



Informe de Terminación de Proyecto PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (UR-0123)

País: URUGUAY

Equipo de Proyecto Original: José Brakarz (REI/SOI), Jefe de equipo; Maria Teresa Traverso (RE1/SOI); Patrick Saint-Pol Maydieu (RE1/SOI), Arcindo Santos (RE1/SOI); Carlos Sampaio-Costa (LEG); Ernesto Martínez (COF/CUR); y Ana Molina Mayorga (BDA/BGT).

Número de Préstamo: 1186/OC-UR

Fecha de Distribución a QRR: 26 de junio de 2009

Fecha de Aprobación Final:

Equipo de proyecto PCR: Verónica Adler (FMM/CUR), José Brakarz (ICF/FMM); Nadia Rauschert (CSC/CUR), Gabrielle Del Monte (CSC/CUR); y Cecilia Bernedo (IFC/FMM).

Junio 2009

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AE	Agencia Ejecutora
AI	Asentamientos Irregulares
BID	Banco Inter Americano de Desarrollo
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
PIAI	Programa Integral de Asentamientos Irregulares
UCP	Unidad Coordinadora del Programa.
OD	Objetivos de Desarrollo
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
UR	Unidades Reajustables
ETMS	Empresas Técnicas Mixtas
DINOT	Dirección nacional de Ordenamiento Territorial
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
OSE	Obras Sanitarias del Estado
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	1
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	1
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	2
	<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo</i>	2
	<i>ii. Componentes</i> '.....	2
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	2
III.	RESULTADOS	3
	A. EFECTOS DIRECTOS	3
	B. EXTERNALIDADES.....	4
	C. PRODUCTOS.....	4
	D. COSTOS DEL PROYECTO.....	8
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	8
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	8
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	9
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	9
V.	SOSTENIBILIDAD.....	10
	A. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	10
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	11
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	11
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	12
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	12

I. Información Básica¹

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

N°. PROYECTO: 1186/OC-UR	TITULO: Integración de Asentamientos Irregulares
Prestatario: República Oriental del Uruguay	Fecha aprobación Directorio: 7 Julio 1999
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	Fecha efectividad contrato préstamo: 30 Julio 1999
Préstamo: Inversión	Fecha elegibilidad primer desembolso: 17 Agosto 2000
Sector: Desarrollo Urbano y Vivienda	Meses en ejecución * desde aprobación: 119 meses (9,9 años) * desde efectividad del contrato: 118 meses (9,8 años)
Instrumento de préstamo: Inversión	Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 30 Julio 2004 Fecha actual desembolso final: 30 Diciembre 2009 Extensión acumulativa (meses): 65 meses (5,4 años)
	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$77 millones * Monto actual: US\$57 millones * Pari Passu (si aplica): 70%-30% Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto? NO
Reducción de Pobreza (PTI): Sí	Desembolsos * Monto actual: 100 (%)
Equidad Social (SEQ): Sí	Costo total del proyecto (estimado original): US\$110 Millones
Clasificación ambiental: B	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): No aplica Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): No aplica

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[] Muy Probable(MP)	[S] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[S] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[S] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

A. Contexto del Proyecto

El País tenía un problema creciente de barrios marginados, el cual preocupaba a las autoridades del Sector. No se tenían datos precisos sobre el número de asentamientos del País (lo que se identificó durante el proceso de preparación del Programa), sin embargo, las autoridades sabían que en las grandes ciudades, principalmente Montevideo, era significativo el número de familias

¹ Esta información básica ha sido ingresada tomando en cuenta el LMS1 de fecha 23 de mayo de 2009.

que ocupaba tierras de forma ilegal y construía sus casas en terrenos invadidos del Estado o de privados, pero fraccionados ilegalmente. El Banco, en su Diálogo de Política con el País, propuso un abordaje alternativo al de la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (objeto de un préstamo anterior), como forma de dar solución a los problemas de vivienda de estas familias pobres.

Se diseñó el Programa de Asentamientos Irregulares (AI), con la visión de llevar la infraestructura urbana y comunitaria, acompañada de atención a problemas sociales y a los barrios pobres del país. Hubieron problemas políticos, en el sentido que la concentración mayor de barrios se encontraba en Montevideo, cuya Intendencia era de oposición al Nacional. Este problema se reflejaba en la selección de los barrios a financiarse, cuyo criterio técnico tuvo que ser consagrado en el Contrato de Préstamo, de modo a no excluir la capital.

El nuevo modelo de intervención del Programa tuvo algunas dificultades para ser introducido y aceptado, ya que se trataba de una nueva forma de actuar del poder público. Pero el propósito de atender a las poblaciones urbanas en situación de pobreza fue bien recibida, especialmente por la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), quién fue la instancia que negoció y que se quedó responsable por la ejecución del Programa en sus primeros años.

B. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo del Programa es *“Mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano”*.

ii. Componentes

El Programa incluyó los siguientes componentes de inversión:

Componente I – Mejoramiento de Barrios. Este Componente consistió en actividades de mejoramiento urbano y servicios sociales en asentamientos irregulares, así como actividades necesarias para regularizar las propiedades y otorgar títulos de propiedad a los residentes de lotes en dichos asentamientos. Asimismo, el componente incluye la radicación de los asentamientos elegibles y el asentamiento de las familias para áreas próximas, siempre que sea necesario trasladarse por razones urbanísticas o ambientales. Se financian Inversiones Directas, obras complementarias que no superaran el 12% de los costos directos y desarrollo comunitario y preinversión.

Componente II – Estrategia de Prevención. Este Componente consistió en la promoción de cambios en las políticas y prácticas actuales que influyen en la generación de problemas de los asentamientos irregulares o que contribuyen para su solución. Este componente financia: (i) revisión de Políticas Urbanas; (ii) Fondo de Garantía de Alquileres; (iii) Fortalecimiento Institucional y Sistema de monitoreo.

C. Revisión de la Calidad del Diseño (S)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

III. Resultados

A. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) ²		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	
<p>1. Promover la integración urbana de los asentamientos irregulares; reducir su tasa de crecimiento; y estimular la integración social de sus residentes.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
	<p>Indicador 1. Al finalizar el Programa, al menos 10 mil familias han resultado beneficiadas de los proyectos de mejoramiento de barrios y servicios sociales.</p> <p>Indicador 2. La tasa anual de crecimiento del número de asentamientos disminuye de un 10% interanual en 1999 a un 5% al finalizar el Programa.</p>	<p>Se han beneficiado 6.744 familias</p> <p>Tasa anual de crecimiento de asentamientos fue estimada en 2,10 % (diciembre de 2006)</p>
<p>Reformulación. El Programa fue reformulado, con una reducción de US\$20 millones en su monto global. Los componentes se mantuvieron los mismos.</p>		
<p>Reajuste ISDP: En la medida de que el Programa sufrió una cancelación en su monto total, que se explica más adelante, las metas fueron reducidas sobre todo en relación a la cantidad de familias a ser atendidas.</p>		
<p>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</p> <p><input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) (S) Probable (S) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)</p>		
<p>Como parte de las tareas preparatorias de una línea de crédito CCLIP para un nuevo Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009) aprobado a fines de 2008, se realizó una evaluación de resultados del Programa en un grupo de barrios intervenidos (ver referencia electrónica: IDBdocs2045572). Se destacan las siguientes conclusiones que permiten calificar al cumplimiento de los OD como probable:</p> <p>La evaluación señalada muestra que la población de los AI intervenidos percibe como “<i>muy positivas</i>” las mejoras de los servicios de infraestructura, destacándose principalmente las mejoras en materia de saneamiento. Con relación al estado de calles internas y vías de acceso, los resultados son también positivos, pero de menor consenso.</p> <p>Las mejoras introducidas por el Programa en la calidad urbana de los barrios y sus consecuencias sobre la cohesión social de las comunidades, contribuyeron a motivar a muchos habitantes de los asentamientos a que mejoren sus viviendas con esfuerzo propio. En algunas zonas se aprecian diferencias importantes en el estado de conservación de las casas de los asentamientos intervenidos y las de su entorno.</p> <p>Las familias realojadas perciben mejoras ya sea a nivel tangible (distancia a servicios) como intangible (mejoras en el relacionamiento de la familia y de ésta con el barrio).</p> <p>En todos los asentamientos relevados, el tema de la titularidad de los lotes es señalado como una tarea pendiente del Programa, aún en asentamientos donde el proceso de regularización de la infraestructura haya finalizado hace varios años. En este aspecto los beneficiarios entrevistados a nivel general manifiestan su descontento con el tema.</p>		
<p>Estrategia de País</p> <p>Este Programa en particular, está vinculado al eje de Reducción de la Pobreza e Inclusión Social. Allí se reconoce la importancia de las intervenciones en los asentamientos irregulares como instrumento importante para mejorar el padrón de vida de las familias más pobres que residen en estos asentamientos. El impacto esperado se dio en particular en la atención a sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El Programa fue el primero de su naturaleza y sus impactos positivos fueron reconocidos por el Gobierno, tanto a nivel central como departamental. El resultado fue la generación de una nueva Operación, en bases similares, incluidas en un CCLIP aprobado a fines de 2008.</p>		

B. Externalidades

Una de las externalidades palpables del Programa, fue la diseminación, entre los gobiernos departamentales del país, de una nueva forma de solventar el problema de la vivienda y su hábitat. Al tratar los asentamientos como problemas urbanos, cuya solución es beneficiosa tanto para las familias como para las ciudades, se introdujo importante innovación en las políticas de vivienda y urbanas anteriormente practicadas. Los gobiernos departamentales pasaron a tener un papel protagónico en la solución de temas relacionados a la vivienda, cosa que antes era una preocupación exclusiva de los gobiernos centrales. El Programa introduce además una metodología de intervención integral, que combina la entrega de un conjunto de infraestructuras con la acción social dirigida a grupos más vulnerables. Con esto los impactos van más allá de la mejora urbana y se reflejan en la mejor calidad de vida de las familias residentes en los asentamientos. Además, el Proyecto ha adquirido más relevancia dentro de la política social del país e integra junto con otros ministerios y programas del sector social uno de los ejes de intervención del gobierno.

