

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)
URUGUAY - JUNIO 2007
DATOS BÁSICOS

Título del proyecto: Programa de Mejoramiento de Barrios, CCLIP y Primer Préstamo

Número del proyecto: UR-L1009

Fecha de ingreso al Programa Operativo 8 de diciembre 2006

Equipo de Proyecto: Beatriz López, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Patricia Torres (ICF/FMM) Arcindo Santos (ICF/FMM); Eduardo Rojas (ICF/FMM); Felipe Gómez Acebo (ICF/CMF); Nicolás Noro Villagra (LEG/SGO); Sergio Deambrosi (COF/CUR); e Irene Cartín (ICF/FMM)

Prestatario: República Oriental del Uruguay

Organismo ejecutor: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Plan de	BID	US\$	230 millones
financiamiento	Local	US\$	70 millones
CCLIP:	Total	US\$	300 millones
Primer Préstamo:	BID	US\$	70 millones
	Local	US\$	20 millones
	Total	US\$	90 millones

Fuente: Facilidad Unimonetaria (CO)

Fechas tentativas: Orientación Septiembre 2007
Aprobación Febrero 2008

PTI: Califica como una operación orientada a la reducción de la pobreza. Ver párrafo 4.4

SEQ: Califica como un proyecto que promueve la equidad social Ver párrafo 4.5

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico

- 1.1 Desde el 2003 la economía de Uruguay comenzó un proceso de recuperación económica que ha modificado favorablemente los indicadores macroeconómicos y reducido la vulnerabilidad del país. El Producto Interno Bruto real (PIB) y la formación bruta de capital fijo se expandieron 7,3% y 16,4% en el 2006, respectivamente. Las finanzas públicas mejoraron significativamente, con un incremento importante desde el 2004 del superávit primario del sector público no financiero, para alcanzar casi el 4% del PIB en el 2006. El endeudamiento del sector público también tuvo una evolución muy favorable, disminuyendo de 104% del PIB en 2003 a 64% a fines del 2006. Adicionalmente, entre el 2006 y el 2007 el país pudo amortizar deuda privada y deuda pública concentrada con el BID y el Banco Mundial y canceló la totalidad del endeudamiento pendiente con

el FMI. Aunque no exento de vulnerabilidades, el contexto macroeconómico es auspicioso y plantea un entorno favorable para la ejecución del Programa.

B. Indicadores de demanda de vivienda

- 1.2 Uruguay es un país con un alto nivel de urbanización y una baja tasa de crecimiento de la población. De los 3,2 millones de habitantes que tiene el país en 2007, 93,1% reside en zonas urbanas. La tasa anual promedio de crecimiento de la población es de sólo 0,47%. La tasa de formación de hogares urbanos -de 1.1% entre 1996 y 2004- fue más alta a causa de la reducción del tamaño del hogar de 3,2 a 3,0. En Montevideo, en el mismo período, la tasa de crecimiento de la población fue decreciente -0,3%- y la tasa de formación de nuevos hogares fue de 0,9%. Además de estos factores, otros dos aspectos influyen en la oferta y demanda de vivienda en Uruguay: (i) el envejecimiento de la población; y (ii) la alta emigración de los últimos años. El 2004, 12,9% de la población tenía 65 años o más. Se estima que entre 1999 y 2006 emigraron del país 150.000 personas.

C. Condiciones en el sector vivienda

- 1.3 El 97% de las viviendas están construidas con materiales permanentes y sólo 0,4% con materiales no permanentes. Desde un punto de vista estructural, el 73,8% de las viviendas es clasificada como buena, 25,3% como mediana y modesta y sólo 1% como precaria. En cuanto a su conservación, 35,4% no tiene problemas o tiene problemas leves, 27,6% tiene problemas moderados y sólo 0,8% tiene problemas graves. Existe una cobertura prácticamente universal de red eléctrica y agua corriente en el área urbana. La cobertura de saneamiento es menor. En Montevideo alcanza un 84% y en el interior urbano un 45%. El 61,5% de las familias son propietarias de su vivienda, 15,2% son arrendatarias y 23,3% son ocupantes.¹ El hacinamiento -7,6% en el interior urbano y 4,7% en Montevideo- afecta principalmente a hogares por debajo de la línea de pobreza.²
- 1.4 A partir de los años 80 se ha extendido el fenómeno de las ocupaciones informales de tierras, llegando a constituirse en la estrategia de acceso a la vivienda de la población de bajos ingresos, tanto de nuevos hogares como de hogares que no pudieron pagar sus alquileres. Actualmente, más de 200 mil personas, o 6,3% de la población, vive en asentamientos informales. Aunque los asentamientos han accedido gradualmente a servicios de agua y electricidad provistos por las entidades proveedoras (OSE, UTE)³ y las Intendencias, las carencias de saneamiento, vialidad y otros servicios son grandes. Es sólo a partir de 1999 que se empieza a ejecutar el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), promovido por el Gobierno del Uruguay y financiado por el

¹ La categoría con permiso incluye viviendas entregadas por programas de los gobiernos nacional y departamentales. La sin permiso incluye los asentamientos informales.

² INE, 2006. Situación de la Vivienda en Uruguay. Informe de Divulgación.

³ Obras Sanitarias del Estado, es la empresa pública que presta servicios de agua potable y alcantarillado en todo el país (excepto alcantarillado en Montevideo que compete a la Intendencia Municipal). UTE es la Administración General de Usinas Eléctricas del Estado, encargada del suministro de energía eléctrica en todo el país.

