Documento del Banco Interamericano De Desarrollo

**Paraguay**

**Proyecto para el Desarrollo del Mercado de Financiamiento de la Vivienda en el Paraguay**

**(PR-L1140)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Sebastián Vargas Macedo (IFD/CMF).

Contenido

I. Introducción 1

II. Monitoreo 2

1. Indicadores 2

2. Recolección de Información e Instrumentos 4

3. Presentación de Informes 5

4. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto 5

III. Evaluación 6

1. Preguntas de evaluación 6

2. Conocimiento existente 7

3. Indicadores clave de resultados 8

4. Metodología de evaluación 8

5. Plan de trabajo y presupuesto de evaluación 9

1. Introducción
   1. **Objetivo.** El objetivo del proyecto es contribuir a la reducción del déficit habitacional en Paraguay mediante el fondeo a intermediarios financieros para facilitar el financiamiento de la construcción y el acceso a vivienda. Los objetivos específicos del proyecto son: (i) aumentar el acceso a la vivienda para familias de clase media emergente con ingresos de hasta siete salarios mínimos de ingreso mediante la provisión de soluciones de crédito (hipotecario y no hipotecario); y (ii) aumentar la construcción de vivienda mediante el financiamiento a desarrolladores para impulsar su oferta.
   2. **Componentes.** El proyecto se estructura en torno a dos componentes. El primero, consiste en soluciones crediticias para vivienda, por US$20 millones. Este componente, asociado al primer objetivo específico, permitirá ampliar la frontera de crédito hipotecario a sectores desatendidos, como es el segmento de clase media emergente. El segundo, consiste en el financiamiento a desarrolladores, por US$10 millones. Este componente, asociado al segundo objetivo específico, le permitirá a AFD activar el financiamiento a desarrolladores a la construcción, a fin de generar más vivienda y contribuir a disminuir la falta de oferta que se presentará en los siguientes años.
   3. **Responsabilidades del Organismo Ejecutor (OE).** AFD actuará como OE, para la administración, ejecución, control y monitoreo de los recursos de la operación. En este sentido, AFD será la entidad responsable del monitoreo y evaluación del Proyecto. El Reglamento Operativo del Proyecto (ROP), que estará constituido por el manual del producto crediticio, determina una periodicidad semestral para los reportes, que contendrán como mínimo el progreso de los indicadores de resultados, el cumplimiento de las metas físicas y financieras 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 AFD. 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 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 informe. 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 de la SENAVITAT, e Banco Central y la Superintendencia de Bancos.
   5. **Sistema de información.** AFD 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.
   6. **Otros programas con AFD.** Además de operaciones de crédito pasadas, el Banco, a través de la Cooperación Técnica PR-T1194 busca apoyar al fortalecimiento de la institucionalidad de la AFD y su capacidad para el monitoreo de sus programas.
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, AFD será la responsable de realizar las actividades de monitoreo.
   2. Indicadores
   3. Los indicadores que serán monitoreados y registrados en el Informe de Seguimiento del Proyecto (PMR[[1]](#footnote-1)) se encuentran descritos en la Matriz de Resultados del Proyecto[[2]](#footnote-2) acordada con el OE.
   4. Si bien el proyecto mantendrá el nombre del piloto de AFD, *Primera Vivienda*, este constituirá un nuevo producto, con nuevos parámetros y condicionalidades que lo diferenciarán del original. Por este motivo, para evitar problemas de comparabilidad, la línea de base partirá de cero para los indicadores del proyecto.
   5. El monitoreo tendrá una frecuencia semestral y será actualizado en el Informe de Monitoreo y en el PMR del Proyecto. El Cuadro 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** | | | |
| Número de créditos de vivienda otorgados a través de los intermediarios financieros. | Mide el número de operaciones de crédito aprobadas para el primer del componente del proyecto. Estos créditos pueden ser destinados a adquisición o a mejoramiento de viviendas. | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD |
| Número de créditos otorgados a desarrolladores inmobiliarios. | Mide el número de créditos otorgados a desarrolladores inmobiliarios. Se espera que cada crédito financie la construcción de una cantidad determinada de viviendas. | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD |
| **Indicadores de Resultado** | | | |
| Número de familias dentro de los deciles 5 y 9 de la distribución de ingresos que son atendidos por el Proyecto. | Se espera que los beneficiarios del proyecto sean familias pertenecientes al rango de la distribución de ingreso que no está siendo suficientemente atendido por el sector financiero. | Línea de Base, mitad y final del periodo | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Número de familias con viviendas adquiridas a través de los créditos otorgados por el Proyecto. | Este indicador mide el número de familias que adquieren viviendas a través de los fondos correspondientes al primer componente del proyecto. Siguiendo el análisis económico, la meta guarda relación con el supuesto de que el 70% de recursos de este componente serán dirigidos para este tipo de financiamiento, a un promedio de US$40.000 por crédito. | Línea de Base, mitad y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Número de familias con viviendas mejoradas a través de los créditos otorgados por el Proyecto. | Este indicador mide el número de familias que realizan mejoras a sus viviendas a través de los fondos correspondientes al primer componente del proyecto.  Siguiendo el análisis económico, la meta guarda relación con el supuesto de que el 30% de recursos de este componente serán dirigidos para este tipo de financiamiento, a un promedio de US$15.000 por crédito. | Línea de Base, mitad y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Incremento promedio en el valor de las viviendas mejoradas a través del proyecto. | Este indicador buscara medir el beneficio económico derivado de las mejoras en las viviendas financiadas por el proyecto. | Línea de Base, mitad y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Número de viviendas multifamiliares nuevas construidas a través del crédito otorgado a desarrolladores inmobiliarios | Este indicador mide el impacto sobre la oferta de viviendas multifamiliares en Paraguay. Medirá el número de viviendas multifamiliares que son construidas a través del financiamiento a desarrolladores otorgado por el proyecto. | Línea de Base, mitad y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Número de viviendas multifamiliares adquiridas o construidas, a través del Proyecto, dentro del Área Metropolitana de Asunción. | Este indicador mide el número de viviendas multifamiliares adquiridas o construidas dentro del AMA. La densificación de esta región es considerada de alta prioridad, por lo que se buscará medir la contribución del proyecto a este objetivo del desarrollo urbano. | Línea de Base, mitad y final del período | Información Administrativa: Sistema de Información de AFD a través de información administrativa recopilada de las IFI. |
| Contribución al incremento en la cartera hipotecaria del sistema financiero paraguayo. | Este indicador buscará medir la contribución del proyecto a la expansión de la cartera hipotecaria del sistema financiero paraguayo. | Línea de Base, mitad y final del período | Banco Central de Paraguay e Información Administrativa: Sistema de Información de AFD. |

