubicar comerciantes informales en un nuevo centro comercial. En este contexto, los agentes inmobiliarios afirman que las mejoras físicas, sociales y económicas que se darían con la implementación del proyecto (principalmente seguridad, disponibilidad de estacionamientos, limpieza y orden), podrían impulsar un aumento de los precios inmobiliarios de 30% en el caso de la zona del mercado 9 de Octubre, y de más de 20% en la de la Plaza San Francisco; de este modo, los aproximadamente 680.000 m<sup>2</sup> afectados (directa e indirectamente) por la intervención tendrían una revalorización de US\$23,2 millones que justificaría ampliamente el proyecto; sin embargo, aumentos cercanos al 22% y 15% asegurarían la rentabilidad de la operación. Como marco de referencia adicional, en el área del Mercado 10 Agosto, donde hubo una intervención en el año 2004 mucho más acotada que las que se prevé para el Mercado 9 de Octubre y San Francisco, los precios aumentaron más de 6% por encima del promedio de Cuenca (período 2003-2005); es más, si sólo se considera 2004-2005, las diferencias son mucho más amplias.
- 4.6 **Análisis financiero de proyectos privados.** Aún en un escenario pesimista, los ingresos corrientes generados por los **estacionamientos** superan sus gastos de funcionamiento. No obstante, en un escenario conservador-bajo (la capacidad se usa plenamente entre 6 y 7 horas al día, cobrándose la tarifa más baja del mercado) la TIR es cercana al 9%<sup>24</sup>. Al entrar en funcionamiento el **club de producto** se espera: i) aumentar ingresos en al menos 10%; ii) reducir 30% los gastos de

---

<sup>24</sup> En un escenario de 10 años, se requeriría una ocupación plena de aproximadamente 8 horas diarias para obtener una TIR superior al 12% (alternativamente, se debería aumentar US\$0,05 la tarifa horaria).

marketing. Esto implicaría un beneficio anual aproximado de US\$30.000<sup>25</sup>, lo que supera ampliamente la cuota requerida para participar en el club.

### **C. Viabilidad y sostenibilidad financiera**

- 4.7 El análisis de viabilidad financiera cubrió los siguientes aspectos: i) la solvencia y capacidad de endeudamiento de la municipalidad; ii) la capacidad de realizar los aportes locales; y iii) la recuperación de las inversiones y la sostenibilidad de las inversiones financiadas con el proyecto. Las fuentes identificadas en el análisis para la recuperación de las inversiones y gastos de operación y mantenimiento son: i) las contribuciones especiales de mejoras; ii) los arrendamientos de los puestos de mercados; iii) la recaudación incremental del impuesto de patentes; y iv) las tarifas que se aplicarán en los nuevos estacionamientos.
- 4.8 Se ha calculado la capacidad de endeudamiento de la municipalidad con proyecciones a 10 años utilizando para este cálculo el valor presente neto (VPN) del flujo de recursos netos de la municipalidad y el cálculo arrojó un resultado positivo para una capacidad de endeudamiento de US\$9,5 millones. El análisis de capacidad de endeudamiento se realizó con un escenario conservador de proyecciones de ingresos, sin que se incluyeran los propios ingresos que generaría el proyecto, una vez terminado. Adicionalmente, se verificó que la municipalidad se encuentra debajo de los límites máximos de endeudamiento permitidos por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización, y Transparencia Fiscal en todo el período de la proyección, cumpliendo de esta forma con las condiciones establecidas por la Ley para la aprobación de endeudamientos externos y el otorgamiento de avales del gobierno central a los gobiernos seccionales. Los servicios de la deuda contratada por la municipalidad en los últimos años, principalmente con la banca privada, son actualmente cubiertos por la recuperación a través de las contribuciones de mejoras de los beneficiarios, bajo un sistema de cancelación de estas contribuciones en los mismos bancos acreedores, lo que ha permitido cancelar obligaciones en forma anticipada y utilizar el ahorro primario del municipio en el financiamiento de otras inversiones para las cuales no se han solicitado endeudamientos adicionales.
- 4.9 Los requisitos para cubrir el aporte local de US\$6.035 millones en tres años, se examinaron de manera específica en relación con los requisitos financieros propios del proyecto y conjuntamente con todas las demandas de recursos para todos los proyectos de inversión programados por el gobierno municipal en el período de ejecución del proyecto del Banco, encontrándose que la municipalidad posee la capacidad de realizar estos aportes. Con el fin de garantizar el flujo de recursos correspondientes a los aportes que la Municipalidad de Cuenca deberá efectuar en el marco del presente proyecto, la Municipalidad de Cuenca solicitó un préstamo al Banco del Estado por un monto de US\$6 millones con el fin de cubrir los gastos de contrapartida. A la fecha la solicitud se encuentra pre-aprobada y se espera que la misma sea concretada a la brevedad. Dado los

