Documento del Banco Interamericano De Desarrollo

**Ecuador**

**Financiamiento de Vivienda Social en Ecuador**

**(EC-U0001)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Alejandro Támola (IFD/CMF).

Contenido

I. Introducción 1

II. Monitoreo 2

III. Evaluación 6

1. Introducción
   1. **Objetivo.** El objetivo general del programa es contribuir a la reducción del déficit habitacional en Ecuador mediante la provisión de crédito hipotecario para vivienda asequible a través de las IFI. El objetivo específico del programa es aumentar el acceso a la Vivienda de Interés Público (VIP) para familias con capacidad de pago mediante la provisión de soluciones de crédito hipotecario. El programa contará con un único componente cuya descripción y montos siguen a continuación. Dichos montos son orientativos: los fondos se canalizarán en función de la demanda efectiva hacia estos productos específicos, los cuales serán desembolsados siguiendo lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).
   2. **Distribución de recursos.** El programa prevé que los recursos obtenidos por la emisión del Bono Social sean destinados en un 100% a créditos hipotecarios a personas naturales (esperando que sean utilizados primordialmente en créditos a VIP por sobre US$40.000 y por debajo de US$70.000).[[1]](#footnote-2) Se espera que los recursos se distribuyan completamente en un plazo de no más de cinco años.
   3. **Responsabilidades del Organismo Ejecutor (OE)**. El organismo ejecutor es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).El MEF actuará como OE, para la administración, ejecución, control y monitoreo de los recursos de la operación. En este sentido, MEF será la entidad responsable del monitoreo y evaluación del proyecto. En el ROP se establecerá una periodicidad semestral para los reportes, que contendrán como mínimo el progreso de los indicadores de resultados, el cumplimiento de las metas de los productos, el seguimiento y actualización de la Matriz de Riesgos y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los préstamos a otorgar. Los estados financieros del proyecto estarán a cargo de MEF. Finalmente, el OE estará a cargo de la recopilación de la información relevante requerida para la evaluación del proyecto.
   4. **Instrumentos de monitoreo y evaluación.** Como parte de la ejecución del proyecto, se han identificado los siguientes instrumentos de monitoreo y evaluación:
      1. **Informes semestrales de seguimiento del proyecto**, en los que el OE informará al Banco el progreso en la ejecución de las actividades programadas, incluyendo el cumplimiento de objetivos previamente acordados para los indicadores de producto y resultado que se describen en la matriz de resultados que se adjunta al proyecto propuesto (descritos en el Cuadro II.1 en este documento). Asimismo, estos informes incluirán el seguimiento y actualización de la matriz de riesgos.
      2. **Auditorías financieras,** las cuales serán de periodicidad anual.
      3. **Evaluación ex post,** que cuantificará el valor económico de los resultados alcanzados a través de un análisis costo-beneficio ex post. La evaluación comprenderá la recopilación de información sobre los beneficiarios del proyecto (Grupo de Tratamiento) y de no beneficiarios promedio y del sistema (contrafactual). Los detalles de la evaluación se describen en el apartado III de este anexo. La evaluación incluirá la recopilación de información a través de los registros de información de los beneficiarios del proyecto e información del sector inmobiliario y del sistema financiero, proveniente del MEF, Banco Central, Superintendencia de Bancos y encuestas a entidades representativas de actores participantes (cámaras de construcción, asociaciones de promotores e inmobiliarias).
   5. **Sistema de información.** MEF será responsable de mantener el sistema de información a partir del cual se realizará la recolección de la información administrativa del proyecto. Dicha información será necesaria no solo para monitorear el progreso del proyecto en términos de productos, sino también para llevar a cabo la evaluación ex-post del mismo.
2. Monitoreo
   1. El propósito de esta sección es describir el proceso de monitoreo del proyecto que se aplicará a lo largo de la ejecución de este para garantizar su correcto desarrollo y adecuada utilización de los recursos. Como se ha mencionado antes, MEF será la responsable de realizar las actividades de monitoreo.
3. **Indicadores** 
   1. Los indicadores que serán monitoreados y registrados en el Informe de Seguimiento del Proyecto (PMR[[2]](#footnote-3)) se encuentran descritos en la Matriz de Resultados del Proyecto[[3]](#footnote-4) acordada con el OE.
   2. El monitoreo tendrá una frecuencia semestral y será actualizado en el Informe de Monitoreo y en el PMR del proyecto. El Cuadro II.1 describe los indicadores que recibirán seguimiento y la frecuencia de medición.