La mayor prueba de este éxito fue el deseo del gobierno de seguir financiando programas de esta naturaleza, que tuvieron fuerte apoyo no sólo de los gobiernos departamentales sino de la mismas poblaciones beneficiadas. Como dato concreto al respecto, en al menos 9 obras de mejoramiento financiadas con recursos del Programa se ven inversiones multisectoriales a través de aportes de contrapartida de organismos tales como OSE, MIDES, MTSS, DINOT y las propias Intendencias Municipales.

Asimismo, el posicionamiento del componente de prevención fue importante y desató otros procesos. El desarrollo del proyecto piloto de intervención en el barrio GOES (perteneciente a la IMM) que será financiado con recursos de una nueva operación para el sector (Préstamo BID 2052/OC-UR aprobado en diciembre de 2008), permitió obtener fondos de diversas fuentes de financiamiento para una intervención urbana más integrada. En este sentido se ha logrado constituir un fondo de más de U\$S 9,5 millones provenientes de distintas agencias de cooperación internacional (Unión Europea, FOMIN, Agencia de Cooperación Española).

C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) ³						
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto				
1. Componente I – Mejoramiento de Barrios						
Este componente financia intervenciones integradas en asentamientos seleccionados, que incluyen: (i) inversiones directas en infraestructura y equipamientos y servicios sociales, además de apoyo a las familias en la regularización de la situación de sus propiedades; (ii) obras complementarias, abarcando obras y servicios ubicados fuera del área de los asentamientos, que sean requeridos para establecer las conexiones a las redes de servicios y complementar las obras en los asentamientos; (iii) desarrollo comunitario y preinversión, que incluye actividades de desarrollo comunitario y seguimiento y supervisión de obras, tales como: (a) educación sanitaria y ambiental; (b) implantación de servicios de atención a jóvenes y niños y otros servicios sociales; (c) apoyo a las familias que deben ser realojadas dentro del asentamiento; y (d) capacitación para el trabajo.						
	Presupuesto Original			Presupuesto vigente		
	BID	CP	TOT	BID	CP	TOT
Mejoramiento de Barrios	65.30	27.10	92.40	47.18	22.68	69.86
Inversión Directa	56.20	13.80	70.00	42.52	18.94	61.46
Obras Complementarias	3.00	8.20	11.20	0.00	0.00	0.00
Desarrollo Comunitario y Preinversión	6.10	5.10	11.20	4.66	3.74	8.40

Clasificación: S	Productos Planteados	Productos obtenidos
	<p>Indicador 1. Al menos 77 proyectos de mejoramiento urbano ejecutados, en los cuales el 100% de las familias tiene acceso a servicios de agua, alcantarillado, drenajes pluviales y electricidad, y la accesibilidad vial ha mejorado, permitiendo el tránsito de vehículos de transporte colectivo y de aseo urbano en por lo menos una vía principal.</p>	<p>42 proyectos terminados al finalizar el Programa en diciembre de 2009. Las familias en estos barrios tienen acceso a los servicios de agua, alcantarillado, drenajes pluviales, electricidad, accesibilidad vial y aseo urbano.</p>
	<p>Indicador 2. Al menos 42 proyectos beneficiados en que una vez completadas las obras, funciona por lo menos un servicio de guardería infantil, escuela o centro de salud.</p>	<p>35 proyectos terminados y 10 en ejecución.</p>
	<p>Indicador 3. Al menos 42 proyectos en los que una vez completadas las obras, funciona una organización comunitaria. Línea de base reformulada, 43 proyectos que incluyen 60 asentamientos.</p>	<p>35 proyectos</p>
	<p>Indicador 4. Al menos 1500 regularizaciones dominiales y titularización de los predios de los beneficiarios de los proyectos terminados del Programa.</p>	<p>Ningún proyecto con títulos de propiedad entregados, a pesar de que en todos los casos las tierras estén parcialmente regularizadas.</p>

