



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa Multifase de Apoyo al Sector Vivienda (Fase I)

País: República del Ecuador

Sector/Subsector: Desarrollo Urbano y Vivienda

Equipo de Proyecto Original: Patricia Torres (RE3/SC3), Jefe de Equipo de Proyecto; Pablo Adam (RE3/SC3); Gonzalo Afcha (RE3/SC3); Marcelo Barros (COF /CEC); Kevin McTigue (LEG); y Ana Lucía Saettone (RE3/ SC3)

Número de Proyecto: EC0207

Número de Préstamo : 1416 / OC-EC

Fecha del QRR: 25 de noviembre de 2008

Fecha de Aprobación Final del PCR: 8 Diciembre de 2008

Equipo PCR: Patricia Torres (ICF/FMM), Guillermo Arrivillaga (CAN/CAN) y Roberto Carrión Game (consultor)



ÍNDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA.....	4
II.	EL PROYECTO.....	5
	A. Contexto del proyecto.....	5
	B. Descripción.....	6
	C. Revisión de la calidad del diseño.....	12
III.	RESULTADOS.....	13
	A. Efectos directos.....	13
	B. Externalidades.....	14
	C. Productos	15
	D. Costos del proyecto.....	18
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	18
	A. Análisis de los factores críticos	18
	B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora.....	19
	C. Desempeño del Banco	19
V.	SOSTENIBILIDAD.....	20
	A. Análisis de factores críticos	22
	B. Riesgos potenciales.....	22
	C. Capacidad institucional.....	23
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	23
	A. Información sobre resultados.....	23
	B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post.....	24
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	24



Abreviaturas y Acrónimos

Banco o BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
CTH	Compañía de Titularización Hipotecaria
DPM	Direcciones Provinciales del MIDUVI
ET	Entidad Técnica
GOE	Gobierno de la República del Ecuador
IA	Instituciones Auxiliares
IFI	Institución Financiera Intermediaria
MEF	Ministerio de Economía Y Finanzas
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ONG	Organismo No Gubernamental
Programa	Ecuador. Programa de Apoyo al Sector Vivienda II (Fase I)
PROMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
RO	Reglamento Operativo
RUDO/USAID	Oficina de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>United States International Development</i>)
SELBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales del Ecuador
SIV	Sistema de Incentivos para Vivienda
UCP	Unidad Coordinadora del Programa



I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: EC0207	TITULO: Programa de Apoyo al Sector Vivienda II (Fase I)
Prestatario: República del Ecuador	Fecha aprobación Directorio: 31-julio-2002
Agencia ejecutora: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)	Fecha efectividad contrato préstamo: 16-Dic-2002
Préstamo: 1416/OC-EC	Fecha elegibilidad primer desembolso: 21-Mar-2003
Sector: Desarrollo Urbano y Vivienda	Meses en ejecución
Instrumento de préstamo: Inversión.	* desde aprobación: 58 meses
	* desde efectividad del contrato: 54 meses
	Períodos de desembolso
	Fecha original desembolso final: 16-Jun-2006
	Fecha actual desembolso final: 16-Jun-2007
	Extensión acumulativa (meses): 12 meses
	Extensión especial (meses): n/a
	Monto del préstamo
	* Monto original: US\$25.000.000
	* Monto actual: US\$24.515.611,17
	* Pari Passu: 62,5/37,5
	Desembolsos
	Monto a la fecha (BID): 24.515.611,17 (1
	Monto a la fecha (A/L): 13.646.405,00 (91%)
	Costo Total del Proyecto: US\$38.162.016,17 (95.4%)
	Redireccionamiento
	Este proyecto:
	- recibió fondos de otro proyecto? [No]
	- Envío fondos a otro proyecto? [No]
Reducción de Pobreza (PTI): Si	
Equidad Social (SEQ): Si	
Clasificación ambiental: B	
	En estado de "Alerta"
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: SI
	De ser afirmativo, favor indicar razones: A la fecha del término de su ejecución, el Proyecto estaba calificado en el ISDP con baja (L) probabilidad de sostenibilidad (AS).
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto: Durante los últimos años de ejecución del proyecto (específicamente a partir de 2005), el GOE no entregó los recursos de contrapartida dentro del cronograma establecido ni destinó en sus presupuestos anuales los recursos (US\$12 millones/año), adicionales a la contrapartida para que, con miras a la sostenibilidad del proyecto, el SIV ampliara su cobertura. Esta situación afectó la sostenibilidad del programa. Sin embargo y a pesar de no lograrse la continuidad del programa, la sostenibilidad del Sistema se logra, al retirarse el BID de su financiamiento y seguir el sistema de bonos operando como el elemento clave de la actual política habitacional del Gobierno.

Resumen de la clasificación de desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
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)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)

II. EL PROYECTO

A. *Contexto del proyecto*

Hasta fines de la década pasada, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el Ecuador, financiaba y ejecutaba proyectos habitacionales de manera ineficiente e insostenible, con altos costos administrativos, poca participación privada, y politización en los procesos de selección de beneficiarios. El financiamiento de primer piso que realizaba el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), tradicionalmente otorgado a tasas de interés preferencial y con bajo nivel de recuperación, no posibilitaba una movilización y sostenimiento de recursos para enfrentar las magnitudes de las demandas habitacionales en el país.

Bajo la perspectiva de posibilitar un cambio de visión estratégica en los procesos de oferta (construcción y financiamiento) de vivienda, entre 1992 y 1997 la Oficina de Asuntos Urbanos y Vivienda (RUDO) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –*USAID (United States Agency for International Development)*–/Ecuador (RUDO/*USAID*), brindó asesoría técnica al MIDUVI en la formulación de un sistema de subsidios directos a la demanda habitacional. Esta visión estratégica redefinía el papel tradicional del Estado de promotor, constructor y financiador de proyectos de vivienda, hacia un rol subsidiador e incentivador de la intervención protagónica del sector privado. Con ello se iniciaba un proceso de transformación y modernización del sector habitacional, apuntando fundamentalmente a la focalización de inversiones en familias de bajos ingresos a través de un subsidio directo, denominado Sistema de Incentivo a la Vivienda (SIV). Este sistema comprendía la inversión equitativa y transparente de recursos públicos, promoviendo: (a) la intervención del sector privado en soluciones habitacionales de bajo costo; y (b) el mejoramiento del acceso de familias de bajos ingresos a una vivienda mediante su esfuerzo propio (ahorro), con ayuda del Estado (bono) y apoyo del sector bancario privado (crédito).