* 1. Recolección de Información e Instrumentos
  2. **Sistema de Información.** El sistema de información de AFD 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 del primer componente, y las tasaciones de las viviendas a ser mejoradas. Está información provendrá de los cuestionarios que las IFI solicitarán a sus clientes, y que serán traspasados a AFD al momento de la solicitud de redescuento de los fondos. Este sistema será mantenido y gestionado por AFD. El monitoreo y reporte de los productos previstos en la Matriz de Resultados será obtenido a partir de la información proveniente de esta fuente.
  3. **Usuarios.** Los usuarios de los informes semestrales de seguimiento serán el organismo financiador del proyecto (BID), más concretamente la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (IFD/CMF), la SENAVITAT, el Ministerio de Hacienda, y las auditorías que trabajen en la supervisión del proyecto.
  4. Presentación de Informes
  5. La ejecución del proyecto será monitoreada a través de informes de seguimiento. Dichos informes serán preparados por AFD y enviados al Banco en los plazos estipulados en las condiciones generales de contratación. 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.
  6. Las experiencias previas con AFD demuestran que la institución cuenta con las capacidades 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.
  7. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto
  8. AFD 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.
  9. Los costos de monitoreo serán cubiertos por AFD.

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades claves de monitoreo / Productos por actividad** | **2016** | **2017** | | **2018** | | **2019** | | **2020** | | **Costo / Divisa** | **Responsable** | **Fuente de fondeo** |
| 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Reportes de Monitoreo Semestrales | X | X | X | X | X | X | X | X | X | US$ 2,222 anual. Total: 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 |  | 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 Expost |  |  |  |  |  |  |  |  | X | US$15.000 | Consultor | Proyecto |
| Distribución y discusión de la de los resultados de la evaluación |  |  |  |  |  |  |  |  | X | US$5.000 | AFD/BID | Recursos Organismo Ejecutor / BID |
| **Costo total** | | | | | | | | | | US$125.000  Monitoreo: US$100.000 en auditorías, más costos imputados a otras dos actividades  Evaluación: US$25.000 |  |  |