---

<sup>25</sup> Promedio de operadores turísticos, hoteles y restaurantes.

resultados positivos de estos análisis, la garantía de la Nación será de repago de las obligaciones financieras derivadas del préstamo únicamente.

- 4.10 El análisis de la recuperación de las inversiones en infraestructura y equipamientos urbanos del proyecto mediante el cobro de contribuciones por mejoras ha permitido concluir que se recuperarían en total de US\$7 millones, equivalentes al 80% del costo de las inversiones en obras físicas. De acuerdo con la metodología de prorratio que se utiliza para casos similares, las contribuciones de los predios frentistas alcanzarían en promedio a US\$49/año, las de predios no frentistas del Centro Histórico serían de US\$14/año y las de los restantes predios urbanos de la ciudad alcanzarían a US\$3/año<sup>26</sup>. Estos valores de incidencia por predio son indicativos y deberán ser ratificados por ordenanza municipal; eventualmente los mismos pueden sufrir variaciones aunque las mismas no afectarían el monto total de las recuperaciones.
- 4.11 El cobro de arrendamientos y la aplicación del impuesto de patentes a los comerciantes bajo una hipótesis de cobro mínimo de US\$10/año, permitirá sufragar adecuadamente los costos de mantenimiento y operación de estas nuevas facilidades. La actualización de los arrendamientos de puestos de mercado se llevará a cabo de manera progresiva hasta alcanzar valores promedio de US\$20/mes en el Mercado 9 de Octubre y US\$14/mes en el Mercado Rotary. Dado que estos incrementos representan porcentajes significativos sobre los montos actuales de arrendamiento, el reajuste de los mismos se realizará de manera progresiva en un plazo de cinco años a contar de la terminación del proyecto. Para ello se establecerá un Fondo de Administración, Mantenimiento y Operación del Mercado, al que la municipalidad aportará en forma decreciente y los arrendatarios de puestos en forma creciente. El reglamento del fondo se formulará y aprobará por ordenanza municipal durante el primer año de ejecución.
- 4.12 La Municipalidad de Cuenca se encuentra tramitando una cooperación técnica del Gobierno de Canadá para la actualización de su catastro inmobiliario, de acuerdo con lo que dispone la nueva Ley de Régimen Municipal. Una vez puesto en vigencia el nuevo catastro, los incrementos en la recaudación tributaria por los nuevos avalúos de los inmuebles generarán ingresos adicionales que fortalecerán en forma significativa la capacidad actual de la municipalidad para operar y mantener los nuevos servicios. El nuevo catastro permitirá además fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial de la municipalidad.

#### **D. Impacto ambiental**

- 4.13 La operación generará numerosos impactos ambientales y sociales altamente positivos para el Centro Tradicional de Cuenca, tales como el mejoramiento de las condiciones de vida de más 1.000 vendedores formales e informales y de los

---

<sup>26</sup> Los valores de contribución de mejoras por predios se obtuvieron con base en las distribuciones que usualmente realizan los municipios en Ecuador para recuperar inversiones en redes viales y equipamientos urbanos. Estos valores pueden ser modificados por los Concejos Municipales tomando en cuenta el impacto social.