En diciembre de 1997, el Banco aprobó el primer proyecto “Apoyo al Sector Habitacional” I (1002/SF-EC y 1078/OC-EC), por un total de US\$68.6 millones, para financiar el Sistema de Incentivo a la Vivienda (SIV). El Programa incluía: (a) la creación de un sistema de subsidios directos a la demanda; (b) la profundización de la oferta de crédito y de vivienda por parte del sector privado; y (c) reformas en el marco regulatorio municipal. Los logros obtenidos por el Programa durante su ejecución comprendieron: (a) la inscripción de 100 mil familias en el Sistema, siendo 48 mil de ellas beneficiarias del subsidio y constituyéndose en demanda real de vivienda; (b) el registro de 126 proyectos de vivienda y la construcción de mas de 65 mil unidades habitacionales; (c) la apertura de cuentas de ahorro por un total de US\$28 millones provenientes de postulantes del Programa, con la incorporación de 32 instituciones financieras tramitando US\$100 millones en crédito; y (d) la participación de 21 (de las 22) provincias del país en el Programa.



El Programa, además de cumplir con los objetivos y metas establecidas, apoyó reformas importantes en el sector habitacional, a saber: (a) el Estado pasó de ser ejecutor de política de vivienda a facilitador del proceso de producción de vivienda; (b) se generó e institucionalizó un sistema transparente de subsidios directos a la demanda habitacional; (c) el sector privado asumió un rol protagónico en la construcción y financiamiento habitacional, especialmente el de los sectores de menores recursos económicos, convirtiéndose en ejecutor de la política; (d) los municipios adoptaron reformas en sus marcos regulatorios para la construcción de urbanizaciones y viviendas; y (e) el MIDUVI adoptó e incorporó gradualmente los procesos del SIV al resto de sus programas, posibilitando un avance importante en el sector de la vivienda en el Ecuador.

Sin embargo, y no obstante el cumplimiento de objetivos y metas, la magnitud del problema habitacional, las condiciones de pobreza de la población ecuatoriana, el ritmo de crecimiento de las áreas urbanas y la inestabilidad política que caracterizó al país, hacían necesario que se continúe con las reformas iniciadas. Con el objetivo de profundizar la transformación y modernización del sector habitacional del país, el Banco aprobó un programa multifases, Programa de Apoyo al Sector Vivienda II (Fase I) (el Programa) por US\$40 millones, objeto de este Informe, estaba dirigido a consolidar la metodología iniciada a través de la primera operación y a iniciar una operación demostrativa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB). La Fase II estaría orientada a la ampliación del PROMIB, a nivel nacional, con miras a focalizar beneficios a poblaciones aún más pobres. Debido a que el país decidió no continuar con la Fase II, se realiza el PCR, que a continuación se presenta.

El contexto dentro del cual el Programa se desarrolla esta caracterizado por ser un periodo de alta inestabilidad política y rotación de funcionarios públicos incluida la cabeza del sector. Durante la ejecución del programa hubo 6 ministros, lo que hizo difícil el proceso de ejecución. De igual manera, se destaca el hecho de que a pesar del éxito de la primera operación el monto de la segunda se redujo en un 40%, trayendo como consecuencia un impacto menor, sin embargo y a pesar de estas limitaciones El Programa cumple con las metas establecidas y el sistema de subsidios directos a la demanda logra superar las crisis que afrontó y hoy esta establecido en el país y el actual gobierno lo retoma y lo adopta como parte de su política habitacional.

B. Descripción

i. Objetivos del desarrollo

El Programa de Apoyo al Sector Vivienda-II (Fase I) tenía como propósito profundizar y consolidar la transformación del sector habitacional del país lo cual traerá como consecuencia la ampliación de la posibilidad de acceso a la vivienda de los sectores de población de bajos recursos. Teniendo como fin principal contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de esta población, los objetivos específicos eran los siguientes: (i) consolidar el Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV), incrementando la



participación del sector privado financiero y constructor en el sector; (ii) mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en áreas urbanas deficitarias; y (iii) promocionar la participación de los gobiernos locales en el sector habitacional.

ii. Estrategia del Programa

El Programa contempló financiar actividades dirigidas a apoyar la consolidación del sistema de subsidios directos (SIV), y de la transformación institucional del sector. El proceso de transición se realizaría mediante el financiamiento decreciente de los recursos del Banco, donde los recursos del préstamo financiarían el 80% de bonos del primer año, el 60% el segundo, y el 40% el tercero, y el Gobierno de la República de Ecuador (GOE), asumiendo el pago de los subsidios/bonos del programa de forma incremental, a saber: 20% de los bonos del primer año, 40% del segundo y 60% del tercero. Se estimó que, al finalizar El Programa, el gobierno financiaría de forma sostenible un mínimo de 7,000 bonos anuales. El subsidio beneficiaría a una familia de forma directa e individual mediante dos opciones: (a) accediendo al mercado para adquirir una vivienda nueva requiriendo ingresos suficientes y estables que le permitan obtener un crédito; o (b) mejorando las condiciones deficitarias de la vivienda que se posee legalmente.

De igual manera, se prepararía y daría inicio a un nuevo instrumento (Programa de Mejoramiento Integral de Barrios -PROMIB), dirigido a beneficiar a familias de más bajos recursos, y se fortalecería institucionalmente a municipios seleccionados para que puedan asumir las funciones que este nuevo instrumento (PROMIB) requiera de ellos. Mientras el bono para vivienda beneficiaría a familias con alguna capacidad económica, el bono PROMIB, al ser de carácter colectivo, beneficiaría a una comunidad de familias que habitan en áreas informales, en condiciones de habitabilidad precaria, y niveles de ingreso predominantemente por debajo del nivel de pobreza. Estas familias serían beneficiadas mediante el apoyo a la legalización de su propiedad, la provisión de infraestructura que permitirá la prestación de los servicios domiciliarios y sociales, y el mejoramiento de las condiciones ambientales del entorno. El PROMIB requería de un período inicial de entrenamiento y capacitación, tanto de las instituciones participantes como de las posibles comunidades beneficiarias. De igual manera, en este período era necesario preparar los proyectos y generar instrumentos e instancias de participación y coordinación entre entidades del nivel nacional, local y de la sociedad civil, las cuales deberían participar de forma simultánea en la generación de actividades y subprogramas de carácter físico y social. Posteriormente, en la Fase II, el PROMIB se extendería a nivel nacional, y se financiará la ampliación de actividades de fortalecimiento institucional dirigidas a nuevos municipios participantes.