**Cuadro 1. Indicadores de Monitoreo**

| **Indicador** | **Formula/descripción** | **Frecuencia de Medición** | **Fuente de Verificación** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de Producto** | | | |
| Crédito hipotecario para las VIP a personas naturales a través de los intermediarios financieros. | Mide el número de créditos otorgados a personas naturales destinados a VIP, con recursos del programa. | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de MEF. |
| **Indicadores de Resultado** | | | |
| Porcentaje del crédito hipotecario con destino a las VIP con relación al total del crédito hipotecario. | Se espera que en ausencia del programa se verifique una reducción substancial del crédito hipotecario destinado a la VIP respecto del año base. El valor de la meta resultando inferior al valor intermedio resulta de un crecimiento esperado mayor en el crédito hipotecario no calificado como en VIP. | Línea de Base y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de MEF a través de información administrativa recopilada de las IFI, e información de la Superintendencia de Bancos. |
| Total de crédito para VIP colocado por los bancos privados y las entidades de la economía popular y solidaria. | Entre 2015 y 2018 se colocaron un total de US$361 millones en créditos para VIP a través de las líneas provistas por el Banco Central del Ecuador (BCE). Tras la aprobación de la Ley de Fomento Productivo en 2018, se terminan las líneas de financiamiento del BCE (ver Párrafo 1.11 del POD para más detalle). Sin este financiamiento del BCE, se asume que no habría financiamiento para VIP entre 2019 y 2022. En dicho período, con la introducción del programa, se espera que se financien créditos VIP por un total de US$300 millones. | Línea de Base y final del período | Superintendencia de Bancos del Ecuador y Superintendencia de las entidades de la economía popular y solidaria. |
| Déficit habitacional cuantitativo en hogares con ingreso familiar entre los deciles 6 a 9 de la distribución. | En base a cálculos propios, se estima que, en ausencia del programa, el porcentaje de hogares con déficit cuantitativo en el año 2022 ascendería a 7,62. | Línea de Base y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de MEF a través de información administrativa recopilada de las IFI y ENEMDU. |
| Porcentaje del crédito hipotecario en el segmento de Viviendas de Interés Público (VIP) otorgado a mujeres. | El reglamento operativo del programa articulará regulaciones, incentivos y restricciones destinadas a elevar la participación de las mujeres como receptoras de créditos hipotecarios en el segmento de VIP. | Línea de Base y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de MEF e información de la Superintendencia de Bancos. |
| **Indicadores de Impacto** | | | |
| Tasa de hacinamiento de los deciles 6 a 9. | En ausencia del programa, la proyección realizada prevé que la tasa de hacinamiento en los hogares con ingreso familiar entre los deciles 6 a 9 se ubique en 6,24%**.** Se proyecta que con el programa dicha tasa se ubicaría en 6,05%. Los cálculos son conservadores sin considerar efectos demostración que incrementen el crédito más allá del programa.  El hacinamiento es definido por una relación de personas-dormitorio mayor a tres; la tasa de hacinamiento refiere al porcentaje de hogares que verifican hacinamiento según esa definición. | Línea de Base y final del período | ENEMDU. |
| Valor agregado en las actividades de construcción en el segmento de las VIP. | En ausencia del programa, se espera que el valor agregado de la construcción en el segmento VIP se reduzca a 23,1 millones.    Los valores proyectados suponen que la relación VA/Valor final se mantiene en los promedios observados en los últimos tres años en los datos de Cuentas Nacionales. | Línea de Base y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información del MEF a través de información administrativa recopilada de las IFI, Cuentas Nacionales (BCE) e informe de análisis de costos beneficio ex post. |
| Porcentaje de mujeres mayores de 15 años con un crédito hipotecario activo. | El reglamento operativo del programa articulará regulaciones, incentivos y restricciones destinadas a elevar la participación de las mujeres como receptoras de créditos hipotecarios en el segmento de VIP. | Línea de Base y final del período | *Global Findex Database*. |