1. Evaluación[[3]](#footnote-3)
   1. Preguntas de evaluación
   2. La presente sección desarrollará el plan para la implementación de la evaluación del proyecto. Dado el relativo número pequeño de beneficiarios, las características de la operación, y sobre todo la limitada disponibilidad de información secundaria complementaria de los potenciales beneficiarios a nivel micro, no será posible llevar a cabo una evaluación de impacto que utilice un tamaño de muestra que provea adecuado poder estadístico y que se apoye en una gama importante de variables de control. 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 podrá llevar a cabo una 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 del primer componente?
      2. ¿Cuál es el valor económico generado, atribuible al proyecto, que se generó por la mejora de las viviendas de los beneficiarios del primer componente?
      3. ¿Cuál es el valor económico, atribuible al proyecto, generado por la construcción de nuevas viviendas a través del crédito a desarrolladores?
   3. Conocimiento existente
   4. En los últimos años se han elaborado estudios importantes que dan luz sobre la dimensión del problema del déficit habitacional en Paraguay, así como los retos que enfrentan ciudades como Asunción frente a las proyecciones de crecimiento de la población y de la huella urbana. En primer lugar, destaca el estudio titulado “El Déficit Habitacional en el Paraguay” preparado por el gobierno de Paraguay con apoyo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Este estudio fue preparado en el 2013 utilizando información del Censo de Población y Viviendas del 2002. En él, se llegó a estimar que el déficit habitacional en Paraguay es del orden de 1.198.479 viviendas. Otros documentos, como el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda, elaborado por SENAVITAT y la nota técnica del BID “Desarrollo Urbano y Vivienda” del 2014 destacan los aspectos a priorizar para atender los déficits cuantitativos y cualitativos de cara al crecimiento urbano proyectado. En este sentido, es de particular importancia el plan de acción elaborado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID para el Área Metropolitana de Asunción en el cual se proveen estimados de los costos para el Estado de absorber un crecimiento urbano sin planificación.
   5. Respecto a la evidencia empírica del impacto de programas de vivienda, tenemos estudios como los de Cattaneo et al (2009)[[4]](#footnote-4) y Marcano y Ruprah (2007)[[5]](#footnote-5). 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).
   6. Indicadores clave de resultados
   7. Los indicadores clave de resultados se encuentran descritos en el Cuadro 1.
   8. Metodología de evaluación
   9. **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[[6]](#footnote-6), 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.
   10. Al igual que en análisis ex-ante, se calcularán los beneficios netos que se obtuvieron por la adquisición de un activo que se aprecia en el tiempo, para el caso del crédito hipotecario, los beneficios provenientes de la apreciación del valor de las viviendas mejoradas, para el segundo subcomponente; y los beneficios provenientes de la provisión de financiamiento a desarrolladores, que se clasifican en incrementos en las utilidades netas de los desarrolladores y en ahorros en la inversión pública que se generan por la provisión de viviendas que cumplen con los estándares necesario para un adecuado desarrollo urbano.
   11. **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, evolución de la oferta de viviendas nuevas fuera del proyecto, y actualizaciones en los cálculos de la inversión pública necesaria para acomodar la expansión de la ciudad.
   12. En particular, el análisis ex post se basará en los siguientes cálculos:
       1. *Ganancias en el valor 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 les añadirá el incremento porcentual del precio de la vivienda menos la inflación de dicho período. La información será obtenida de los registros administrativos de la AFD, y de las estadísticas de precios del Banco Central.