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales

Para el caso específico de las obras, cabe destacarse que si bien el Programa previó intervenciones en 100 barrios, sólo se concretarán 77, lo que refleja una disminución de metas y cobertura del Programa. Las razones para esta reducción son: (i) *la cancelación de fondos del Programa por US\$20 millones*, debido esencialmente a razones de orden fiscal, ya que el país pasó por una seria crisis financiera en los años 2002-03; y (ii) *aumento del costo de inversión por familia* en dólares, debido a una serie de factores (tipo de cambio con tendencia a la baja combinado con un incremento de costos de materiales de la construcción) Adicionalmente, un análisis detallado de las partidas de costos por tipo de obras, muestra que hay ítems con costos unitarios elevados, especialmente en casos de obras de vialidad, equipamiento barrial, alumbrado público y en menor medida los pluviales. También se ha observado una alta incidencia de *costos de los reasentamientos* y mejoramientos de viviendas en numerosos proyectos. Los costos de supervisión y de los gastos de administración a nivel global en numerosas obras también demostraron valores por encima de lo planeado. En algunos casos el alto costo de las intervenciones tuvo que ver con la *falta de flexibilidad en las normas urbanísticas* que obligó al uso de padrones urbanísticos sobredimensionados para los tipos de áreas donde el Programa actuó. Esto sería contrario al espíritu del Programa y de los acuerdos de participación firmados con los Gobiernos Departamentales.

A la fecha, sobre un total de 42 obras previstas, han concluido su ejecución 32. De las 10 restantes, 5 se encuentran en ejecución con cronogramas de entrega antes de agosto de 2009. Las otras cinco se encuentran en proceso de licitación, salvo Barrio Anglo cuyo contrato ha sido rescindido con un avance de obra del 97% y se están estudiando alternativas para la finalización de los trabajos pendientes.

Entrega de títulos. La UCP ha realizado gestiones ante las Intendencias Departamentales y otros organismos del Estado para promover legislación, exoneraciones y arreglos que permitan superar los problemas para la legalización completa de las propiedades y viabilizar la entrega de títulos para los residentes de los asentamientos concluidos. La principal dificultad para la entrega de estos títulos ha radicado en las dificultades de orden legal, ya que se requieren actos jurídicos formales por parte de los propietarios de los inmuebles (públicos o privados) para la transferencia y registro de las propiedades. Este paso es políticamente y legalmente engorroso y requeriría más bien de una legislación nacional para facilitar el proceso.

Dentro del componente se incluyeron también recursos destinados a la preinversión y el desarrollo comunitario. El Programa incluyó US\$8 millones para la formulación de los proyectos de intervención urbana. La reducción de metas de atención a asentamientos correspondió a una reducción concomitante de las metas de este componente. Se ha financiado un total de 43 proyectos y gastos parciales de otros 20.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. No aplica

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

2. Componente II – Estrategias de prevención

Promoción de políticas y prácticas que influyen en la generación del problema de los asentamientos irregulares o contribuyen para su solución. Este componente incluye: (a) revisión de políticas urbanas; (b) implantación de fondo de garantía de alquileres; (c) fortalecimiento institucional a coejecutores del programa; y (c) implantación de un sistema de monitoreo.

	Presupuesto Original			Presupuesto vigente		
Componente 2	BID	CP	TOT	BID	CP	TOT
Estrategias de Prevención	1.25	1.25	2.50	1.46	1.48	2.94
2.2.1. Revisión de Políticas Urbanas	0.40	0.70	1.10	0.26	0.08	0.34
2.2.2. Fondo de Garantía de Alquileres	0.20	0.30	0.50	0.02	0.18	0.21
2.2.3. Fortalecimiento institucional	0.27	0.25	0.52	1.07	1.14	2.22
2.2.4. Sistema de Monitoreo	0.38	0.00	0.38	0.11	0.06	0.17

Clasificación: S	<u>Productos Planeados Al Término</u> Indicador 1. Al finalizar el Programa, el 100% de los gobiernos departamentales participantes del Programa modernizan sus normas y procedimientos de carácter urbanístico estableciendo estrategias de prevención y regularización de asentamientos. Indicador 2. Al finalizar el Programa se ha implantado al menos 1 proyecto piloto del Fondo de Garantía de Alquileres. Indicador 3. Al finalizar el Programa se ha realizado un estudio/propuesta de revisión del marco normativo, financiero e institucional del sector vivienda elaborado y discutido en seminarios de evaluación. Indicador 4. Al finalizar el Programa el total de los asentamientos participantes del Programa han sido evaluados en términos de ejecución de las obras y de las actividades de desarrollo comunitario.	<u>Productos Logrados</u> Un 40% de los departamentos han realizado la tarea. Fondo de garantías implantado. Estudio realizado. Se han evaluado 27 asentamientos.
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</p> <p>El Programa firmó convenios de participación con 16 Intendencias Municipales. A través de estos convenios, las administraciones departamentales se comprometieron a adoptar procedimientos expeditos para la aprobación de proyectos de fraccionamientos de predios; así como a la presentación de propuestas de revisión de la legislación urbana municipal (planes de desarrollo urbano u ordenamiento territorial y normas de fraccionamiento); o evidenciar la disponibilidad de normas adecuadas que flexibilizarán los procesos de la expansión urbana y la regularización de fraccionamientos, contribuyendo por tanto a prevenir el crecimiento de la problemática. Si bien el Programa no ha mantenido un registro de modernización de normas y procedimientos de carácter urbanístico y estrategias de prevención y regularización de asentamientos, puede decirse que a través del Programa el Gobierno Central y las Intendencias Municipales disponen en la actualidad de un cabal conocimiento de las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la problemática, en virtud del primer relevamiento que identificó y localizó a la totalidad de asentamientos en todo el territorio nacional (trabajo realizado por el Instituto Nacional de Estadística).</p> <p>Con relación al Fondo de Garantía de Alquileres, el Programa se orientó a facilitar el acceso a la vivienda para familias cuyos ingresos no superaban las 30 U.R. (Unidades Reajustables; valor actual US\$470), no eran sujetos de crédito de las instituciones de mercado y generalmente con ingresos generados por trabajos informales.</p> <p>Desde julio de 2004 hasta diciembre de 2008, el Fondo de Garantía de Alquiler, habilitó 1.660 registros y 439 contratos, con una tasa de incumplimientos del 9,6%. Representó un relevante proceso de aprendizaje e identificación de aspectos a mejorar que fueron incorporados para la generación del Sistema Integrado de Garantía de Alquileres bajo la responsabilidad de la DINAVI (Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA).</p> <p>En referencia a la revisión de marco normativo, financiero e institucional, se avanzó parcialmente. En el año 2000 se realizaron 3 Jornadas – Talleres regionales de intercambio con la participación de funcionarios y autoridades de las Intendencias participantes del Programa como coejecutoras.</p>		
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. No aplica		
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):		
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