BID. Este Programa ha dado buenos resultados y necesita recursos para expandirse y acelerar la entrega de soluciones. Los programas desarrollados por el MVOTMA y las Intendencias para prevenir nuevos asentamientos no han tenido resultados satisfactorios. El Programa que se propone ampliará la cobertura de atención de asentamientos informales regularizados y apoyará el diseño e implementación de programas de prevención territorializados.

Figura 1: Asentamientos Irregulares en Uruguay

	Asentamientos PIAI			Asentamientos Sin PIAI			Total Asentamientos		
	Número	Hogares	Personas	Número	Hogares	Personas	Número	Hogares	Personas
Montevideo	62	6,097	24,324	349	31,625	120,383	411	37,722	144,707
Canelones	7	874	3,390	94	3,642	13,799	101	4,516	17,189
Interior	34	4,188	16,574	150	6,952	26,898	184	11,140	43,472
Total	103	11,159	44,288	593	42,219	161,080	696	53,378	205,368
% del Total		20,9%	21,6%		79,1%	78,4%		100,0%	100,0%

Fuente: INE, 2007. Trabajo realizado por el INE en convenio con el PIAI a partir de información del Censo del 2004.

1.5 Otro fenómeno característico del sector de vivienda de Uruguay es que el inventario de vivienda creció más rápido que la población de las áreas urbanas. Mientras la población creció a una tasa promedio de 0,47%, el inventario creció a una tasa de 1,3%. Entre 1996 y 2004 las viviendas desocupadas aumentaron en alrededor de 50 mil unidades. Sin embargo, hay familias que experimentan dificultades para acceder a una vivienda. Esto es resultado de un conjunto de procesos interrelacionados. Por una parte, un desajuste entre oferta y demanda originado en los precios de las viviendas y la falta de capacidad de pago de la población, que condujo a que los altos índices de construcción de vivienda en los años pasados no resolvieran el problema. Por otra parte, la emigración desde ciudades del interior hacia Montevideo y el abandono de varias secciones del casco antiguo de esta ciudad. Adicionalmente, los hogares de ingresos medios bajos y bajos tienen dificultades para acceder al inventario de viviendas en arrendamiento. Todos estos fenómenos no han sido enfrentados con programas que tengan la escala necesaria. El Programa propuesto fortalecerá actividades de retención de arrendatarios en el mercado formal y apoyará la recuperación de viviendas y la revitalización de áreas centrales de Montevideo.⁴

1.6 A raíz de la crisis financiera del 2002, el financiamiento hipotecario en Uruguay prácticamente dejó de existir. Hasta ese momento, el BHU había otorgado más del 80% del crédito hipotecario a familias con ingresos superiores a 60 UR⁵, a tasas de interés subvencionadas y sin rigurosidad en los cobros. El Gobierno ha fijado como prioridades del MVOTMA la reestructuración del BHU e incentivar la participación del sector privado en el financiamiento de vivienda. El Banco está apoyando esta última prioridad con asistencia técnica para el diseño de instrumentos financieros. En este escenario, la buena situación económica que vive el país podría conducir en el futuro a un rol más activo de la banca privada.

⁴ En particular se apoyarán los programas Ciudad Vieja Renueva y Reciclaje y Rehabilitación de la Ciudad Vieja que actúan a la escala de programas piloto.

⁵ La UR es un índice basado en ingreso para denominar préstamos y pagos hipotecarios, con la idea de mantener estos pagos como porcentajes fijos de los ingresos.

D. Marco institucional del sector

- 1.7 Dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) es el organismo a quien compete la formulación, supervisión e instrumentación de la política de vivienda y la administración del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVyU).⁶ La DINAVI es la responsable de formular el Plan Quinquenal de Vivienda, que es un plan introducido a principios de cada gestión y promulgado como ley. Son también parte del MVOTMA la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT), la Dirección de Medio Ambiente (DINAMA), y la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) y desde el 2006 el PIAI. En febrero del 2007 el Parlamento aprobó una ley que crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), como un servicio descentralizado ejecutor de políticas de vivienda y ordenamiento territorial⁷.
- 1.8 La DINAVI tiene programas que se ejecutan bajo el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), como los Certificados Habitacionales de Subsidio Directo (CHSD)⁸ y los Núcleos Básicos Evolutivos y Mejorados (NBE y NBEM).⁹ Estos últimos representaron el 42,7% de las soluciones habitacionales provistas por el MVOTMA entre 1990 y 2004. Los programas del MVOTMA fuera del SIAV son el Programa de Cooperativas, el Programa para Pasivos, MEVIR, el Programa CREDIMAT, el Fondo de Garantía de Alquileres y el PIAI. Los dos primeros son programas de vivienda terminada, el CREDIMAT otorga créditos de materiales para refacción o ampliación y el MEVIR produce viviendas en el área rural. El Fondo de Garantía de Alquileres empezó a implementarse a fines del 2006. La principal fuente de recursos de estos programas es el FNVyU.
- 1.9 A nivel departamental, hay 19 Gobiernos Departamentales o Intendencias Municipales, siendo la más importante la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) con 42% de la población y 60% del PIB. El segundo departamento en población es Canelones, con parte de su población en el área metropolitana de Montevideo. El promedio poblacional de los otros departamentos es de 100.000 habitantes. Las Intendencias son responsables por el mantenimiento de los servicios urbanos, la infraestructura vial y los residuos sólidos. Aunque sus responsabilidades no incluyen saneamiento (agua y alcantarillado)¹⁰, vivienda, educación y salud, en los últimos años han asumido mayores responsabilidades en estas áreas, con programas de recuperación de viviendas, provisión de servicios a asentamientos informales, lotes con servicios, atención primaria de salud y mantenimiento de edificaciones escolares.