El cuadro siguiente ilustra la estrategia de distribución en el tiempo de las principales actividades:



FASE I			FASE II		
AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV	AÑO V	AÑO VI
1. Componente Subsidio Directo a la Demanda (SIV)					
9.500 bonos	9.500 bonos	7.000 bonos	Sistema único de subsidios para la vivienda en funcionamiento. GOE financiaría un número mínimo estimado en 7,000 bonos anuales.		
2. Componente Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB)					
Definición de municipios y participantes. Preparación de actores y formulación de proyectos	a) Desarrollo programa inicial en por lo menos 6 municipios; b) sistematización de experiencias para definición de programa nacional; c) 20 proyectos preparados para fase II.		Ampliación del programa con desarrollo de proyectos a nivel nacional para municipios de más de 20.000 habitantes.		
3. Componente Fortalecimiento Institucional					
Desarrollo institucional, entrenamiento y capacitación de los principales actores participantes e identificación, selección y preparación de los proyectos			Consolidación institucional del PROMIB.		

Se previó utilizar la modalidad de préstamo multifase dado que este proceso de largo plazo requiere intervenciones escalonadas y creación de consensos y capacidades a nivel nacional y municipal. El préstamo de US\$25 millones para la Fase I, tendría una duración de tres años y se concentraría en consolidar el sistema de incentivos a la vivienda, y en la puesta en marcha del Componente PROMIB. Una Fase II, por US\$35 millones, con una duración de tres años, apoyaría principalmente la expansión del Componente PROMIB a una cobertura nacional, y sería procesado una vez se haya desembolsado el 75% de los recursos del primer préstamo y se hayan cumplido las metas acordadas como elementos accionadores, de acuerdo a las características ilustradas en el cuadro siguiente:

Elementos accionadores para Fase II
1. Institucionales y de Política
<ul style="list-style-type: none"> El GOE asume el pago de los bonos del programa de forma incremental así: 20% de los bonos del primer año, 40% del segundo y 60% del tercero El gobierno tiene programado y en el presupuesto del 2006 el recurso correspondiente a 7.000 bonos. El SIV es administrado en su totalidad por la Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI. Los programas de vivienda del MIDUVI funcionando en un sistema unificado en criterios, procedimientos y bajo un sistema informático único.



2. Resultados del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

- 3.600 familias beneficiarias del bono MIDB (PROMIB)
- 50% de los barrios beneficiados tienen acceso a servicios domiciliarios (agua, saneamiento y energía) y cuentan con guardería y sala comunal en servicio
- 80% de beneficiarios del programa bajo línea de pobreza
- 15 equipos municipales capacitados (5 de la fase I y 10 de la fase II)
- 6 municipios seleccionados, 10 proyectos terminados y 10 con obras en ejecución
- Avances municipales en eliminación de barreras a la generación de vivienda económica (gestión de suelo, simplificación de trámites, flexibilización de normas, incentivos a la urbanización progresiva) evaluados y plan de acción para la segunda fase
- 20 intervenciones con proyectos preparados para ejecutar en la fase II
- Reglamento Operativo ajustado
- 75% de los recursos de este componente desembolsados

iii. Componentes

El Programa, dimensionado en un monto total de US\$40 millones (US\$25 millones BID y US\$15 millones GOE) comprendió cuatro componentes, a saber: (a) un componente para la Consolidación del Sistema de Subsidios Directos; (b) un componente de Mejoramiento de Barrios a ser implementado en seis (6) municipios del país; (c) un componente de Fortalecimiento de Actores del Programa; y (d) un componente de Administración y Seguimiento del Programa.

- (a) Componente Consolidación del Sistema de Subsidios Directos (US\$32,4 millones) comprendió el financiamiento de un total de 26 mil bonos para la adquisición de vivienda nueva y/o mejoramiento de viviendas existentes. Se estableció un esquema de financiación decreciente del aporte del Banco, a efecto de que durante la ejecución de la Fase II el GOE asumiera la responsabilidad de continuar el financiamiento del Sistema, estableciéndose para este efecto que, con recursos del país el GOE financiaría en forma sostenible un mínimo 7.000 bonos anuales.
- Subcomponente de subsidio directo a la demanda de vivienda nueva (US\$21,6 millones) se otorgarían 12 mil bonos de US\$1.800/bono, bajo los mismos criterios del primer programa, vale decir: hogares con ingresos de hasta US\$360 mensuales; valor máximo de la vivienda US\$8.000; aporte mínimo mediante ahorro del 10% del valor total de la vivienda (hasta US\$800); y crédito de hasta US\$5.400. A efecto de cumplir la estrategia diseñada, se estableció un sistema de ahorro programado que incentive una mejor y más directa relación entre la entidad financiera y el ahorrador futuro demandante de crédito. Dado que el Programa pretendía lograr una mayor focalización de recursos en familias de menores ingresos, el 70% de los recursos del subcomponente fueron dirigidos hacia familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza del país (US\$240/mes). Se estableció para este efecto un sistema de selección y ponderación de beneficiarios que respondía a los siguientes criterios: aspectos socioeconómicos en base a ingresos, composición y cargas familiares; y condición económica, basada



en la demostración de la capacidad de ahorro y la posibilidad de obtención de un crédito con el sector privado.

- Subcomponente de subsidios directos para mejoramiento de vivienda (US\$10,8 millones), se otorgarían 14 mil bonos de US\$750/bono, dirigidos al mejoramiento de viviendas localizadas en barrios consolidados de propiedad de familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza (US\$240 mensuales). Este subsidio financiaría la realización de conexiones domiciliarias a servicios, construcción o ampliación de baños y cocinas y construcción, reparación o ampliación de techos. Fue programado bajo los siguientes parámetros: el mejoramiento mínimo correspondía al total del subsidio, más un aporte de US\$100 por familia. El valor máximo de la vivienda a ser mejorada no podía ser superior a US\$4.000, sin incluir el valor del predio. Las postulaciones deberían realizarse a través de Entidades Financieras (EFI), con el apoyo de Entidades Técnicas (ET), las mismas que deberían estar constituidas por Organismos No Gubernamentales (ONG) y/o profesionales que se encargarían en forma remunerada de asistir al postulante en la recolección y verificación de la información requerida, en el diseño y presupuesto de la intervención, y en la supervisión de la obra para garantizar su óptima ejecución, a pesar de la diversidad y dispersión existente de las viviendas a ser mejoradas.