1. **Recolección de Información e Instrumentos**
   1. **Sistema de Información.** El sistema de información de MEF contendrá registros e información administrativa sobre el financiamiento generado por el proyecto, incluyendo la información básica sobre el número de operaciones, destino de los fondos, número de viviendas a ser construidas (para el caso del financiamiento a desarrolladores), ubicación de la vivienda, plazos, tasas, así como información de los ingresos mensuales de los beneficiarios de los fondos destinados a personas naturales, y las tasaciones de las viviendas a ser adquiridas con la financiación. Está información provendrá de los cuestionarios que las IFI solicitarán a sus clientes, y que serán traspasados a MEF al momento de la solicitud de redescuento de los fondos. Este sistema será mantenido y gestionado por MEF. El monitoreo y reporte de los productos previstos en la Matriz de Resultados será obtenido a partir de la información proveniente de esta fuente, y de las fuentes adicionales indicadas (ENEMDU, encuestas a realizar[[4]](#footnote-5)).
   2. **Usuarios.** Los usuarios de los informes semestrales de seguimiento serán el organismo financiador del proyecto (BID), más concretamente IFD/CMF, el mismo OE, y las auditorías que trabajen en la supervisión del proyecto.
2. **Presentación de Informes** 
   1. La ejecución del proyecto será monitoreada a través de informes de seguimiento. Dichos informes serán preparados por la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y enviados al Banco en los plazos estipulados en ROP. Estos informes, que constituirán una fuente de información para el PMR, incluyen: (i) informes semestrales, y (ii) un informe final, al concluir la ejecución del proyecto. En general, estos informes proporcionarán evidencia sobre: (a) el estado de ejecución de las actividades del proyecto, el cumplimiento de los criterios de elegibilidad a nivel de crédito y de proyecto, los problemas y/o riesgos de ejecución identificados y las medidas propuestas para subsanar o mitigar esos problemas o riesgos; (b) la medida en que se están cumpliendo las salvaguardas ambientales y sociales del proyecto; y (c) el logro de los indicadores de producto y resultados esperados, en la medida en que estos se materialicen.
   2. El MEF es una institución de alta capacidad técnica y profesional, con recursos materiales y humanos altamente adecuados a sus funciones y se considera que dicha institución cuenta con las capacidades adecuadas para el seguimiento del proyecto. Los informes financieros del proyecto serán auditados anualmente por una firma auditora independiente aceptada por el Banco, contratada y pagada por el OE. Los informes financieros auditados del proyecto serán remitidos al Banco no más tarde de 120 días después del cierre del año fiscal del OE. El último de estos informes será remitido al Banco dentro de los 120 días luego de la fecha del último desembolso.
3. **Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto** 
   1. MEF será responsable de la supervisión y coordinación operacional y administrativa del proyecto. Sus funciones administrativas incluirán, entre otras: (i) la planificación de la ejecución del proyecto; (ii) sus desembolsos; (iii) sus controles internos; (iv) su auditoria; (v) el mantenimiento y continua actualización de todas las informaciones necesarias para generar los indicadores de producto y resultados; y (vi) la generación de reportes periódicos sobre su desempeño.
   2. Los costos de monitoreo serán cubiertos por MEF.

**Cuadro 2. Plan de Trabajo y Presupuesto de Monitoreo y Evaluación**

| **Actividades claves de monitoreo / Productos por actividad** | **2019** | | **2020** | | **2021** | | **2022** | | **Costo / Divisa** | **Responsable** | **Fuente de fondeo** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1** | **2** | **1** | **2** | **1** | **2** | **1** | **2** |
| Reportes de Monitoreo Semestrales | X | X | X | X | X | X | X | X | US$20.000 imputado ejecución | Organismo Ejecutor | Recursos Organismo Ejecutor |
| Reporte Final |  |  |  |  |  |  |  | X | US$20.000 imputado ejecución | Organismo Ejecutor | Recursos Organismo Ejecutor |
| Auditorias |  | X |  | X |  | X |  | X | US$20.000 por año | Organismo Ejecutor | Proyecto | |
| Evaluación: Recolección y análisis de información adicional |  |  |  |  |  |  |  | X | US$5.000 | Consultor | Proyecto | |
| Evaluación Final: Costo-Beneficio Ex post |  |  |  |  |  |  |  | X | US$15.000 | Consultor | Proyecto | |
| Distribución y discusión de la de los resultados de la evaluación |  |  |  |  |  |  |  | X | US$5.000 | MEF/BID | Recursos Organismo Ejecutor / BID | |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  | US$145.000 |  |  | |