habitantes aledaños al Mercado 9 de Octubre; se aplicarán normas de sismo resistencia en el diseño de las edificaciones; se mejorarán las condiciones de sanidad respecto a la manipulación de alimentos y al manejo de residuos, con la consecuente reducción de riesgos para la salud de los compradores y consumidores; habrá acompañamiento social a los vendedores y sus familias, especialmente a los niños, orientado a encontrar soluciones para la violencia intrafamiliar; las edificaciones contarán con centro de desarrollo infantil, guardería, biblioteca, comedor popular y sala múltiple; se recuperarán el espacio público, las vías y los andenes al interior de los más de 40.000m<sup>2</sup> de la zona del proyecto, con efectos positivos sobre las condiciones de habitabilidad y el valor predial del Centro Tradicional; se reducirán fuentes de contaminación (ruido, desechos, carteles); habrá mejoría en los índices de inseguridad; se estimulará la actividad comercial del mercado con la atracción de nuevos clientes; se incrementará la capacidad institucional para el control sanitario y ambiental. De manera específica se benefician las mujeres cabeza de hogar, las que constituyen un número mayoritario de los vendedores, mediante los servicios sociales para sus hijos y la prevención y atención a víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, en su mayoría mujeres.

- 4.14 Durante la ejecución también se producirán algunos impactos ambientales y sociales negativos menores, asociados a las obras de infraestructura. Serán causados por las demoliciones, excavaciones y construcciones, generando algunas molestias tales como las producidas por contaminación atmosférica (partículas, gases de maquinaria), ruido, restricciones para la circulación de peatones y vehículos, manejo de escombros y desplazamiento de roedores al inicio de obras. Tales impactos son transitorios, no acumulativos, algunos indirectos y en general, todos susceptibles de ser mitigados mediante la adopción de buenas prácticas de ingeniería y del oportuno acompañamiento social previsto. Para el control de los impactos se preparó una guía de manejo ambiental cuyo cumplimiento será requisito contractual de los constructores. En el eventual caso de hallazgos arqueológicos se deberán suspender las obras y oficiar inmediatamente al Instituto de Patrimonio Cultural, el cual definirá las acciones a seguir. La Comisión del Centro Histórico será igualmente informada.
- 4.15 Dada la necesidad de realizar traslado temporal de los vendedores para realizar las obras, minimizar los impactos ambientales y lograr la recuperación del espacio público, se preparó un Plan de Reasentamiento con base en los lineamientos de la OP-710, el cual hace parte del Plan de Gestión Ambiental y Social. El Plan de Reasentamiento, ya acordado entre el Banco, la municipalidad y los afectados, es resultado del proceso de negociación que se inició en diciembre 2005 con los vendedores de la zona y con el apoyo de la municipalidad (ver párrafo 1.28).
- 4.16 Dados los impactos identificados, la operación se clasifica dentro de la Categoría B establecida en la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias del Banco, razón por la cual se preparó un análisis ambiental y el consecuente Informe de Gestión Ambiental y Social. La operación también califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la

actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

**E. Beneficios esperados**

- 4.17 En distinto grado todos los habitantes del Centro Tradicional de Cuenca, los ciudadanos de Cuenca y los turistas que visitan el CH, se verán beneficiados por las mejoras que se produzcan en el sector de intervención del proyecto, en materia de seguridad, higiene, disponibilidad de mejores servicios y facilidades comerciales, infraestructura urbana y calidad ambiental. Estas mejoras se producen como efecto de las actividades del proyecto, principalmente con liberación de espacio público para esparcimiento, mejores condiciones en limpieza del área, iluminación, reducción de la congestión vehicular, al facilitarse la circulación vehicular y peatonal en el sector, y el involucramiento de los beneficiarios mediante el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales y la creación de mecanismos de participación y negociación las cuales redundarán en la sostenibilidad de las actividades en el largo plazo.
- 4.18 Se ha calculado que el número total de beneficiarios directos del proyecto son 15.000 personas, contabilizando los habitantes, vendedores informales y formales y sus familias. Se mejorarán las condiciones laborales y potencialmente la capacidad de generar ingresos de los más de 800 comerciantes informales que laboran en el área, los cuales serán relocalizados en edificios adecuados para esta función o dentro del mercado existente una vez se haya acondicionado para un mejor funcionamiento. Las familias de los vendedores y residentes de bajos ingresos se beneficiarán de los servicios sociales que se generarán con el proyecto, principalmente con el tema de atención a menores. Este aspecto social también involucra la participación de las ONGs que trabajan en la provisión de servicios sociales en el sector, utilizando la capacidad instalada, la experiencia acumulada y generando la posibilidad de replica de las actividades y usuarios en otras áreas de la ciudad.
- 4.19 Adicionalmente, mediante el uso del Fondo Concursable para el Fortalecimiento de la Micro y Pequeña Empresa beneficiará 300 empresarios localizados principalmente en el área de intervención. Y a través del componente de fortalecimiento institucional se capacitará y dotará de mayores recursos técnicos al personal de la Municipalidad de Cuenca, en las áreas relacionadas con el objetivo del proyecto. Esto le permitirá a la municipalidad contar con direcciones e instrumentos para continuar liderando el proceso de recuperación y mantenimiento de toda el área central de Cuenca, de manera efectiva y eficiente.
- 4.20 Finalmente, los beneficios generales más importantes de esta operación son: el detener el proceso de deterioro de una zona que es parte del principal patrimonio y fuente de ingresos de la ciudad, su centro histórico y tradicional, y la implantación de un modelo de inversión integral, el cual puede ser replicado en cualquier área de la ciudad.