⁶ El FNVyU se financia con la contribución del 0.5% de los trabajadores asalariados.

⁷ Debido a su reciente creación, la ANV no participará en la ejecución del Primer Préstamo del CLLIP.

⁸ Los CHSD fueron utilizados para adquirir vivienda usada en el mercado.

⁹ Ambos son viviendas mínimas para evolucionar. Los NBE tienen 30 m² iniciales y los NBM 32 m² iniciales más una cimentación para la construcción de dos dormitorios adicionales.

¹⁰ En el caso de alcantarillado, la excepción es Montevideo.

E. Justificación y pertinencia del programa

1. Participación del Banco en el sector

- 1.10 El BID aprobó dos operaciones para el sector de vivienda de Uruguay. El Programa UR-0036, Apoyo al Sector Habitacional, ejecutado por el MVOTMA entre 1992 y 2001, por un monto de US\$68,3 millones. El Programa tuvo como objetivo apoyar la implantación del SIAV y el ordenamiento del sector habitacional. El SIAV otorgó CHSD y Unidades de NBE y NBEM para hogares con ingresos menores a 60 UR. Al ser finalizado, el SIAV había entregado 8.000 CHSD, mayoritariamente a familias con ingresos menores a 30 UR y asignado 4.146 unidades básicas (un número menor de las 7.700 planeadas originalmente debido a que se aumentó la superficie del NBE, introduciéndose el NBEM).
- 1.11 Una consultoría financiada por el Banco el año 2005 concluyó que el SIAV tuvo resultados poco halagadores, especialmente en el manejo de los costos y la calidad de las viviendas, señalando que los núcleos no evolucionaron como se había previsto, con lo cual el hacinamiento que debiera haber sido temporal, se convirtió en permanente.¹¹ El MVOTMA, por su parte, considera que los conjuntos habitacionales de NBE y NBEM reforzaron los procesos de exclusión social, incrementando la precariedad urbano habitacional de las áreas periféricas de las ciudades.¹² Como parte de la preparación del Programa, se está realizando una evaluación complementaria que medirá el nivel de satisfacción de los beneficiarios con los núcleos recibidos y apoyará los cambios que el MVOTMA quiere introducir en estos programas.
- 1.12 El UR-0123, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) por un monto de US\$81,4 millones¹³, en ejecución desde el año 2000 a cargo de una Unidad de Coordinación (UCP) dependiente del MVOTMA.¹⁴ El objetivo del PIAI es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. El Programa tiene dos componentes: Mejoramiento de Barrios y Estrategias de Prevención. El primero financia la formulación y ejecución de intervenciones integradas que incluyen inversiones directas de infraestructura y equipamientos, obras complementarias para establecer conexiones a las redes de servicio y desarrollo comunitario. Los proyectos son formulados y ejecutados por las Intendencias Municipales. El desempeño del componente de Mejoramiento de Barrios es satisfactorio. De una cartera de 77 proyectos¹⁵, a junio del 2006 había 28 proyectos terminados, 32 en ejecución y por comenzar a ejecutarse, y 17 en formulación, que beneficiarán a 11.159 hogares y 44.288 personas.
- 1.13 El componente de Estrategias de Prevención incluyó actividades para promover cambios en las políticas y prácticas que influyen en la generación de los

¹¹ Nogales, Xavier. Uruguay: Evaluación del Programa de Apoyo al Sector Habitacional ([1021302](#)).

¹² Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 ([1021292](#)).

¹³ El 2003 se recortaron US\$20 millones en razón a la crisis macroeconómica que atravesó el país.

¹⁴ Entre 2000 y 2005 el PIAI dependió de la Oficina de Presupuesto de la Presidencia (OPP).

¹⁵ Que incluyen 103 asentamientos.

asentamientos. Sus resultados en la promoción de cambios en política de vivienda no fueron satisfactorios, en razón a que se le asignó al PIAI una competencia institucional que corresponde al MVOTMA. Con la transferencia del PIAI al MVOTMA a partir del enero del 2006 y la decisión del MVOTMA de reformar aspectos esenciales del sistema de vivienda (ver párrafo 1.16), se han dado las condiciones para avanzar en los objetivos previstos en este componente. A pesar de esta situación, el PIAI desarrolló otras actividades específicas con buenos resultados. En particular, deben destacarse el fortalecimiento institucional de algunas Intendencias Municipales y entidades del gobierno central que trabajan en el mejoramiento del hábitat, el diseño e implantación del sistema de monitoreo y evaluación del PIAI, y la implementación del Fondo de Garantía de Alquileres a partir de julio del 2004

2. Estrategia del Banco con el país

- 1.14 La Estrategia del Banco con Uruguay para el período 2005-2009 tiene el objetivo de contribuir al crecimiento sostenido para mejorar el nivel de vida de la población. Para ello, se prevé el apoyo técnico y financiero del Banco en tres áreas estratégicas, una de las cuales es la reducción de la pobreza y la inclusión social. La Estrategia también identifica que las intervenciones de mejoramiento de barrios, como las que se financiarán con el Programa que se propone, contribuyen directamente a ese objetivo.
- 1.15 El Banco ha financiado y está preparando otros programas que tienen una vinculación directa con el Programa propuesto: (i) Programa de Saneamiento de Montevideo (UR-L1005); (ii) Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (UR-0131); (iii) Programa de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (UR-0134); (iv) Programa Manejo de Residuos Sólidos de Montevideo (UR-L1019); y (v) Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025).