D. Costos del Proyecto

	CATEGORIAS	CONTRATO ORIGINAL			ACTUAL			EJECUCION A MARZO 2009		
		BID	LOC	TOT	BID	LOC	TOT	BID	LOC	TOT
1	Ingeniería y administración	2.25	1.65	3.90	0.62	5.07	5.70	0.29	4.12	4.41
1.1.	Unidad de Coordinación del Programa	2.25	1.65	3.90	0.62	5.07	5.70	0.29	4.12	4.41
2	Costos Directos	66.55	28.35	94.90	48.64	24.16	72.81	45.05	15.50	60.54
2.1.	Mejoramiento de Barrios	65.30	27.10	92.40	47.18	22.68	69.86	43.95	14.07	58.02
	2.1.1. Inversión Directa	56.20	13.80	70.00	42.52	18.94	61.46	39.93	11.45	51.38
	2.1.2. Obras Complementarias	3.00	8.20	11.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	2.1.3. Desarrollo Comunitario y Preinversión	6.10	5.10	11.20	4.66	3.74	8.41	4.02	2.62	6.64
2.2.	Estrategia de prevención	1.25	1.25	2.50	1.46	1.48	2.94	1.10	1.43	2.53
	2.2.1. Revisión de Políticas Urbanas	0.40	0.70	1.10	0.26	0.08	0.34	0.18	0.05	0.23
	2.2.2. Fondo de Garantía de Alquileres	0.20	0.30	0.50	0.02	0.19	0.21	0.02	0.19	0.21
	2.2.3. Fortalecimiento institucional	0.27	0.25	0.52	1.07	1.14	2.22	0.81	1.14	1.95
	2.2.4. Sistema de Monitoreo	0.38	0.00	0.38	0.11	0.06	0.17	0.09	0.05	0.14
3	Costos Financieros	7.70	3.00	10.70	7.20	1.82	9.02	8.83	1.82	10.65
	3.1. Intereses	7.00	0.00	7.00	6.90	0.00	6.90	6.90	0.00	6.90
	3.2. Comisión de crédito	0.00	3.00	3.00	0.00	1.82	1.82	1.63	0.00	1.63
	3.3. FIV	0.70	0.00	0.70	0.30	0.00	0.30	0.30	1.82	2.13
4	Reposición de la FPP	0.50	0.00	0.50	0.53	0.00	0.53	0.53	0.00	0.53
	Total	77.00	33.00	110.00	57.00	31.06	88.06	54.69	21.45	76.14

FUENTE: Contrato de préstamo y solicitud de desembolsos 89.

Las diferencias más apreciables y significativas entre ambas matrices se derivan de:

- Una cancelación de US\$20 millones del monto del préstamo original que afectó principalmente el rubro 2.1. de Mejoramiento de Barrios (inversiones).
- La decisión del país de financiar los gastos de unidad coordinadora y de fortalecimiento institucional principalmente con fondos de contrapartida.
- Los mayores costos de operación (especialmente de fondos de contrapartida), ya que una operación que se suponía sería ejecutada en 5 años, se ejecutó casi en 10. Estos incrementos se reflejan principalmente en los rubros de unidad de coordinadora (46% más de lo previsto) y fortalecimiento institucional de las intendencias (alrededor de cuatro veces de lo originalmente previsto).