## **F. Riesgos**

- 4.21 Durante la preparación de la operación se realizó un análisis de los posibles riesgos del proyecto con la participación de los principales involucrados, se realizaron 24 entrevistas a representantes del sector político, funcionarios de la municipalidad, ONGs que trabajan en la zona, líderes de los vendedores, y vendedores y habitantes de la zona como beneficiarios directos del proyecto. Los resultados de este proceso se detallan en el Análisis de Riesgos disponible en los archivos del proyecto. A continuación se describen los principales riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia, a los cuales debe dirigirse con prioridad el sistema de monitoreo y seguimiento de la operación durante su ejecución.
- a. **Que el consenso colectivo logrado hasta el momento entre los vendedores y las autoridades no se mantenga.** Este es el riesgo mayor en este tipo de intervenciones, por esta razón esta operación parte de un proceso de participación de los involucrados, permitiendo que ellos sean los que decidan la mejor opción para solucionar sus problemas. La municipalidad inició el proceso con el apoyo del Banco y la contratación de personal especializado, con experiencia en este tipo de procesos, el cual guiará y acompañará las etapas de negociación, ejecución y puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, es necesario tener especial cuidado durante la ejecución del proyecto para que este sea un proceso permanente, que si bien representa un monto menor de los recursos del proyecto, el éxito del mismo depende del mantenimiento de los acuerdos y de un proceso continuo de comunicación entre las partes. La UE del proyecto contará con un especialista en el tema de negociación de forma permanente.
  - b. **Debilidad institucional de la municipalidad.** Si bien este problema ha sido diagnosticado y las actividades del proyecto del componente de fortalecimiento institucional pretenden solucionar esta deficiencia en los aspectos relacionados directamente con las actividades del proyecto, persiste el riesgo de que otras entidades de la municipalidad no trabajen de forma coordinada y eficiente. La municipalidad realiza ya acciones en este sentido, una de ellas con el apoyo del Banco, el proyecto con el FOMIN, Ventanilla Única de Atención al Sector Privado (ATN/MT-9591-EC), el cual incorpora el mejoramiento de aspectos institucionales de la municipalidad. Dentro de las debilidades instituciones, se destaca la limitada capacidad para administrar los mercados y estacionamientos. Con el objeto de mitigar esta debilidad, el proyecto prevé la realización de estudios para definir nuevas modalidades de administración para los mismos, actividades que de no realizarse en los plazos establecidos, arriesgarían la sostenibilidad del proyecto. Esta situación se mitiga con el anticipo de recursos para esta contratación, de manera que los resultados de la misma se obtengan antes de terminar las obras físicas y del inicio del funcionamiento de las mismas (ver párrafo 3.30).
  - c. **Claridad y continuidad en las políticas de gestión y uso del espacio público y del equipamiento urbano, principalmente mercados y ventas**

**informales.** La utilización del espacio público está determinada por las costumbres y cultura de los habitantes de una ciudad, cambiar o redireccionar comportamientos es un trabajo de largo plazo y constancia, que adicionalmente requiere reglas claras, liderazgo y continuidad en su aplicación. Los cambios de política y de administración ponen en riesgo las acciones acometidas. El proyecto trata de mitigar este riesgo mediante el apoyo para la creación de una política y reglamentación para la utilización del espacio público en el centro tradicional de Cuenca y una campaña de comunicación sobre el proyecto y el apoyo que se requiere de los ciudadanos para lograr los cambios deseados y su permanencia en el tiempo. Si la ciudadanía se apropia del tema difícilmente será abandonado por administraciones venideras. En este aspecto es necesario que las autoridades locales, le presten especial atención al tema de control y aplicación de las normas vigentes y las nuevas que surgirán como producto del proyecto. La Municipalidad se ha comprometido con esta labor y como ya se mencionó se requiere de un monitoreo permanente de este aspecto.