3. Estrategia del Gobierno en el sector

- 1.16 El MVOTMA está implementando una reforma del sistema público de vivienda, que tiene los siguientes pilares: (i) Redefinición del rol de las instituciones del sector, para: (a) fortalecer al MVOTMA como la entidad que define, coordina y monitorea la implementación de la política de vivienda; (b) reestructurar el BHU¹⁶ y (c) crear la ANV; (ii) generar incentivos para desarrollar el mercado de financiación de la vivienda; (iii) replantear el SIAV introduciendo la vivienda terminada y el subsidio directo a la cuota¹⁷; (iv) recuperar el inventario de vivienda abandonada o subutilizada; (v) regularizar los asentamientos irregulares existentes y reforzar programas de prevención de nuevos asentamientos; (vi) fortalecer el rol de las Intendencias Municipales; y (vii) enmarcar la política de vivienda y desarrollo urbano para los segmentos de bajos ingresos dentro de un marco amplio de actuación del sector público a través del Plan de Equidad Social.

¹⁶ En febrero de 2007, el Parlamento Nacional aprobó la reestructuración del BHU que prevé recursos para capitalizarlo, sanear su cartera, reducir su rol en el financiamiento hipotecario, retirarlo de la construcción de viviendas y del desarrollo inmobiliario y reducir su tamaño.

¹⁷ Hay consultorías en proceso para apoyar al MVOTMA con el diseño del subsidio a la cuota.

F. Justificación y pertinencia de una Línea CCLIP

1. Planteamiento

- 1.17 El CCLIP es un instrumento diseñado para proveer una línea de crédito para el financiamiento de proyectos de inversión, que se utiliza cuando puede demostrarse un buen desempeño en ejecución y resultados, y en situaciones en que son previsibles requerimientos adicionales para financiar proyectos similares. Los criterios de elegibilidad incluyen: (i) al menos un proyecto similar ha sido ejecutado por la misma Agencia Ejecutora; (ii) hay evaluaciones de resultados; (iii) el análisis institucional demuestra un desempeño satisfactorio; (iv) el Prestatario y la Agencia Ejecutora han cumplido condiciones del contrato de préstamo, políticas de desembolso y adquisiciones del Banco; y (v) la Agencia Ejecutora tiene un sistema de monitoreo y evaluación bien establecido.
- 1.18 En el caso del PIAI se cumplen a cabalidad los requisitos mencionados, a saber:
- a. El Programa que se propone es una continuación del Programa UR-0123, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. No obstante las demoras en su inicio¹⁸ y haberse afectado seriamente su ritmo de avance entre 2002 y 2005 por los muy bajos límites impuestos a la asignación presupuestaria anual, desde la aprobación del presupuesto quinquenal 2005-2009 -que significó un fuerte incremento de recursos- el Programa logró ser reclasificado como satisfactorio y se completará a fines del 2008;
 - b. El año 2006 se concluyó una evaluación de la intervención del PIAI en seis asentamientos mejorados, que destacó lo siguiente:
 - i. Se obtuvieron resultados muy positivos en cuatro áreas: (a) infraestructura de barrio (accesibilidad peatonal y vehicular interna, pavimentación, arborización de calles, electricidad, alumbrado público, redes de agua y alcantarillado, solución de problemas ambientales); (b) mejora en la vivienda (provisión de unidades sanitarias, mejoras en los lotes y las viviendas); (c) servicios sociales básicos (coberturas preescolar, escolar y de educación secundaria); y (d) integración urbana (accesibilidad peatonal y vehicular hacia el asentamiento, uso en común de servicios sociales). Asimismo, se detectaron debilidades en las áreas de desarrollo comunitario (participación, desarrollo organizacional, integración de redes sociales) e insatisfactorio avance en el área de titulación ([Interconsult: Informe de Evaluación](#)).
 - ii. Como parte de la preparación del Programa propuesto se está proveyendo asistencia técnica al PIAI para fortalecer el área de desarrollo comunitario y para avanzar en la resolución de los aspectos que dificultan la titulación de los predios. Asimismo, está en curso una evaluación de resultados e impacto sobre una muestra más amplia y

¹⁸

Las demoras se dieron por dificultades para integrar el equipo técnico de la UCP, desarrollar los instrumentos básicos operativos y comprometer una adecuada participación de las Intendencias.

representativa de asentamientos, que medirá resultados sobre los mismos indicadores utilizados en la evaluación anterior e impactos sobre reducción de niveles de pobreza, mejoramiento de la salud y superación de condiciones habitacionales precarias. Los resultados de esta evaluación serán insumos adicionales para mejorar la ejecución del nuevo Programa;