IV. Implementación del Proyecto

A. Análisis de los factores críticos

Los factores críticos que afectaron la ejecución del Proyecto fueron:

Inicio de ejecución. El Programa se caracterizó por una primera etapa en la que sufrió demoras en su inicio, principalmente debido a la lenta negociación para la participación de los Gobiernos Departamentales, dificultades para integrar el equipo técnico de la Unidad Coordinadora y desarrollar los instrumentos básicos operativos (guías e instrumentos).

Cambio de dependencia orgánico-funcional. El organismo ejecutor original para esta Operación fue la OPP. Sin embargo, en 2006 y luego de la asunción de un nuevo gobierno, el Programa pasó desde la OPP al Ministerio de Ambiente Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Si bien esto representa un cambio positivo, en términos de integración de una política de asentamientos irregulares a la de vivienda, implicó reacomodamientos y nuevos actores que influyeron en el ritmo de ejecución del Programa.

Espacio fiscal. Luego de la crisis económica de 2001, la mayoría de los gobiernos de América Latina, incluyendo Uruguay, aplicaron una política fiscal de tipo restrictiva. Consecuentemente, el espacio fiscal otorgado al Programa impuso límites a la asignación presupuestaria anual de recursos, entre 2002 y 2005. Desde la aprobación del Presupuesto del período quinquenal 2005-2009 por el Gobierno Nacional, asumido en marzo de 2005, se incrementaron fuertemente los recursos alcanzándose un nivel de ejecución satisfactorio.

Oferta de empresas contratistas para realizar los trabajos. El crecimiento de la economía en Uruguay a partir del 2002, y en particular de la industria de la construcción, implicó una saturación del mercado de la construcción y una oferta limitada de empresas de calidad en participar de este tipo de licitaciones, ante la existencia en el mercado de otros negocios alternativos. En términos generales, este tipo de obras no son de las más apetecibles para el mercado de la construcción (implica trabajar en zonas ya construidas, lo que dificulta la ejecución de las obras, además de estar sujetas a riesgo de robos de materiales, riesgos vinculados con seguridad de las personas, etc.). Lo anterior implicó dos fenómenos paralelos: importantes sobrecostos de las empresas al momento de licitar y/o participación en las licitaciones de empresas que a la larga demostraron insolvencia técnicas o financieras. Tal es así que existieron 8 obras que debieron ser suspendidas por problemas de cumplimiento de contrato/financieros de las empresas.

Preinversión y Empresas Técnicas Mixtas (ETMS). El contrato estableció que todos los proyectos serían precedidos de estudios de preinversión, conteniendo actividades de desarrollo comunitario, e incluirán la supervisión de la ejecución de las obras y servicios. La estrategia adoptada fue la de tender a contratar una sola firma de consultoría (ETM) para desarrollar estas tres actividades, para cada uno de los proyectos, asegurando así la continuidad y la consistencia técnica de las acciones. Sin embargo, esta forma de ejecución tuvo algunos inconvenientes entre los que cabe destacar: (i) la inexistencia en el mercado de firmas que tuvieran experiencia en temas de ingeniería con “enfoque social”, que obligó a un alto grado de concentración de estos trabajos en pocas firmas y, (ii) sobre costos pagados a las ETMs derivados de un ciclo de proyecto que se suponía demandaría entre 12 y 24 meses cuando en realidad demandó más de 36.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

La agencia ejecutora pasó por distintas etapas con relación a su desempeño. Se entiende igualmente que existió un proceso de aprendizaje que ha sido beneficioso para el diseño e implementación de la nueva Operación. Así, aunque en los primeros años el desempeño deba ser considerado poco satisfactorio, en la actualidad y a partir de los últimos años de ejecución, se le puede considerar satisfactorio.

C. Desempeño del Banco

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

Trabajo de los Sectorialistas: Los registros del Programa, permiten identificar que 4 Sectorialistas del Banco estuvieron encargados del seguimiento de este Programa, solamente desde el año 2000 a la actualidad.

Según el comentario de la entidad ejecutora, si bien la alternancia de los Sectorialistas, no significó cambios sustantivos en la modalidad de operación y en la calidad del relacionamiento, si se evidenció una diferencia en los procedimientos. Durante los 3 primeros años de la actual administración, el especialista sectorial a cargo de la operación se desempeñaba además como EA (especialista en adquisiciones) por lo cual la no objeción a las intervenciones y a los procedimientos de adquisición eran manejados por la misma persona, , facilitado por un conocimiento prolongado del Programa.

La realineación del Banco luego de lo anterior, el cambio de especialistas a cargo de la operación de FMM que no reunía las características de ser EA influyeron en un principio en la dinámica de trabajo con el ejecutor ya que no se tenía claridad sobre el nuevo funcionamiento del Banco y de las relaciones Especialista Sectorial – Especialista en Adquisiciones..

Adecuación a los cambios locales: La UCP destaca también *“el acompañamiento del Banco a través de sus Sectorialistas, desde marzo de 2005 a la fecha, momento en el cual el cambio de gobierno significó también un cambio en el contexto ideológico, lo cual adquiere visibilidad en la resolución diferente de la tensión entre lo económico y lo social, estableciendo dentro de sus competencias de gobierno, las políticas y las estrategias de la gestión, entre lo cual podemos ejemplificar con la duplicación del crédito presupuestal para el cumplimiento con los objetivos del Programa, priorizando a los sectores de población de mayor pobreza”*.