       2. *Ahorros en costos de alquiler*. 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 AFD y se utilizará los reportes del sector más recientes, como los de Canopy (2012)[[7]](#footnote-7).
       3. *Incremento en el valor de las viviendas mejoradas*. Para este cálculo, se utilizará las tasaciones realizadas al momento de la solicitud de crédito, y las tasaciones posteriores en caso AFD las pueda recoger. Si no fuese así, se utilizará el porcentaje asumido en el análisis ex-ante, o algún estimado posterior, basado en estudios de precios hedónicos.
       4. *Ganancias de los desarrolladores.* Para el cálculo de estos beneficios se utilizará la información recogida por AFD respecto a la cotización de los costos de construcción de cada vivienda financiada. Asimismo, se utilizará, en caso se encuentren disponible, las proyecciones de precios de ventas que los desarrolladores presentarán al momento de la solicitud de financiamiento. En caso no se encuentre disponible esta información, se utilizará la información de precios de vivienda promedio más reciente provista por el Banco Central, o las estimaciones hechas por las notas sectoriales más recientes. Para realizar la comparación con un escenario contrafactual, se buscarán estimaciones más actualizadas de la evolución de la oferta de viviendas nuevas (tales como las realizadas en el 2013 por Canopy (2013)) para así poder descontar el porcentaje que correspondería a la evolución tendencial, sin proyecto, de la oferta de viviendas.
       5. *Ahorros de inversión pública.* Para esta estimación, se utilizará en primer lugar el número de viviendas construidas dentro del Área Metropolitana de Asunción (AMA). Esta información estará disponible en los registros administrativos del proyecto. Adicionalmente, se requerirá información de los metros cuadrados construidos. Este dato se espera que sea recogido por las IFI como parte del proceso de evaluación de la viabilidad de los créditos a desarrolladores. Finalmente, para el escenario contrafactual, en caso existan datos actualizados de las proyecciones de inversiones públicas que acompañarán al crecimiento de las ciudades, se utilizarán para actualizar los estimados de ahorros de inversión. En caso contrario, se utilizarán los costos por metro cuadrado calculados por el BID en el año 2014.
   13. Plan de trabajo y presupuesto de evaluación
   14. 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 los beneficios ya sean observables dentro de del año siguiente a la recepción de los recursos del BID, momento en el cual se realizarán las encuestas de seguimiento.
   15. 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 AFD. Estos se presupuestan en el Cuadro 2.
   16. Los costos del personal del BID y de AFD 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. AFD 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 AFD, 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 AFD y el BID no se tendrá en cuenta para el plazo de 18 meses indicado
   17. El equipo de proyecto invitará a las contrapartes a organizar seminarios de difusiones entre los potenciales interesados en los resultados en Paraguay (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. *Program Monitoring Report* por sus siglas en inglés. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver Matriz de Resultados. Anexo II POD. [↑](#footnote-ref-2)
3. Esta sección puede ser utilizada como los términos de referencia para la contratación de la consultoría para la evaluación final. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cattaneo et al (2009): “Housing, Health, and Happiness”, American Economic Journal: Economic Policy. [↑](#footnote-ref-4)
5. Marcano,L. y Ruprah, I. “An Impact evaluation of Chile´s Progressive Housing Programm”, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight. Working Paper. Washington, DC. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver [Análisis Económico del Programa](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=40394750). [↑](#footnote-ref-6)
7. Canopy (2012), “Reporte Inmobiliario”, Research & Forecast Report. Cuarto trimester. Asuncion, Paraguay. Ver también la actualización del primer trimestre del 2013. [↑](#footnote-ref-7)