- iii. Un análisis detallado de los costos unitarios de las obras ejecutadas, mostró que algunas de ellas excedieron los valores previstos para satisfacer los niveles de costo-eficiencia. Esta situación obedeció fundamentalmente a la fuerte devaluación del peso uruguayo del 2002, que alteró los precios relativos en la economía. Se han iniciado estudios para delimitar, con datos actualizados, los límites de costos por tipo de intervención que aseguren la eficiencia de las nuevas inversiones. Los estudios incluyen el levantamiento de encuestas socioeconómicas a potenciales beneficiarios del Programa y propietarios en áreas de control, para determinar los impactos en la valorización de las propiedades, así como la disposición de los beneficiarios a pagar por estas obras.
- c. Durante el año 2006, la COF/CUR¹⁹ implementó una evaluación de riesgos y el SECI²⁰. La evaluación de riesgos determinó riesgos bajos y muy bajos en las áreas de desempeño fiduciario y operacional, efectividad en el desarrollo y salvaguardas de calidad. Los resultados del SECI fueron muy buenos, en función de los cuales se decidió que los desembolsos del PIAI serán evaluados de forma ex-post. La COF/CUR está actualmente apoyando al PIAI para la integración de los sistemas de gestión financiera, monitoreo y evaluación, gestión del ciclo de proyectos y gestión gerencial, que repercutirá en una mayor eficiencia en el seguimiento de la ejecución del nuevo Programa;
- d. El Ejecutor ha dado cumplimiento constante a las condiciones del contrato de préstamo y las políticas de desembolso y adquisiciones. Los informes de los auditores señalan en todos los casos opinión sin observaciones sobre los Estados Financieros Básicos, la Información Financiera Complementaria, el cumplimiento de Cláusulas Contractuales y la Revisión Ex-Post de Adquisiciones y Desembolsos. La COF/CUR informa que en todos los casos las contrataciones del Programa se realizaron con estándares consistentes con los del Banco; y
- e. El PIAI tiene un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores objetivos y medibles para el monitoreo y la evaluación de resultados e impacto de cada proyecto, que incluye operatorias e instrumentos adecuados (fichas de encuesta, sistema de muestreo, etc. Adicionalmente, se han seleccionado diez

¹⁹

Representación del Banco en Uruguay.

²⁰

Sistema para evaluar la capacidad institucional de organismos ejecutores de proyectos BID.

de esos indicadores para ser utilizados en el monitoreo y evaluación de la gestión física, social y financiera del Programa.

2. Lecciones aprendidas

- 1.19 Con una experiencia de 20 años en la ejecución de programas de mejoramiento de barrios, el Banco ha identificado lecciones que permiten mejorar la efectividad de estos programas. Las de especial aplicación para el PIAI son las siguientes: (i) reforzar el trabajo de promoción de la participación de la comunidad en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos para mejorar los resultados y asegurar la sostenibilidad a largo plazo; y (ii) fortalecer a las Intendencias Municipales, como el agente responsable de promover la coordinación de instituciones públicas y privadas para la ejecución de intervenciones integrales, que en el corto plazo mejoran la calidad de vida de las familias residentes, y en el mediano plazo contribuyen a la reducción de la pobreza urbana.
- 1.20 Las lecciones mencionadas, junto con otras que se han extraído de la ejecución del UR-0123, están sirviendo para hacer ajustes a ese Programa y para diseñar la nueva operación. Son destacables las siguientes: (i) la importancia de abordar el mejoramiento de barrios considerando el entorno urbano en el que éstos están insertos, para aumentar los resultados e impactos positivos; (ii) la necesidad de acompañar los programas de mejoramiento de barrios con acciones de fortalecimiento de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano -que tienen resultados en el mediano y largo plazo- con la oferta de soluciones habitacionales de corto plazo; y (iii) la prioridad de fortalecer el sistema de gestión y monitoreo de la UCP e integrar a las Intendencias Municipales al sistema, para lograr una eficiente gestión del ciclo de proyectos y un estricto control de los costos.

II. CCLIP Y PRIMER PRÉSTAMO

A. Fin y propósito del CCLIP y el Primer Préstamo

- 2.1 El fin del CCLIP y préstamos bajo la línea, es contribuir a mejorar la calidad de vida de los hogares que residen en asentamientos irregulares y zonas de precariedad urbana. El propósito es mejorar de modo sustentable el hábitat de los hogares que residen en asentamientos irregulares y zonas de precariedad urbana a través de intervenciones e integrales que garanticen la integración socio-urbana.
- 2.2 El Primer Préstamo Individual contribuirá a ese fin y propósito financiando proyectos de mejoramiento de barrios que beneficiarán a aproximadamente 13.000 familias uruguayas que residen en asentamientos irregulares, e inversiones para fortalecer programas de prevención de nuevos asentamientos irregulares.

B. Descripción del CCLIP y del Primer Préstamo

- 2.3 El CCLIP y préstamos que se financien bajo la línea, atenderán la demanda de mejoramiento de asentamientos irregulares existentes en Uruguay -593 asentamientos- en los que residen 42.219 hogares y 161.080 personas (80% ubicados en Montevideo y Canelones). Esta demanda está compuesta por: (i) asentamientos que serán regularizados en el lugar en que están asentados