- (b) El Componente PROMIB (US\$4,46 millones) tenía como objetivo poner en marcha un programa de mejoramiento integral de asentamientos en condiciones deficitarias, promoviendo la integración física y social de áreas informales a la ciudad formal, a través de un financiamiento dirigido a mejorar la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de la población beneficiaria. Esta primera fase (proyecto demostrativo) estuvo programada para beneficiar a 3.600 familias localizadas en 6 ciudades de más de 20.000 habitantes. Se estableció un aporte promedio de US\$2.100/familia, 50% de este se financio con recursos del programa, el 50% restante se financiaría con recursos de las municipalidades participantes, y de las familias beneficiarias quienes debían aportar US\$100/familia.

El Programa consideró criterios técnicos para la selección de los asentamientos o barrios de intervención, los mismos que fueron propuestos para posibilitar una gestión eficiente y la focalización de recursos en familias de extrema pobreza. Estos criterios de selección de barrios fueron: (a) ubicación en municipios que cumplieran con los requerimientos del Programa; (b) disponer de la factibilidad técnica y de provisión de servicios domiciliarios; (c) contar con una disposición manifiesta de asumir la operación y mantenimiento de los mismos; (d) estar ubicados en zonas sin riesgo ambiental, sobre terrenos de propiedad pública u obtenidos mediante transacción privada legalmente aceptada; (e) mantener asentamientos con existencia comprobada de más de cinco años, con un mínimo de 50 predios, y con el 80% de los mismos ocupados y habitados; (f) con un 75% de los hogares con al menos una NBI; (g) con el 80% de las familias con ingresos bajo línea de pobreza; y (h) con comunidades con algún grado de



organización social. Ante estos criterios, los municipios preseleccionados fueron: (a) en la costa: Guayaquil, Machala, Manta, Eloy Alfaro, Portoviejo, Quevedo y Esmeraldas; (b) en la sierra: Quito, Santo Domingo, Ambato y Riobamba; y (c) en el oriente (Amazonía): Lago Agrio y Puyo.

El componente incluyó dos actividades: urbanización integrada y apoyo a procesos de gestión del PROMIB. Dentro de urbanización integrada (US\$3.6 millones) se consideró financiamiento para intervenciones en infraestructura básica, regularización de la propiedad, y desarrollo social y comunitario. Infraestructura básica comprendió la provisión de servicios domiciliarios de abastecimiento de agua potable, saneamiento, drenaje pluvial; construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas y redes de distribución y conexiones domiciliarias; vialidad local y de conexión con la ciudad; espacios públicos, parques y plazas; y obras de protección ambiental como arborización, control de erosión, estabilización de suelos y protección natural de canales. Intervenciones en regularización de la propiedad comprendió la legalización de títulos de propiedad y apoyo en gestiones para obtención de Escritura global; ordenamiento del territorio ocupado; trámite municipal de aprobación y resolución del fraccionamiento del territorio previo a la legalización, obtención de Escritura y registro; levantamientos planimétricos y trámites municipales necesarios para la legalización urbanística de las viviendas. Por su parte, intervenciones en desarrollo social y comunitario comprendió acciones para la organización, movilización y fortalecimiento de comunidades para la identificación y formulación de proyectos; capacitación para el seguimiento de la ejecución de los mismos; capacitación y entrenamiento en el uso y mantenimiento de la infraestructura construida; protección y cuidado ambiental; recolección de basuras; acompañamiento social de los proyectos durante la formulación, ejecución y mantenimiento de las obras ejecutadas.

La actividad de apoyo a la gestión del PROMIB (US\$0,86 millón) se apoyaría la promoción y preparación de proyectos, así como procesos de capacitación técnica y operativa de diversos actores, a saber: Unidad Coordinadora del Programa (UCP), Direcciones Provinciales del MIDUVI (DPM), equipos técnicos de los municipios participantes, así como ONG y ET participantes. Adicionalmente, se incluyó recursos para la formulación y preparación de proyectos para la Fase II del Programa.

- (c) El Componente Fortalecimiento de Actores del Programa (\$1,34 millón) comprendió acciones específicas dirigidas al fortalecimiento institucional del MIDUVI, EFI e instituciones auxiliares (ONG y ET); al fortalecimiento municipal para la producción de la vivienda social, así como, al fortalecimiento de otros actores participantes. El fortalecimiento institucional del MIDUVI estaba dirigido a perfeccionar su sistema informático; optimizar los procesos operativos del Programa, y a capacitar al personal de las diferentes DPM). En cuanto al fortalecimiento institucional de las EFI e instituciones auxiliares, éste comprendía procesos de capacitación y apoyo técnico dirigidos a identificar y desarrollar



tecnologías crediticias que les permitieran ampliar su participación en el financiamiento de vivienda a los segmentos de población de bajos ingresos. Se contemplaba para este efecto la realización de actividades de capacitación técnica a departamentos y oficiales en los procesos de implementación de microcréditos; diseño del sistema de ahorros pactados o programados, e implementación de procesos de redescuento de hipotecas. Con respecto al fortalecimiento municipal para la producción de vivienda social, el Programa contemplaba apoyar procesos de capacitación técnica dirigidos a funcionarios municipales para: (a) profundizar su entendimiento de los problemas de la vivienda e infraestructura urbana; (b) propiciar alianzas con el sector privado para la generación de suelo urbano; y (c) cumplir con las nuevas funciones que demandaba la ejecución del PROMIB. Igualmente, se programó recursos para apoyar procesos de: generación de suelo para vivienda social; simplificación de trámites y flexibilización de normas urbanísticas, así como, regularización de urbanizaciones, titularización y registro de la propiedad. En cuanto a la generación de suelo para vivienda social, el Programa contempló propiciar alianzas estratégicas entre las municipalidades y el sector privado para generar oferta de suelo urbano para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, y para posibilitar que estos modelos de gestión puedan ser replicables en otras municipalidades. Asimismo, el Programa apoyaría un proceso de flexibilización del marco normativo y regulatorio y simplificación de trámites en los procesos de aprobaciones urbanísticas y de tenencia del suelo, a partir de las experiencias desarrolladas por el primer programa. Por último, con respecto al fortalecimiento de otros actores, se programó continuar apoyando las actividades de entrenamiento y capacitación de las EFI y ET para que éstas mejoren su colaboración en la realización de las actividades fijadas en El Programa.