V. Sostenibilidad

Esta Operación es un ejemplo de proyecto que busca comprobar una metodología innovadora de intervención, cuyo éxito se traduce en la aceptación del concepto en las esferas políticas y entre los gobiernos involucrados. Esta Operación generó una Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión (CCLIP) y la aprobación de su primer tramo (Préstamo BID 2052/OC-UR) a fines de 2008. Esto implica que los programas de mejoramiento de asentamientos tienen una perspectiva de continuidad como política pública de corte social y urbano, la cual el Gobierno está dispuesto a sostener a futuro. De esta manera, la sustentabilidad financiera del Programa está asegurada y las metodologías perfeccionadas, ya que las lecciones aprendidas del programa 1186/OC-UR han sido incorporadas a la nueva operación.

La sostenibilidad del Programa se ha visto también fortalecida por su transferencia al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), organismo rector del sector vivienda en el país y responsable de la implementación de los programas de vivienda dirigidos a población de menores ingresos. Con ello se ha mejorado su articulación con otros programas del MVOTMA, en particular aquellos referidos a ordenamiento territorial y prevención de nuevos asentamientos irregulares.

Como parte del MVOTMA, el Programa ha adquirido también mayor relevancia dentro de la política social del país y es actualmente, junto con otros Ministerios y programas del sector social, miembro del Gabinete Social del Gobierno.

La operación y mantenimiento de las obras, especialmente en lo que respecta a los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, electrificación y vialidad, es absorbida por las empresas competentes, en particular Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) e Intendencia Departamentales, las que tienen políticas de subsidios a través de tarifas sociales y otros mecanismos para población residente en asentamientos irregulares. La operación y mantenimiento a cargo de las Intendencias, otros organismos del estado y la comunidad requiere ser mejorada

A. Capacidad Institucional

El PIAI tiene un fuerte apoyo de las Intendencias Departamentales, debido a que a través de las transferencias del programa, las Intendencias pueden atender las carencias de servicios básicos y sociales de los asentamientos irregulares. Además de los recursos para la elaboración de proyectos y las inversiones de mejoramiento de barrios, el apoyo del PIAI a las Intendencias es de una gran utilidad, dado que el PIAI destina importantes recursos financieros para la contratación de personal para la elaboración y supervisión de los proyectos. Este apoyo es sustantivo en los

casos de las Intendencias de Montevideo y Canelones. Como resultado de esto, se considera exitosa la propuesta de implantación por parte de las Intendencias del Programa y que se ha logrado el propósito de su capacitación en materia de intervenciones urbanas integrales.

También como resultado del Programa, el financiamiento de los gastos derivados del funcionamiento de la UCP, han permitido capacitar al MVOTMA para llevar acciones vinculadas con tareas preventivas y en la ejecución de programas urbanos.

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

VI. Evaluación y Seguimiento

A. Información sobre Resultados

Se realizaron dos evaluaciones abarcando 27 asentamientos terminados, 6 fueron evaluados por la Consultora INTERCONSULT en el 2006 y los restantes 21 por la Consultora CIFRA entre fines de 2007 y 2008. Estas evaluaciones se enfocaron en: (i) aspectos urbanísticos y de infraestructura; y (ii) percepción de los beneficiarios sobre el Programa, elaborando análisis cuantitativo y cualitativo. Se aplicaron 610 encuestas en asentamientos y 630 en áreas aledañas, se realizaron relevamientos de infraestructura en asentamientos del Programa y en asentamientos testigos, y se realizaron entrevistas en profundidad con técnicos de Coejecutores, Equipos Técnicos Multidisciplinarios, vecinas y vecinos.

Como resumen de las principales conclusiones de la última evaluación se destaca que:

“Hoy la satisfacción de los beneficiarios con el Programa es alta. Se valoran sobre todo los productos entregados y, más allá de algunos problemas señalados, también los procesos que se desarrollaron durante la intervención, sobre todo los vinculados a las obras físicas. Como ya se mencionó, en lo que respecta a los productos se destacan las obras más grandes y más durables, como el saneamiento. También se valora el efecto indirecto generado con la intervención, que motivó a los vecinos a mejorar ellos mismos su hábitat a la luz de las mejoras en su entorno”.