- d. **Aporte de Contrapartida.** Debido a que la proporción de la contrapartida local se acerca a 50% de la operación, la ejecución satisfactoria del proyecto estaría dependiendo de la disponibilidad oportuna de los recursos de la misma. A pesar de que el análisis de las finanzas municipales muestra que el aporte de los recursos previstos se podría realizar en los tiempos establecidos, el flujo de fondos de las finanzas municipales podría quedar en una situación ajustada. Para asegurar una ejecución del proyecto en los tiempos programados y minimizar el riesgo de no cumplimiento, la municipalidad ha tramitado una solicitud de préstamo al Banco del Estado, la que a la fecha ha sido pre-aprobada. Adicionalmente, el sistema de monitoreo y seguimiento de la operación considerará este punto como uno de los aspectos principales del plan de ejecución del proyecto. Finalmente y, con el fin de asegurar el flujo oportuno de recursos de contrapartida para el segundo y tercer año de ejecución del proyecto (el Prestatario cuenta con los recursos de contrapartida local para el primer año de ejecución del proyecto), la Municipalidad de Cuenca deberá presentar, a satisfacción del Banco evidencia de que cuenta con dichos recursos, de conformidad con lo señalado en el párrafo 2.7 de esta Propuesta de Préstamo.

**MARCO LÓGICO**  
**RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES Y APOYO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CUENCA**  
**(EC-L1021)**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
<b>F. Contribuir a mantener la vitalidad del Centro Histórico (CH), mejorando la calidad de vida de la población de las áreas con mayor deterioro físico, social y económico del centro tradicional</b>	<p><i>Al final del programa y en los dos años siguientes se tiene que:</i></p> <p>Fa. Mejora el precio promedio de los inmuebles del CH en relación al promedio del resto de la ciudad. <u>Línea de base año 2005</u>: promedio US\$404,3/m<sup>2</sup> por vivienda nueva y US\$331,4/m<sup>2</sup> por vivienda antigua en el CH; 256,29/m<sup>2</sup> antigua y US\$354,1/m<sup>2</sup> nueva para todo Cuenca. Precio relativo inmuebles CH-resto ciudad: 1,3 vivienda antigua; 1,1 vivienda nueva.</p> <p>Fb. Al menos se mantiene el número de turistas que visitan el CH de la ciudad. <u>Línea de base año 2005</u>: 310.687 turistas nacionales y extranjeros.</p> <p>Fc. Al menos 70% de la población del área de intervención sostiene que las condiciones de seguridad, limpieza, orden, y disponibilidad de servicios sociales han mejorado en el barrio.</p>	<p>Encuesta a agentes inmobiliarios, similar a la realizada durante la preparación del programa. Evaluación final del programa.</p> <p>Registros de la Dirección de Turismo de la Alcaldía. Evaluación final del programa.</p> <p>Encuesta basada en muestra representativa de pobladores en el área de intervención. Evaluación final del programa.</p>	<p>Estabilidad sociopolítica y económica en el país.</p>
<b>Propósito</b>			
<b>P. Contener y rehabilitar las zonas de mayor deterioro físico, económico y social, con énfasis en los sectores del Barrio 9 de Octubre y de la Plaza San Francisco</b>	<p><i>Al final del programa y en los dos años siguientes se tiene que:</i></p> <p>Pa. Mejora el precio promedio de los inmuebles del área del Mercado 9 de Octubre y de la Plaza San Francisco, en relación al promedio del CH. <u>Línea de base año 2005</u>: promedio US\$353/m<sup>2</sup> por vivienda nueva y US\$240/m<sup>2</sup> por vivienda antigua en el sector Mercado 9 de Octubre; US\$340/m<sup>2</sup> por vivienda nueva y US\$239/m<sup>2</sup> por vivienda antigua en el sector Plaza San Francisco; promedio US\$331,1/m<sup>2</sup> vieja; y US\$404,3,1/m<sup>2</sup> para el CH. Precio relativo inmuebles 9 octubre-CH: 0,72 vivienda antigua; 0,87 vivienda nueva. Precio relativo inmuebles San Francisco-CH: 0,72 vivienda antigua; 0,84 vivienda nueva.</p>	<p>Encuesta a agentes inmobiliarios, similar a la realizada durante la preparación del programa. Evaluación final del programa.</p>	<p>Fuerte apoyo político y de la comunidad a la reubicación de los comerciantes informales.</p> <p>Continuidad de las políticas municipales en lo referente al manejo del comercio informal y el uso del espacio público.</p>