- (aproximadamente 80% del total) y que pueden ser de propiedad pública o privada. Las entidades públicas nacionales y municipales comprometerán la regularización dominial en forma simultánea a la ejecución de las obras. Para la regularización de asentamientos en tierras privadas –que se ajustará al marco jurídico vigente en el país- el CCLIP incluirá recursos para la compra de tierras; y (ii) asentamientos informales en zonas de riesgo que deben ser completamente reasentados (estimados en 20% del total).
- 2.4 Con recursos de cooperación técnica está en proceso una consultoría de caracterización social y física de asentamientos irregulares que proporcionará información detallada sobre temas de propiedad de los predios, aptitud de los mismos para uso residencial e integración urbana, estructura urbana y tejido residencial de cada asentamiento, entre otros. Los resultados de esa caracterización apoyarán el ajuste de los criterios de elegibilidad, y la priorización y programación de las inversiones en el corto, mediano y largo plazo.
 - 2.5 El CCLIP y Primer Préstamo tienen tres componentes: (i) Mejoramiento de Barrios; (ii) Prevención de Asentamientos Irregulares; y (iii) Fortalecimiento Institucional del MVOTMA (DINAVI y PIAI) y las Intendencias Municipales.
 - 2.6 El Componente de Mejoramiento de Barrios financiará el diseño y ejecución de proyectos integrales de mejoramiento de barrios. Los rubros a financiarse serán: (i) obras de infraestructura de saneamiento, agua potable, drenajes pluviales, vialidad, alumbrado y unidades sanitarias; (ii) titulación de la propiedad; (iii) fortalecimiento del capital humano y social; (iv) realojos de las familias que deben ser reasentadas; (v) obras complementarias para integrar el barrio con el entorno; y (vi) equipamiento social y comunitario.
 - 2.7 El Componente de Mejoramiento de Barrios del CCLIP y Primer Préstamo actuará bajo dos modalidades:
 - a. Regularización integral de asentamientos que atiendan carencias de infraestructura y servicios dentro del perímetro del asentamiento; y
 - b. Regularización integral de asentamientos ubicados en áreas precarias, a cuyo efecto las Intendencias Municipales formularán, además de los proyectos de mejoramiento de barrios, Planes Zonales de Desarrollo, como instrumentos de planificación y concertación de acciones en el territorio, en el que participarán diferentes áreas de las Intendencias Municipales, Ministerios (Desarrollo Social, Vivienda, Educación, Salud, Interior), empresas proveedoras de servicios (OSE y UTE) y organizaciones comunitarias.
 - 2.8 El Componente de Prevención de Asentamientos Irregulares del Primer Préstamo financiará los siguientes programas y actividades:
 - a. Retención de arrendatarios en el mercado formal. Esto incluirá la unificación y ampliación de escala de los Programas de Fondos de Garantía de Alquileres de la DINAVI y el PIAI, y el diseño y puesta en marcha de un subsidio de arrendamiento con el objetivo de ampliar el acceso al Fondo de familias de muy bajos recursos;

- b. Incorporación de viviendas desocupadas al mercado inmobiliario de venta o arrendamiento. Esto incluirá el fortalecimiento y ampliación de escala del programa de recuperación y mejoramiento de viviendas de las Intendencias de Montevideo, Canelones y Paysandú, con apoyo del MVOTMA, así como otro programa que favorecerá la puesta en el mercado de viviendas que hoy están fuera de éste. Para ello, se apoyará a las IM's en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, y la definición de las medidas legales, fiscales, de regulación e incentivos necesarios; y,
 - c. Diseño de intervenciones de revitalización y densificación de áreas degradadas en zonas centrales e intermedias que incluirán inversiones para mejorar los espacios públicos, la seguridad y las viviendas, orientadas a retener y atraer nueva población. Las IM's serán las encargadas de la priorización e implementación de estas intervenciones.
- 2.9 El Componente de Fortalecimiento Institucional del Primer Préstamo financiará actividades para mejorar la capacidad de diseño de políticas y de gestión de programas del MVOTMA (PIAI y DINAVI), y ampliar las competencias de las 19 Intendencias Municipales del país en materia de coordinación interinstitucional y diseño y monitoreo de proyectos de mejoramiento integral, con énfasis en las Intendencias de Montevideo y Canelones.

C. Costo y financiamiento

- 2.10 El CCLIP y el Primer Préstamo corresponden a proyectos de obras múltiples. El monto del CCLIP asciende a US\$300 millones (US\$230 millones BID y US\$70 millones contraparte local)²¹. Los préstamos bajo la línea se otorgarán a la República Oriental del Uruguay con recursos del capital ordinario. El período de desembolso de los recursos del CCLIP será de 15 años, a través de tres préstamos, de cinco años cada uno. El Primer Préstamo asciende a US\$90 millones (US\$70 millones BID y US\$20 millones locales).
- 2.11 A continuación el cuadro de costos preliminar del Primer Préstamo:

²¹ La contraparte local para los años 2008-2009 está prevista en el Plan Quinquenal del MVOTMA del período 2005-2009 que incrementó sustantivamente los recursos del PIAI (ver párrafos 1.7 y 1.18a). Las autoridades del MVOTMA han expresado que de mantenerse la situación económica del país, en los próximos PQ's se mantendría la misma asignación presupuestaria anual para el PIAI.