Respecto de la información encontrada en el Programa al iniciar esta administración, cuyo carácter se entendió insuficiente, se resolvió la elaboración de fichas acumulativas correspondientes a cada una de las fases de los proyectos de la Cartera a gestionar, las cuales se fueron cargando con la información disponible al Sistema Informático, por contrato de préstamo. Una vez culminado este proceso, si bien su evaluación es altamente positiva, ya que el Programa cuenta con información informática de cada AI y por fase del proyecto, el Programa consideró que es aún insuficiente y que el sistema informático presentaba debilidades e inconvenientes a los efectos de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión. Esta situación llevó a que en el último semestre del año 2008, en coordinación con el BID, se elaborara un Pliego Licitatorio y Términos de Referencia, para el llamado “Aplicación Informática para el Sistema de Gestión, Evaluación y Monitoreo para el Programa Mejoramiento de Barrios”. El objetivo del presente llamado es la contratación de un servicio de consultoría para la implementación de una aplicación informática requerida para la puesta en funcionamiento de un Sistema de Gestión, Monitoreo y Evaluación para agilizar la gestión de procesos y apoyar en el monitoreo de la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios (2052/OC-UR). El Sistema será administrado por la UCP/PIAI.

En el momento (junio de 2009) la Comisión Evaluadora se encuentra en la etapa final de evaluación y resolución.

La firma seleccionada tendrá ocho meses para realizar en el diseño de la herramienta, a partir de la firma del contrato, en colaboración con un equipo del PIAI. Con esto se espera tener un Sistema que sirva para mejor sistematizar los datos de la ejecución pasada y asegurar un seguimiento adecuado de la etapa que se inicia con el nuevo préstamo.

B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Como ya se señaló anteriormente en este Programa en particular, el país y el Banco acordaron seguir trabajando en el sector para lo cual se firmó una línea CCLIP y una primera operación. Consecuentemente, el Banco realizará un seguimiento de las intervenciones en el sector a través de los indicadores establecidos en la matriz de resultados de la nueva operación.

Asimismo, el nuevo Programa ha previsto el diseño final e implementación del sistema de monitoreo para el Programa. No se hará una evaluación ex post formal, pero los datos del sistema y los informes generados por este serán útiles para esta la retroalimentación de las acciones del Programa.

VII. Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas han sido volcadas, de alguna manera a lo largo de este documento e incorporadas a la nueva Operación. A manera de síntesis se señala:

Consideraciones del entorno urbano. Abordar el mejoramiento de barrios sin considerar el entorno urbano en el que están insertos, no sólo disminuye los resultados e impactos positivos, sino que puede incluso generar efectos no deseados, como la conformación de nuevos asentamientos informales. Las intervenciones a futuro deben estar encuadradas en el ámbito de una estrategia municipal de urbanización, de modo a contemplar medidas que impidan el crecimiento desordenado de las ciudades y en particular que no estimulen la creación de nuevos asentamientos. El Programa 2052/OC-UR ha incorporado dos intervenciones de este tipo.

La inserción de la estrategia de prevención y atención a los Asentamientos Irregulares en la política de vivienda. La manera más efectiva de prevenir nuevos asentamientos es una sólida política habitacional que tenga capacidad de ofrecer soluciones habitacionales adecuadas a la diversidad de la demanda; ello implica acompañar las medidas estructurales del sistema de vivienda con la oferta de soluciones habitacionales de corto plazo (como por ejemplo lotes con servicios y fondos de garantía de alquileres). El Programa 2052/OC-UR contempla una intervención urbana de generación de entorno urbano y soluciones de vivienda, y financiará parcialmente una propuesta de lotes con servicios y fondo de garantía de alquileres.

Para que la estrategia de prevención de formación de asentamientos pueda ser implementada y logre el impacto previsto, las propuestas y actividades deben instrumentarse a través de un trabajo coordinado, conjunto y complementario entre la Unidad Ejecutora del Programa y los entes que tienen la competencia institucional para tal objeto (vivienda y áreas sociales). El nuevo programa 2052/CO-UR tiene dependencia orgánico funcional del MVOTMA y participa del gabinete social a través del MVOTMA:

Los programas de mejoramiento de barrios como una forma de articular la inversión pública en el territorio. La garantía de éxito de mediano plazo para este tipo de intervenciones y su sustentabilidad más allá de la participación del Banco es que las distintas entidades involucradas con inversiones sociales (en este caso de Asentamientos Irregulares) sean capaces de coordinar-articular sus planes de inversiones en un territorio logrando de esta manera: (i) potenciar su impacto y (ii) una mayor probabilidad de éxito en la implementación de programas sociales en una población en la que se ha logrado trabajar la cohesión social.

Los costos y la cobertura de las intervenciones. Existe un continuo “*trade-off*” entre las inversiones requeridas para implantar la infraestructura básica y comunitaria en cada uno de los barrios y la cobertura posible del Programa. En este sentido, una de las limitaciones que ha presentado el Programa es que los gobiernos departamentales no siempre siguieron los parámetros máximos de inversión por familia/beneficiario. Las razones son varias, pero la principal lección aprendida es que los ejecutores del Programa deben tener incentivos concretos para limitar sus costos por proyecto. La exigencia de contrapartida proporcional a la inversión del gobierno central es un buen modelo, que debe estar acompañado de una restricción presupuestaria más firme por parte de la UCP.