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>Pb. Los espacios públicos del área de intervención permanecen libres de vendedores informales. <u>Línea de base año 2005</u>: 8.805 m<sup>2</sup> de espacio público ocupados por comerciantes informales (695 m<sup>2</sup> para el Mercado 9 de Octubre, 3.700 m<sup>2</sup> para la plaza Cívica y 3.604 m<sup>2</sup> para la Plaza San Francisco, 558 m<sup>2</sup> Plaza Rotary, 249 m<sup>2</sup> Plaza Hermano Miguel).</p> <p>Pc. Al menos el 80% de los comerciantes informales consideran que las condiciones físicas, sociales, sanitarias, y económicas en las que realizan sus labores han mejorado luego de la reubicación.</p> <p>Pd. Al menos el 60% de los comerciantes formales consideran que sus negocios han mejorado luego de la intervención.</p> <p>Pe. Los comerciantes financian al menos un 35% de los gastos de administración y funcionamiento de los centros comerciales populares (50% a los dos años de finalizado el programa). <u>Línea de base año 2005</u>: 20% de los gastos de administración y funcionamiento del Mercado 9 de Octubre son financiados por los comerciantes.</p> <p>Pf. Se observa en las calles intervenidas una disminución de, al menos, 50% en el número de actos delictivos (reducción que se mantiene en los dos años siguientes). <u>Línea de base año 2005</u>: 181 delitos.</p> <p>Pg. Se reduce, al menos, un 65% los gastos de recolección de basura en las áreas intervenidas (reducción que se mantiene en los dos años siguientes). <u>Línea de base año 2005</u>: sector Mercado 9 de octubre, US\$45.395 anual.</p>	<p>Departamento de Planificación de la Alcaldía de Cuenca. Evaluación final del programa.</p> <p>Encuesta basada en muestra representativa de comerciantes informales. Evaluación final del programa.</p> <p>Encuesta basada en muestra representativa de comerciantes formales. Evaluación final del programa.</p> <p>Dirección Administrativa de la Alcaldía. Evaluación final del programa.</p> <p>Policía Judicial. Evaluación final del programa.</p> <p>Empresa Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC). Evaluación final del programa.</p>	<p>Adecuada colaboración y coordinación entre los varios actores público y privado que operan en el sector.</p> <p>Control público efectivo en temas de manejo de alimentos, presencia de fauna, estacionamientos, y uso de espacio público.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>Ph. Las condiciones de tráfico y estacionamiento mejoran en el área de intervención: i) se reducen en un 50% los accidentes vehiculares (29 choques-rozamientos, y 5 atropellos, año 2005); y ii) los estacionamientos se utilizan plenamente, al menos, 7 horas al día.</p> <p><i>A los seis meses de haber sido reubicados temporalmente los comerciantes informales del sector del Mercado 9 de Octubre (aproximadamente 19 meses de inicio de la operación) se tiene que:</i></p> <p>Pi. Los comerciantes informales participan activamente en las decisiones del comité barrial. <u>Línea de base año 2005:</u> los comerciantes informales no forman parte del comité barrial.</p> <p>Pj. Se ha acordado el mecanismo/reglamento a través del cual los comerciantes administran y financian el funcionamiento de los centros comerciales populares.</p> <p>Pk. El número de actos delictivos de mayor incidencia nocturna, arrebatos y actos delictivos propios de áreas congestionadas, comienza a reducirse. <u>Línea de base año 2005:</u> ver numeral P.f.</p> <p>Pl. No se registran vehículos estacionados en espacios públicos no destinados a tal efecto. <u>Línea de base año 2005:</u> la Plaza Cívica es utilizada como parqueadero permanente de forma ilegal por un total de alrededor 50 vehículos.</p>	<p>Dirección de Tránsito y Transporte de Cuenca. Evaluación final del programa.</p> <p>Evaluación intermedia del programa.</p> <p>Evaluación intermedia del programa.</p> <p>Evaluación intermedia del programa.</p> <p>Evaluación intermedia del programa.</p>	
<b>Componentes</b>			
<b>C1. Infraestructura urbana recuperada y mejorada</b>	C1.a. A los 22 meses de iniciado el programa se ha remodelado y ampliado el Mercado 9 de Octubre, dotándolo, además, de mobiliario e iluminación de fachadas.	Contrato de obras y acto de entrega de las mismas. Informes del Sistema de Monitoreo.	El proceso de negociación para la reubicación de los comerciantes