- (d) El Componente Administración y Seguimiento del Programa previó financiamiento para la administración y apoyo a la ejecución de las actividades establecidas por el Programa y para la realización de una auditoría externa, seguimiento operativo y evaluación. La administración y apoyo a la ejecución, contempló la contratación del personal, equipo y gastos de funcionamiento de la UCP hasta la total institucionalización del sistema al término de la primera fase de esta operación. Además, se estableció la necesidad de integrar un nuevo personal técnico para responsabilizarlo de las actividades inherentes al desarrollo del PROMIB. Se dispuso también que la UCP coordinara y supervisara las consultorías nacionales e internacionales que se iban a requerir para el desarrollo de las actividades del componente de fortalecimiento institucional y capacitación.

C. Revisión de la calidad del diseño

La formulación del Programa contó con un diagnóstico bien elaborado que permitió identificar las deficiencias habitacionales bajo una visión integral que estableció adecuadamente sus nexos sociales, económicos y financieros. Se consideraron



indicadores cuantitativos muy bien definidos que posibilitarían el diseño de la estrategia de intervención dirigida a corregir los problemas detectados en el sector. Los insumos, arreglos institucionales y los recursos proyectados posibilitaron la consecución del objetivo estratégico del Programa. Contó además, con todos los elementos para monitorear el avance de los aspectos clave de desempeño. Todos estos parámetros de intervención permitirían evaluar objetivamente las propuestas del Programa para determinar si fueron bien concebidas y si su ejecución logró fundamentalmente: (a) cumplir satisfactoriamente los objetivos planificados; (b) verificar el cumplimiento de los impactos programados; y (c) comprobar si la instrumentación de las reformas sectoriales fueron las adecuadas para mejorar la capacidad de los sistemas de construcción y financiamiento de viviendas.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

III. RESULTADOS

A. Efectos directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO	
Objetivo estratégico: consolidar la transformación del sector habitacional para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de bajos ingresos.	
Indicadores clave de efectos directos	
Cinco años después de terminado el programa año 2010: Política habitacional y sistema de subsidios consolidado.	
Un año después de terminada la ejecución del programa año 2006:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Política y Sistema de generación de vivienda para los sectores de bajos ingresos estables. 2. Las condiciones de acceso a vivienda se mejoran. 3. Las condiciones deficitarias de los asentamientos marginales se mejoran (Ver Anexo 3 Marco Lógico). 	
Efectos directos planeados:	Efectos directos logrados:
Sistema de Incentivos a la Vivienda consolidado, con participación del sector privado financiero y constructor incrementada, mejorando condiciones habitacionales de	Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV) consolidado y vigente. El Programa contribuyó a consolidar la transformación del sector habitacional del país por medio de: (a) un cambio de roles de instituciones publicas y del sector privado (construcción y financiamiento habitacional); y (b) el mejoramiento de la eficiencia del sector en la focalización de sus recursos bajo criterios estratégicos de equidad y eficiencia. Este cambio de visión estratégica ha posibilitado el uso mas eficiente de recursos fiscales, y que la industria privada de la construcción siga interesada en atender a poblaciones de recursos medio bajos (3 quintil) con la construcción de viviendas de bajo costo, viabilizando un mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones de bajos ingresos y de extrema pobreza. La participación del sector privado financiero fue limitada y no alcanzo a



las poblaciones de bajos ingresos.	generar impacto notorio en el incremento de hipotecas para vivienda para familias de bajos ingresos
Clasificación: P	Se genera un nuevo modelo de intervención en áreas urbanas marginales y deficitarias que hoy esta siendo desarrollado por el país.

Resumen del Objetivo de Desarrollo Clasificación:

[] Muy Probable (MP) [X] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

El Programa cumplió su meta de continuar la modernización el manejo del sector habitacional para direccionar cambios estructurales, posibilitando consolidar una visión estratégica que logró fundamentalmente una efectiva intervención del Estado en el sector habitacional. Específicamente: (a) el MIDUVI ha dejado de ser la empresa estatal que promueve y construye proyectos de vivienda; (b) el BEV, al dejar de actuar como institución financiera de primer piso y trasladar al sector privado las responsabilidades de financiamiento de vivienda, apoya a que el sector habitacional del país cuente con mayores recursos de inversión y con mejores posibilidades de sostenimiento; (c) el sistema de subsidios directos se está consolidando y remplazando prácticas de otorgamiento de subsidios indirectos no cuantificables; (d) el MIDUVI incentiva la participación de urbanizadores y constructores, creando condiciones favorables al mercado de vivienda para posibilitar que este sector aporte sus recursos técnicos, humanos y financieros en el desarrollo de proyectos accesibles a poblaciones pobres.

El PROMIB, logro su efecto demostrativo y hoy más de 11 municipios están desarrollando proyectos similares.

Estrategia de país: dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.

Dentro de los objetivos del programa del Banco para el Ecuador indicados en el Documento de Programación de País (CPP) 2000-2002 se encuentra el alivio de la pobreza, formación del capital humano e inclusión social. Como una de los componentes de la estrategia para contribuir a detener la crisis social y proteger los activos humanos y físicos de los pobres, se establece el apoyo a la formación del capital físico de los grupos vulnerables, mediante al Programa de Apoyo al Sector de la Vivienda-II. El Programa, bajo este enfoque estratégico, consolidó la transformación del sector habitacional y viabilizó mejoras substanciales de las condiciones de vida de las poblaciones pobres. De esta manera contribuyó a la estrategia de país, al constituirse en un instrumento clave para mitigar los problemas de pobreza de estas poblaciones.

B. EXTERNALIDADES

No hay medición de efectos indirectos no planeados. Sin embargo este programa como todos los programas de vivienda social vía subsidio directo a la demanda o los programas de mejoramiento de barrios vía la financiación de obras de entorno y equipamiento comunal generan efectos indirectos a saber: la formalización de este segmento de población trae, incremento en el recaudo de prediales y bancarización de la población, en el caso de PROMIB, mejoramiento de la vivienda con recursos propios



de la familia incentivados por la dotación de los servicios domiciliarios básicos incremento trayendo como consecuencia incremento en el patrimonio familiar.