CUADRO III-1				
Inversiones	BID en miles US\$	Local en miles US\$	Total en miles US\$	%
Componente 1: Mejoramiento de Barrios	55.000	15.000	70.000	78%
Componente 2: Prevención de Asentamientos Irregulares	13.500	3.500	17.000	19%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	1.000	1.000	2.000	2%
Administración y supervisión	500	500	1.000	1%
TOTAL	70.000	20.000	90.000	100%

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario del financiamiento será la República Oriental del Uruguay y el Organismo Ejecutor el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Unidad de Coordinación del PIAI (UCP). La UCP a su vez ejecutará directamente el Componente 1, con las Intendencias Municipales como Coejecutores en el ámbito de cada Departamento, responsables en forma descentralizada de formular los proyectos integrales de mejoramiento y de ejecutar la mayor parte de ellos. La ejecución del Componente 2 estará a cargo de la DINAVI. El Componente 3 será ejecutado por las áreas del MVOTMA correspondientes (PIAI, DINAVI y DINOT), estando el PIAI a cargo de la coordinación interinstitucional de las Intendencias Municipales del país.

B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 La UCP cumplirá las siguientes tareas: (i) administrar los recursos del programa; (ii) hacer seguimiento a la ejecución general; (iii) verificar que los proyectos ejecutivos cumplan con los criterios de elegibilidad; (iv) instrumentar acciones para que el Programa se ejecute en los plazos previstos y en cumplimiento a normas y condiciones contractuales; (v) administrar el sistema de gestión, monitoreo y evaluación; (vi) proveer asistencia técnica para el fortalecimiento de las Intendencias Municipales; y (vii) realizar las evaluaciones ex-post de los proyectos y contratar las evaluaciones externas de resultados e impacto. Asimismo, la UCP será la contraparte del Banco, a cuyos efectos será responsable de la aplicación de los recursos financieros en los términos acordados, y de presentar las rendiciones de gastos correspondientes.
- 3.3 Durante la primera fase del Primer Préstamo, la UCP continuará con la responsabilidad directa y total de la administración de los recursos, aunque de manera gradual, a partir del segundo año de ejecución del Primer Programa se iniciará la descentralización de los mismos a las Intendencias que actuarán como Coejecutores (especialmente Montevideo y Canelones). A tal efecto, la UCP establecerá nuevos convenios de ejecución con los Coejecutores en los cuales se formalizarán las condiciones de su participación y los compromisos que adquieren. En particular, se espera que las Intendencias mencionadas, donde se dirigirá el 80% de los recursos del financiamiento, asuman compromisos firmes de fortalecimiento de las Unidades PIAI, mejoren la coordinación entre las áreas

de las Intendencias relacionadas con el programa (planificación, saneamiento, vialidad y servicios sociales principalmente), fortalezcan la coordinación con entidades públicas, privadas y comunitarias, y aseguren el mantenimiento y transferencia de las obras y servicios que financiará el Programa.

- 3.4 El Reglamento Operativo (RO) incluirá los criterios de elegibilidad y priorización de proyectos, así como sus medios de verificación, la propuesta de gestión ambiental y social, los aspectos más relevantes de las políticas de adquisiciones y desembolsos y los mecanismos e instrumentos para el monitoreo y evaluación del Programa.

IV. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficiarios

- 4.1 Los beneficiarios del programa serán: (i) hogares uruguayos que residen en asentamientos irregulares de todo el país (60% de los cuales son hogares bajo la línea de pobreza)²²; (ii) hogares de bajos ingresos que se mantendrán en el mercado de arrendamiento; y (iii) hogares y áreas urbanas que se beneficiarán con programas de recuperación de viviendas y revitalización de espacios públicos.

B. Resultados esperados

- 4.2 Se espera que las actividades que se financiarán tendrán resultados positivos en la calidad de vida de los habitantes de asentamientos informales y sus entornos. Estas contribuirán a elevar los servicios urbanos y sociales y la calidad de las viviendas de los residentes de barrios y áreas de precariedad urbana, social y habitacional de las ciudades, mejorando su integración con el resto de la ciudad. La mejora de los servicios de agua y saneamiento contribuirá a elevar los niveles de salud de la población. La ampliación de las conexiones eléctricas y la cobertura del alumbrado público mejorarán la habitabilidad de los barrios. Las obras de vialidad mejorarán la prestación de servicios de transporte público y privado, así como de recolección de residuos sólidos. El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la ampliación de la participación de éstas en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos fortalecerá el capital humano y social de los barrios.
- 4.3 Otros resultados positivos serán el reasentamiento de población hoy ubicada en zonas de riesgo a áreas donde tendrán mejores condiciones de vida, el aumento de la oferta de viviendas en áreas con buena infraestructura y servicios, y la recuperación de zonas centrales e intermedias de Montevideo. También se espera que el Programa fortalezca a las Intendencias Departamentales, especialmente de Montevideo y Canelones para actuar en asentamientos y recuperar viviendas y áreas degradadas, y al MVOTMA para implementar una política de vivienda sólida. Finalmente, se espera que como producto de las acciones que financiará el Programa se reduzca la posibilidad de que hogares ya constituidos y nuevos hogares se trasladen y/o conformen sus hogares en asentamientos irregulares.

²²

Datos del INE.

C. Clasificación PTI/SEQ

- 4.4 El CCLIP y el Primer Préstamo califican como inversiones focalizadas para la Reducción de la Pobreza (PTI). Desde el punto de vista sectorial son programas de desarrollo urbano de áreas marginales. Son también inversiones que geográficamente se concentrarán en territorios delimitados donde reside población pobre y al menos 60% están por debajo de la Línea de Pobreza.
- 4.5 El CCLIP y el Préstamo Individual califican como programas de Promoción de la Equidad Social (SEQ) porque contribuirán a crear igualdad de oportunidades para los pobres y reforzar las políticas que contribuyan a la reducción de pobreza y la equidad social, como se describe en el informe sobre el Octavo Aumento de Recursos (Documento AB-1704).