1. Evaluación
2. **Preguntas de evaluación**
   1. La presente sección desarrollará el plan para la implementación de la evaluación del proyecto. Dadas las características de la operación la limitada disponibilidad de información secundaria complementaria de los potenciales beneficiarios a nivel micro, no resulta adecuado plantear estrategias de evaluación que descansen en una recolección amplia y detallada de información tanto de los beneficiarios como de un grupo de control.[[5]](#footnote-6) A su vez, aunque se ha hecho un esfuerzo para aproximar los impactos esperados en base a información existente y a consultas con el sector privado, sigue existiendo incertidumbre sobre la distribución de resultados y características lo que dificulta postular a priori tamaños muestrales que provean adecuado poder estadístico.
   2. Sin embargo, dado el tipo de información administrativa que se recogerá durante el proceso de monitoreo, y dada la disponibilidad de información agregada del sector, se considera factible llevar a cabo un análisis costo-beneficio ex post. Así, las preguntas de evaluación serán las siguientes:
      1. ¿Cuál es el valor económico, atribuible al proyecto, que se generó por la adquisición de viviendas por parte de los beneficiarios de créditos hipotecarios a personas naturales?
      2. ¿Cuál es el valor económico, atribuible al proyecto, generado por la construcción de nuevas viviendas a través del crédito a desarrolladores?
3. **Conocimiento existente**
   1. Respecto a la evidencia empírica del impacto de programas de vivienda, tenemos estudios como los de Cattaneo et al (2009)[[6]](#footnote-7) y Marcano y Ruprah (2007)[[7]](#footnote-8). El primero, encuentra evidencia de impactos positivos sobre la salud de los infantes residentes en viviendas que se beneficiaron de un programa de mejora de suelos en México. Asimismo, los adultos residentes experimentaron mejoras en su nivel de bienestar, medido por niveles de satisfacción con su vivienda y calidad de vida, así como con menores niveles de depresión y estrés. El segundo estudio, realizado para un programa de vivienda en Chile, halló impactos positivos sobre la asistencia escolar de los niños residentes de las viviendas beneficiadas, y sobre el acceso a servicios como electricidad, agua potable y desagüe. El estudio también realizó un análisis costo-beneficio que arrojó beneficios netos positivos y significativos (se estimó en 0,16% del PIB en 2003).
4. **Indicadores clave de resultados**
   1. Los indicadores clave de resultados se encuentran descritos en el Cuadro 1.
5. **Metodología de evaluación**
   1. **Costo Beneficio ex post**. Para realizar la evaluación ex-post del proyecto se utilizará la misma metodología de costo-beneficio empleada en el Análisis Económico ex ante[[8]](#footnote-9), pero reemplazando las estimaciones y proyecciones con información recolectada durante la vida del proyecto, cuando la disponibilidad de esta lo permita. Asimismo, se utilizará información adicional actualizada del sector inmobiliario y sistema financiero para poder construir un hipotético escenario que refleje en la mejor medida de lo posible, la situación sin proyecto. En particular se actualizarán los valores de: (i) crédito en el segmento VIP; (ii) relación crédito valor de la vivienda; (iii) valor estimado terrenos de las propiedades adquiridas; (iv) relación valor agregado a valor de la producción final en los segmentos de construcción y servicios inmobiliarios en los reportes de Cuentas Nacionales; y (v) valores de mercado de la relación alquiler-valor construcción.
   2. Al igual que en análisis ex ante, se calcularán los beneficios netos que se obtuvieron por construcción y venta de las unidades inmobiliarias. En lo que hace a las rentas imputadas, estas se podrán aproximar con mayor precisión una vez que se tenga la información efectiva de la distribución geográfica de las unidades como así también las características de las construcciones realizadas.
   3. **Escenario contrafactual**. El escenario contrafactual que servirá como referencia para cuantificar los beneficios económicos netos del proyecto estará compuesto por una serie de información actualizada de precios de alquiler de viviendas, precios promedio de venta de viviendas y evolución de la oferta de viviendas nuevas fuera del proyecto.
   4. En particular, el análisis ex post se basará en los siguientes cálculos:
      1. **Ganancias en la promoción, construcción y comercialización de las viviendas adquiridas**. Para el cálculo de este valor se utilizará el valor de las viviendas adquiridas con el crédito provisto por el proyecto y se aproximarán los márgenes indicados según los valores efectivos de valor agregado en el segmento de construcción e inmobiliarios en el sistema de cuentas nacionales.
      2. **Diferencial de renta imputada.** Para este cálculo, basado en un escenario contrafactual, se utilizará la información más actualizada posible de precios de alquiler de viviendas equivalentes en valor o tamaño a las adquiridas a través del proyecto. Para esto, se obtendrá información de las operaciones de MEF y se utilizarán encuestas presenciales y/o telefónicas a entidades inmobiliarias que operen en las regiones más significativas que se distribuyan las viviendas.
6. **Plan de trabajo y presupuesto de evaluación**
   1. En el Cuadro 2 se especifican las actividades de evaluación. La información se recolectará semestralmente a medida que se solicite acceso a los recursos de la línea. Se espera que al concluir la ejecución de los recursos ya se contará con un número substancial de transacciones completamente finalizadas, con lo cual sería posible proceder a la recolección de la información indicada (márgenes de las actividades de promoción, construcción y comercialización, como así también de los alquileres realizados en viviendas comparables).
   2. Los costos de las actividades de evaluación definidas en este plan se dividen entre fondos destinados para la recopilación de información y los aportes de personal del BID y MEF. Estos se presupuestan en el Cuadro 2.
   3. Los costos del personal del BID y de MEF involucrado en el equipo de trabajo serán cubiertos por los costos regulares de operación y administración de ambas instituciones, sin requerir un presupuesto adicional para este fin. MEF tiene una estructura suficientemente dimensionada y tiene acceso a recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de todas las tareas y compromisos que se han previsto en el presente Plan de Seguimiento y Evaluación. Respecto a la diseminación de los resultados, los mismos serán circulados por el BID y MEF, incluyendo todas las notas y consideraciones metodológicas necesarias para la interpretación y eventual replicación del estudio. La puesta en disponibilidad de los resultados no podrá demorarse más allá de 18 meses de concluida la evaluación. La elaboración de estudios a partir de dichos datos llevados adelante por MEF y el BID no se tendrá en cuenta para el plazo de 18 meses indicado
   4. El equipo de proyecto invitará a las contrapartes a organizar seminarios de difusiones entre los potenciales interesados en los resultados en Ecuador (incluyendo organismos de gobierno, instituciones educativas, y organismos internacionales). A su vez, IFD/CMF promoverá la difusión de los resultados mediante seminarios internos conducidos dentro del BID y abiertos al público

1. El programa se espera que financie viviendas especialmente entre estos segmentos. Sin embargo, el Programa no excluye la posibilidad de financiar viviendas de entre US$20.000 y US$70.000. [↑](#footnote-ref-2)
2. *Program Monitoring Report* por sus siglas en inglés. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ver Matriz de Resultados. Anexo II del documento de préstamo de esta operación. [↑](#footnote-ref-4)
4. La previsión de las encuestas a realizar presume pocos problemas logísticos y costos acotados ya que existen entidades (cámaras, agrupaciones, e inmobiliarias de importancia) que pueden proveer la información esperada. [↑](#footnote-ref-5)
5. La limitada disponibilidad de información también impone dificultades de definición y logísticas para la implementación de una encuesta sobre una población comparable a la de los beneficiarios. [↑](#footnote-ref-6)
6. Cattaneo et al (2009): *“Housing, Health, and Happiness”, American Economic Journal: Economic Policy*. [↑](#footnote-ref-7)
7. Marcano,L. y Ruprah, I. “*An Impact evaluation of Chile´s Progressive Housing Programme”, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight. Working Paper. Washington, DC.* [↑](#footnote-ref-8)
8. Ver: [Análisis Económico del programa](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-290333042-7). [↑](#footnote-ref-9)