C. PRODUCTOS

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN		
Componentes	Indicadores claves del producto	
<p>Componente 1: Consolidación Sistema Subsidios Directos.</p> <p>Costo: US\$32,4 millones (100%) BID: US\$20,5 millones (63%) A/L: US\$11,9 millones (37%) Desembolsado BID: 100%.</p> <p>Clasificación: S</p>	<p>Productos Planeados (Según Marco Lógico)</p> <p>27.500 bonos (11.000 bonos de vivienda urbana nueva y 16.500 bonos de mejoramiento vivienda) asignados y entregados.</p>	<p>Fin de Proyecto (según ISDP)</p> <p>26.893 bonos asignados y entregados familias para mejorar sus condiciones de habitabilidad, cumpliéndose el 98% de las metas programadas. Se construyeron 10.670 viviendas nuevas y llevaron a cabo 16.223 mejoramientos de vivienda.</p>
<p>Componente 2: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB).</p> <p>Costo: US\$4,7 millones 100%) BID: US\$3,3 millones (67%) A/L: US\$1,5 millones (33%)</p>	<p>Productos Planeados (Según Marco Lógico)</p> <p>Proyectos piloto del PROMIB ejecutados en 6 municipios, beneficiando a 3.600 familias.</p> <p>Lecciones aprendidas de la implementación del PROMIB sistematizadas.</p> <p>Barrios intervenidos por el PROMIB cuentan con mayor accesibilidad vial, prestación continua de servicios domiciliarios, agua, alcantarillado, electricidad, guarderías y salones comunales?</p> <p>20 proyectos preparados para la ejecución de la segunda fase PROMIB.</p>	<p>Fin de Proyecto (según ISDP)</p> <p>Proyectos piloto del PROMIB ejecutados en 11 municipios, beneficiando a 3.742 familias</p> <p>Documento desarrollado por la UCP denominado "Lecciones aprendidas en el proyecto piloto PROMIB" refleja sistemáticamente el proceso de aprendizaje de la implementación del proyecto, y sintetiza apropiadamente los aspectos clave que se deberían considerar en la implementación de cualquier programa integral de mejoramiento de barrios.</p> <p>PROMIB, mejoró condiciones deficitarias de familias localizadas en asentamientos marginales y viabilizó ejecución de proyectos puntuales que posibilitan: (a) mayor accesibilidad vial (vías vehiculares, vías peatonales; escalinatas; iluminación; y aceras y bordillos); (b) mejoramiento infraestructura sanitaria (redes agua potable, redes alcantarillado combinado, redes alcantarillado sanitario, redes alcantarillado pluvial, y plantas de tratamiento); y (c) equipamiento comunitario (kioscos y baterías sanitarias, fabrica de cocadas y cancha de uso múltiple, construcciones y recuperación de parques y jardines, y guarderías y casas comunales).</p> <p>No se prepararon los 20 proyectos programados para la segunda fase de ejecución del programa. Se determinó no ser procedente la preparación de dichos proyectos, dado que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Ecuador no otorgara la prioridad al financiamiento de a segunda fase del Programa (SIV-II-B). La promoción y formulación de proyectos sin contar previamente con dicha prioridad hubiese creado falsas expectativas a los gobiernos municipales y potenciales barrios beneficiarios, lo que también hubiera puesto en duda la seriedad y solvencia</p>



	<p>Documento elementos correspondientes a fase II proyecto, incluyendo Manual de Operaciones preparado.</p> <p>Proyecto piloto logró satisfacer las demandas de las comunidades beneficiadas?</p>	<p>profesional de la UCP y del Programa piloto.</p> <p>No se preparó documento ni Manual de Operaciones ajustado. Ante las circunstancias señaladas en el punto anterior, se determinó no ser necesario realizar estos trabajos.</p> <p>Informe de evaluación constata constatar la eficiencia del programa, al verificar que existe una plena satisfacción de las comunidades, ya que consideran que sus expectativas fueron plenamente satisfechas. Se aumento el valor de los activos en vivienda y se redujeron substancialmente el % de enfermedades recurrentes.</p>
<p>Componente 3: Fortalecimiento Institucional, Capacitación Técnica y Estudios.</p> <p>Costo: US\$1,34 millón (100%) BID: US\$0 (0%) A/L: US\$1,34 millón (100%) Desembolsado A/L: 54%</p>	<p>Productos planeados (Marco Lógico)</p> <p>SIV institucionalizado dentro del MIDUVI.</p> <p>Direcciones competentes MIDUVI con asumida administración del SIV.</p> <p>Sistema informático del SIV perfeccionado.</p>	<p>Fin de Proyecto (según ISDP)</p> <p>El sistema SIV esta institucionalizado dentro del MIDUVI. Siguiendo los lineamientos operativos programados, el Programa permitió al MIDUVI contar con funcionarios capacitados, con un sistema informático desarrollado y probado, y con procesos operativos implementados y en marcha.</p> <p>Direcciones competentes MIDUVI con asumida administración del SIV. Los funcionarios de la Unidad de Diseño y Asignación de Incentivos de Vivienda. (UDAI), dependiente de la Subsecretaria de Vivienda, fueron capacitados a través de varios eventos auspiciados por el Programa. Bajo su responsabilidad está la ejecución de los procesos inherentes al desarrollo del sistema de vivienda urbana y mejoramiento de viviendas en todas las direcciones provinciales del MIDUVI. Asimismo, en la Dirección Nacional Financiera, los funcionarios que recibieron capacitación en temas relativos a las operaciones vinculadas al pago de los bonos del SIV, en la actualidad están desarrollando estos procesos. Por ultimo, las direcciones provinciales, se fortalecieron mediante el correspondiente apoyo técnico, cursos y entrega de equipos informáticos, de tal manera que sus funcionarios cuentan con el debido conocimiento de los procesos operativos del sistema. Actualmente son el soporte a nivel nacional de los procesos de instrumentación del sistema.</p> <p>El MIDUVI cuenta dentro de su estructura orgánica con áreas operativas que son las responsables de la ejecución del ciclo del Sistema. Quizás éste es uno de los mayores logros del componente de fortalecimiento institucional en sus dos fases, que empezando de cero, posibilitó la integración de los procesos y funciones operativas del SIV a la estructura orgánica del MIDUVI. Esta integración fue instrumentada progresivamente a través de procesos de capacitación permanente a sus funcionarios y técnicos, de tal manera que se puede manifestar, que los responsables de estas unidades hoy cuentan con el conocimiento y la preparación necesaria para llevar adelante las tareas asignadas dentro del ciclo operativo del Sistema y así lo están haciendo.</p> <p>Sistema informático del SIV perfeccionado. Se desarrolló un sistema informático que se compartió con los distintos actores que participaban en el ciclo del proyecto, a saber:</p>