D. Impactos sociales y ambientales

- 4.6 Los impactos sociales y ambientales del Programa serán muy positivos, considerando que las inversiones solucionarán situaciones de alto riesgo sanitario, ambiental y social en las cuales viven familias pobres y vulnerables. Los impactos sociales y ambientales negativos son de baja magnitud, locales y pasibles de mitigación. En base a la evaluación de los resultados de la ejecución de seis proyectos de mejoramiento, mencionados en el párrafo 1.18 i, que incluyó la revisión de medidas y requerimientos en materia ambiental e impacto social, se concluye que el PIAI tuvo un muy buen desempeño socio-ambiental, aplicando los procedimientos socio-ambientales y dando cumplimiento a las políticas del Banco OP-703 y OP-710 en materia de medio ambiente y reasentamiento involuntario, respectivamente. Por ello, son solamente necesarios ajustes en los siguientes procedimientos: (i) eliminar el límite de número de realojos por proyecto; (ii) ofrecer alternativas de indemnización y compra de vivienda fuera del asentamiento; y (iii) extender el acompañamiento social de seis a doce meses;. Cabe señalar que cada proyecto financiado por el Programa tendrá un proceso de consulta pública y de participación social.
- 4.7 De acuerdo con la Política de Salvaguardas Ambientales, el Equipo de Proyecto propone la Categoría B para el Primer Préstamo de la línea de crédito. Como se menciona en el párrafo 1.18ii, está en proceso una evaluación de resultados sobre una muestra más amplia de asentamientos (16), que incluye una revisión de la forma en que se implementaron las medidas de protección ambiental y social. En particular, se verificará la consistencia del Reglamento Operativo con la normativa nacional y local, cuando aplique. Asimismo, en el Sistema de Gestión Socio-Ambiental del Reglamento Operativo. se incluirán indicadores de seguimiento y evaluación socio-ambiental. Además de esta evaluación, la ESS incluirá también el fortalecimiento de los siguientes aspectos: (i) profundizar el diagnóstico ambiental en la fase de preinversión de cada proyecto, en particular la determinación de la existencia de pasivos ambientales; (ii) evaluar alternativas para drenajes pluviales y tratamiento de aguas servidas para casos donde no sea posible la conexión a la red de alcantarillado; (iii) diseñar una metodología de educación socio-ambiental a aplicarse durante todo el ciclo de proyecto, que incluya aspectos sanitarios y de mantenimiento adaptados a diferentes

comunidades; y (iv) diseñar una operatoria de actuación con residentes de los barrios que sean clasificadores de residuos sólidos. El Informe de Proyecto presentará los resultados de la evaluación y los ajustes al Reglamento Operativo.

V. ASPECTOS ESPECIALES

- 5.1 La legalización de la propiedad a favor de los hogares de los asentamientos regularizados está pendiente de resolución, siendo el único componente del programa UR-0123 que se clasifica como insatisfactorio. Las autoridades del PIAI/MVOTMA han manifestado que las Intendencias Municipales están en proceso de definir si legalizarán la propiedad de asentamientos informales entregando la misma a título gratuito u oneroso. Como se mencionó en el párrafo 1.181.18b.ii, se está apoyando al Organismo Ejecutor para que este tema sea resuelto durante la preparación del Programa aquí propuesto, en atención a la importancia de garantizar que los procesos de titulación se concluyan en forma paralela a las obras físicas de regularización.
- 5.2 El Programa involucra varias entidades y diferentes niveles de gobierno, haciendo que el proceso de coordinación sea crítico y pueda llegar a afectar los tiempos de ejecución de las actividades previstas. Para mitigar este riesgo se ha iniciado el trabajo conjunto con los diferentes involucrados, con especial énfasis en las autoridades municipales de Montevideo y Canelones, Subejecutores principales del componente de Mejoramiento de Barrios y de las actividades de recuperación de viviendas y revitalización urbana del componente de Prevención de Asentamientos. Para asegurar una buena coordinación desde el diseño de las intervenciones, se ha invitado a los equipos profesionales de ambas Intendencias para que sean parte del equipo de proyecto a cargo de la preparación del CCLIP y Primer Programa.
- 5.3 La UCP está conformada por un equipo técnico calificado, contratado con recursos del financiamiento y de contrapartida local. Este equipo ha ganado experiencia en la metodología integral y participativa que éste promueve, y por tanto se constituye en el mejor capital que tiene el Programa para la implementación del CCLIP. En este sentido, es de particular relevancia que se garantice la continuidad del equipo técnico de la UCP, aplicando lo dispuesto en la Sección 5.4 (a) del documento GN-2350-7.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Fondo Especial del Japón está financiando la Cooperación Técnica ATN/JF-10322-UR, que incluye consultorías y otras actividades de apoyo a la preparación del nuevo Programa. La misión de orientación se realizará en septiembre del 2008 y continuará trabajando en la definición de aspectos técnicos y de gestión del nuevo Programa y en la elaboración del Plan de Adquisiciones y el nuevo RO.
- 6.2 El Marco Lógico que se anexa es muy preliminar porque está previsto completarlo en un taller con la participación del PIAI, DINAVI e Intendencias Municipales de Montevideo y Canelones, a realizarse durante la misión de orientación.