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>C1.b. A los 22 meses de iniciado el programa se ha construido un centro comercial popular en el Sector 9 de Octubre.</p> <p>C1.c. A los 23 meses de iniciado el programa han sido reubicados 660 comerciantes del mercado 9 de Octubre, Plaza Cívica, y Plaza Rotary.</p> <p>C1.d. En el transcurso del programa, en el sector del mercado 9 de octubre se: (i) mejoran e iluminan aprox. 21.213 m<sup>2</sup> de vías y aceras (18 meses Inicio programa -IP-); (ii) plantan 18 árboles (18 meses de IP); (iii) 1.825 ml de infraestructura eléctrica, 380 ml de infraestructura telefónica, y 44.450 m<sup>2</sup> de infraestructura hidrosanitaria (32 meses de IP); (iv) se instalan 42 bancas y 23 papeleras (20 meses de IP); (v) se construye un estacionamiento con 120 plazas (11 meses de IP).</p> <p>C1.e. En el transcurso del programa se han recuperado y mejorado las siguientes plazas (tratamiento de pisos, ornamentos, iluminación, vegetación, etc.); (i) Cívica (26 meses de IP); (ii) Hermano Miguel (26 meses de IP); (iii) Rotary (ocho meses de IP); y (iv) San Francisco (36 meses de IP).</p> <p>C2.f. En el transcurso del programa se instalan dos circuitos internos de video vigilancia en el sector del Mercado 9 de octubre.</p> <p>C1.g. A los 26 meses de iniciado el programa se han rehabilitado tres edificios para albergar a los 144 comerciantes de la Plaza San Francisco.</p> <p>C1.h. A los 27 meses de iniciado el programa han sido reubicados los 144 comerciantes informales de la Plaza San Francisco.</p> <p>C1.i. En el transcurso del programa, en el sector de la</p>		<p>informales de la Plaza San Francisco es exitoso.</p> <p>La Alcaldía aporta el inmueble necesario para la reubicación de los comerciantes de la Plaza San Francisco.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	Plaza San Francisco, se: (i) mejoran e iluminan aprox. 5.974,25 m <sup>2</sup> de vías y aceras (32 meses de IP); (ii) plantan tres árboles (32 meses de IP); (iii) 823 ml de infraestructura eléctrica, 160 ml de infraestructura telefónica, y 800 m <sup>2</sup> de infraestructura hidrosanitaria (32 meses de IP); (iv) se instalan ocho bancas y seis papeleras; y (v) se construye un estacionamiento con 120 plazas (36 meses de IP).		
<b>C2. Aspectos sociales y económicos apoyados y fortalecidos</b>	<p>C2.a. Al inicio del programa se han capacitado 15 funcionarios de la Alcaldía en temas de negociación y manejo de conflictos.</p> <p>C2.b. En el transcurso del programa se llevan adelante: (i) 20 talleres de negociación con comerciantes informales (18 meses de IP, 660 comerciantes); y (ii) 30 talleres de concientización y capacitación de comerciantes formales e informales en temas de: (a) conocimiento del Centro Tradicional (1200 personas) (18 meses de IP); y (b) negociación, motivación y autoestima (900 personas) (18 meses de IP).</p> <p>C2.c. En el transcurso del programa se realizan tres talleres de convivencia ciudadana para habitantes y vendedores del área de intervención</p> <p>C2.d. A los seis meses de iniciado el programa se ha diseñado un fondo para microempresas destinado a financiar: formación de redes, capacitación y asistencia técnica. En el transcurso del programa se financian, al menos, cuatro proyectos pilotos (aproximadamente 200 microempresas).</p> <p>C2.e. A los 25 meses de iniciado el programa está funcionando el Centro de Desarrollo Social en el cual se brindarían servicios tales como: (i) guardería</p>	<p>Manuales de los talleres, con invitación a los mismos. Contrato de capacitadores. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Manuales de los talleres, con invitación a los mismos. Contrato de capacitadores. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Manuales de los talleres, con invitación a los mismos. Contrato de capacitadores. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Reglamentos del Fondo. Diseño de los proyectos pilotos. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Informes del Sistema de Monitoreo.</p>	Plan de Seguridad en ejecución.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>infantil (100 niños); (ii) biblioteca (50 puestos de lectura); y (iii) comedor popular (150 niños y jóvenes).</p> <p>C2.f. A los 20 meses de iniciado el programa se ha constituido el mecanismo participativo de administración del Centro de Desarrollo Social.</p> <p>C2.g. A los 30 meses de iniciado el programa se han ejecutado, tres proyectos de ONG especializadas en problemáticas sociales: (i) 15 talleres sobre violencia intrafamiliar (420 adultos); (ii) constitución de un grupo de apoyo a 90 mujeres víctimas de violencia familiar; y (iii) atención jurídica y psicológica a 200 mujeres en riesgo.</p> <p>C2.h. A los seis meses de iniciado el programa se ha diseñado el Observatorio Social Permanente.</p> <p>C2.i. En el transcurso de le programa se realizan cuatro talleres de capacitación en prácticas sanitarias y manejo de alimentos, beneficiándose a 550 vendedores.</p>	<p>Reglamento de administración del Centro de Desarrollo Social. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Diseño de los proyectos. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Base de datos con estadísticas de variables sociales claves. Sistema de Monitoreo.</p> <p>Manuales de los talleres, con invitación a los mismos. Contrato de capacitadores. Informes del Sistema de Monitoreo.</p>	
<b>C3. Direcciones Municipales fortalecidas, y canales de comunicación con la población mejorados</b>	<p>C3.a. Se ha ejecutado la estrategia de comunicación de los proyectos del Mercado 9 de octubre (a los 10 meses de IP) y de la Plaza San Francisco (a los 14 meses de IP).</p> <p>C3.b. A los 10 meses de iniciado el programa se cuenta con los estudios necesarios para el diseño y creación de la Red de Administración y Gestión de Centros Comerciales Populares, la cual comienza a funcionar a los 16 meses.</p> <p>C3.c. En el transcurso del programa se define y comienzan a implementar políticas municipales relacionadas con: (i) manejo del espacio público; (ii) manejo de las actividades comerciales</p>	<p>Estrategia. Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Informes del Sistema de Monitoreo.</p> <p>Políticas aprobadas por el órgano municipal correspondiente. Informes del Sistema de Monitoreo.</p>	<p>Apoyo político.</p> <p>La Alcaldía institucionaliza las recomendaciones del programa.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>(principalmente mercados públicos).</p> <p>C3.d. A los ocho meses de iniciado el programa se han identificado una serie de medidas (vgr. actualización de la normativa vigente y protocolos de aplicación en el control sanitario) tendientes a mejorar el control sanitario de productos perecibles, las cuales comienzan a aplicarse en el transcurso del programa.</p>	<p>Informes del Sistema de Monitoreo.</p>	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/06

Ecuador. Préstamo \_\_\_/OC-EC a la Municipalidad de Cuenca  
Recuperación de Areas Centrales y Apoyo al  
Ordenamiento Territorial de Cuenca

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la Municipalidad de Cuenca, como Prestatario, y con la República del Ecuador, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del proyecto de recuperación de áreas centrales y apoyo al ordenamiento territorial de Cuenca. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$6.588.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEGIII/EC-724684-06  
EC-L1021