		<p>con las IFIS para postular, con la UCP y el MIDUVI para procesar las solicitudes y emitir los bonos, y con las direcciones provinciales para optimizar el registro del pago y el control de garantías a los constructores y ET. Este sistema informático permitió llevar un registro y control del proceso operativo del SIV en el que incluyó las principales etapas del ciclo del sistema y fundamentalmente posibilitó transparentar los procesos de adjudicación del bono, ya que la selección de beneficiarios en un proceso automático, permite que los postulantes que tienen el mayor puntaje obtengan el bono de la vivienda. Adicionalmente, este sistema facilitó implementar un control y monitoreo permanente de la administración de bonos durante cada uno de sus estados, y brindó información gerencial respecto a los tiempos de duración de cada actividad, posibilitando el análisis y evaluación de posibles debilidades del proceso operativo del SIV, o de factores externos que afectaban el normal desarrollo de sus operaciones. El sistema utiliza un lenguaje de programación de libre acceso y que se lo instaló para su operación en más de 50 instituciones financieras, 22 direcciones provinciales y en más de 20 puestos de trabajo. Por último, se preparó un manual técnico de uso del sistema informático, para que los distintos usuarios cuenten con una guía para orientar su trabajo de operación. Se impulsó además, el desarrollo de programas de capacitación para funcionarios informáticos del MIDUVI, a efectos de que puedan generar informes gerenciales de acuerdo a las necesidades específicas de la administración del Sistema.</p>
<p>Componente 4: Administración y Seguimiento del Programa.</p> <p>Costo: US\$1,4 millón (100%) BID: US\$1,04 millón (74%) A/L: 0,36 millón (26%) Clasificación: S</p>	<p>Productos Planeados (Marco Lógico)</p> <p>Contratación de equipo y gastos funcionamiento de la UCP hasta total institucionalización del SIV en MIDUVI.</p>	<p>Fin de Proyecto (según ISDP)</p> <p>Contratación y gastos de funcionamiento de la UCP financiadas, situación que posibilitó llevar a ejecución actividades programadas, y a institucionalización del SIV en el MIDUVI.</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Durante la última fase del periodo de desembolsos el Banco demoró expresamente algunos desembolsos para mantener un pari-passu adecuado. A pesar de esto, el proyecto se desembolsó en un 85% dentro de su plazo original, y en un 97% dentro de los seis meses del plazo prorrogado. Una prórroga por 12 meses fue principalmente otorgada por motivos exógenos al diseño, en donde el 12% de los recursos se desembolsó como una estrategia de coyuntura para facilitar la segunda fase. Al no ser posible concretar esta segunda fase, se canceló el 3% restante.</p>		
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [N/A].</p>		
<p>Resumen del progreso en la implementación clasificación:</p>		
<p><input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)</p>		



D. COSTOS DEL PROYECTO

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$39.515.6)					Costo Total del Proyecto - Ejecutado (US\$37.611.1)					% Diferencia
PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA II (Fase I) (miles de US\$)					PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA II (Fase I) (miles de US\$)					
Categorías de inversión	TOTAL			% Total	TOTAL			% Total		
	BID	Local	Total		BID	Local	Total			
ADMINISTRACIÓN	1.035.9	360.0	1.395.9	3,5	1.035.9	312.7	1.348.6	3.6	-3.4%	
1.1 Adm y seguimiento	1.035.9	360.0	1.395.9	3,5	1.035.9	312.7	1.348.6	3.6	-3.4%	
COSTOS DIRECTOS	23.479.8	14.640.0	38.119.8	96,5	23.479.8	12.782.8	36.262.5	96.4	-0.1%	
2.1 Sub. Viv. Nueva	12.245.4	7.372.8	19.618.2	49.6	12.245.4	6.599.8	18.845.2	50.1	-3.4%	
2.2 Sub. Mejoramiento	7.929.1	4.473.2	12.402.3	31.4	7.929.1	4.407.4	12.336.5	32.8	-0.5%	
2.3 PROMIB	3.284.8	1.454.0	4.738.8	12.0	3.284.8	1.048.5	4.333.2	11.5	-8.6%	
2.4 Fort.Institucional.		1.340.0	1.340.0	3.4		727.0	727.0	1.9	-46%	
Cargos de capital	20.5	-	20.5	0.1	20.5		20.5	0.0		
		-								
GRAN TOTAL	24.515.6	15.000.0	39.515.6	100	24.515.6	13.095.5	37.611.1	100	-4.8%	
% por fuente	62.%	38%	100%		65%	35%	100%			

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Análisis de los factores críticos

Esta operación encuentra dos factores críticos en su ejecución: (i) limitado apoyo político del nivel central, inestabilidad y alta rotación de personal en el ministerio y la cabeza de la Unidad Ejecutora; y (ii) el recorte en un 40% de recursos entre la primera operación y la operación objeto de este documento, es decir la Fase I del programa multifases. Esta situación obligó a focalizar los recursos en la población de menores ingresos; lo que trajo como consecuencia la limitada participación del sector privado financiero al que no le interesó el segmento al cual se dirigió el programa.

La falta de apoyo político se reflejó en la escasez y discontinuidad de recursos públicos para lograr una ejecución en los tiempos programados y principalmente generó incertidumbre y poca credibilidad por parte del sector privado. A pesar de este entorno negativo, el programa logró ejecutarse, cumplir sus metas y en la etapa final de ejecución momento en el cual asume el gobierno actual, este adoptó el sistema SIV, terminó la operación con el Banco y como estaba previsto el MIDUVI asumió la administración total del programa. De igual manera, se destaca que mientras el programa no contaba con el apoyo del gobierno central, el componente de mejoramiento de barrios fue ejecutado descentralizadamente y contó con total apoyo de



los gobiernos locales cuyas contribuciones complementaron la contrapartida del gobierno nacional. Las metas previstas para este componente se superaron.

B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora

Los continuos cambios de ministros de vivienda, conllevaron también a una rotación permanente de coordinadores en la UCP, muchos de los cuales apenas contaban con las altas exigencias técnicas y la experiencia que se requería para la coordinación del programa. Esta circunstancia hizo difícil el funcionamiento de la Unidad Coordinadora. Sin embargo esta circunstancia no hace referencia a todos los profesionales que fueron coordinadores del programa, ya que algunos de ellos contaban con altas calificaciones y la experiencia requerida para liderar el programa. Cabe también señalar que fue precisamente el compromiso individual y colectivo de los profesionales de la UC lo que saco el programa adelante.

Clasificación del desempeño del prestatario/agencia ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)La UCP	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)Prestatario	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

C. Desempeño del Banco

El desempeño del BID realizado a través de sus funcionarios sectoriales en apoyo a la implementación del Programa, fue altamente eficiente. No solamente porque se mantuvo una estrecha relación de trabajo con la UCP que posibilitó que los procesos, trámites y gestiones entre estas instancias sean ágiles, oportunos y eficientes, sino fundamentalmente, porque permitió afrontar con mucha solvencia profesional las dificultades que se presentaron durante la implementación del Programa.

Lograr entendimientos sobre aspectos inherentes al avance y ejecución del Programa fue una tarea muy complicada, especialmente cuando los interlocutores políticos al más alto nivel no estaban interesados en apoyar decisiones para optimizar los procesos de implementación del Sistema y/o cuando por medio existieron peticiones políticas o asuntos vinculados a la contratación de bienes y servicios fuera de los procedimientos establecidos. El solo hecho de haber evitado estas y otras desviaciones que se pretendieron realizar y salir adelante de estas instancias sin lesionar los intereses del Programa, habla de la calidad profesional y del buen manejo de la Representación en el país, como de la Sede del Banco.

Es importante anotar que estas afirmaciones son incluidas por el consultor quien realiza este documento como producto de entrevistas realizadas a exfuncionarios de la UCP y actores externos del proceso. "el Banco posibilitó sacar adelante el Programa. Sin su apoyo, hubiese sido misión imposible contener las fuerzas que sobre el programa existían en ese momento político del país".



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)

V. SOSTENIBILIDAD

Dependiendo de la definición que el PCR dé al término sostenibilidad, este programa puede tener dos calificaciones. Si se hace referencia a la continuidad de la operación BID, la calificación es negativa y así lo consideraron quienes calificaron el programa en "Alerta". Si se hace referencia al mantenimiento del sistema en el país y al logro de los objetivos a pesar de no existir la presencia del Banco, se puede afirmar que la calificación es positiva. Sin embargo es importante analizar el tema desde varios aspectos debido a que el programa involucra varias dimensiones y no necesariamente todas obtienen los mismos resultados. La sostenibilidad entendida como continuidad de los procesos se dio, la sostenibilidad ambiental también se logra, sin embargo la sostenibilidad financiera en términos del involucramiento del sector privado financiero es débil.

Sostenibilidad del programa.-

Se logró la sostenibilidad del programa basada en el mantenimiento de los beneficios obtenidos. Las familias beneficiarias de bono para compra, construcción en sitio propio, o para mejoramiento de la vivienda hoy viven en mejores condiciones que antes y existe la tendencia a seguir mejorando, además de haber incrementado su patrimonio familiar. De igual manera, los barrios mejorados y sus habitantes logran la totalidad de los servicios básicos, mejor accesibilidad y conexiones viales y mejores servicios comunitarios mejorando así de forma permanente su calidad de vida. Adicionalmente el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV) está arraigado en el país y hoy se desarrolla sin la presencia del Banco.

Al estar el SIV vigente y seguir operando luego del retiro del Banco, bajo los mismos componentes establecidos, con escasísimos cambios operativos y dentro de la institucionalidad existente, se puede hablar de que el Programa contó con la debida sostenibilidad. De igual manera el PROMIB ejecutado por los gobiernos locales, está siendo ampliado y ejecutado con recursos del país.

Sostenibilidad ambiental.-

Las necesidades habitacionales de las comunidades pobres son resueltas a través de sus propios sistemas de sobrevivencia. Su método es **asegurar de cualquier forma la tenencia** de un pequeño lote de tierra que constituye uno de los medios para lograr su movilidad social y económica. Estos procesos de gestión de suelo, se logran generalmente invadiendo terrenos de **alto riesgo**, en los cuales se **auto construyen**, sin ningún criterio técnico, sus propias soluciones habitacionales. Estas circunstancias hacen de estas poblaciones muy vulnerables frente a eventuales riesgos naturales y antrópicos (terremotos, erupciones o inundaciones en el caso de Ecuador).



El Programa al haber direccionado y puesto sus recursos en gran porcentaje en programas dirigidos a solventar las necesidades de vivienda de las poblaciones de extrema pobreza, apoyando la formulación y ejecución de "soluciones planificadas" en beneficio de estos sectores, limitó de alguna manera la presencia de viviendas ubicadas en aéreas críticas de riesgos: junto a un talud o a un terreno deslizante, o en áreas inundables o de riesgos volcánicos o sísmicos.

De esta manera se logró la sostenibilidad ambiental del Programa.

Sostenibilidad financiera.-

Durante el período 2001-2006 el crecimiento económico del sector de la construcción habitacional creció de un 3% a un 7,9% del Producto Interno Bruto (PIB), donde la dolarización y créditos hipotecarios otorgados por la banca y otras instituciones, mantuvieron el *boom* inmobiliario del país. Del total de créditos para vivienda que otorgó el sistema financiero durante el período analizado, aproximadamente el 65% y el 20% fueron otorgados por la banca y el sistema mutual, respectivamente. Sin embargo, la limitada escala del Programa no permitió conectarse con estas instituciones, situación que limitó el apalancamiento de créditos complementarios que requerían las operaciones del sistema, siendo uno de los puntos críticos que incidieron en la sostenibilidad financiera del Programa. No obstante lo anterior, las operaciones de microcrédito a través de cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones barriales y/o remesas del exterior aumentaron, debido a la demanda de recursos para la construcción de vivienda en terreno propio, y a las inversiones en mejoramiento de viviendas. Por lo anterior, el Programa sí permitió a que familias de menores recursos económicos (3 y 4 quintiles de la media superior), mejoren sus condiciones de habitabilidad pudiendo adquirir una vivienda nueva en el mercado habitacional, y permitiendo a que familias pobres y de extrema pobreza (1 y 2 quintiles), se beneficien a través de programas de construcción de viviendas en terrenos propios y del mejoramiento de vivienda.

El doble objetivo del programa, el mejoramiento de la calidad de vida de población de bajos recursos, ampliando su acceso a la vivienda, o mejorando la calidad de la misma y la consolidación del Sistema de Incentivos para Vivienda, mediante el cual el Estado promueve e incentiva la participación del sector privado (constructor y financiero), se desarrollaron de formas opuestas, en la medida que se mantuvieron los valores de la vivienda y se incentivaron los productos de mejoramiento de vivienda y vivienda en sitio propio (87,1% se canalizaron en estos programas) logró llegar a familias de los quintiles de ingreso mas bajos, sin embargo son estos los niveles que no logran acceder a financiación privada, ni son los sujetos que a la banca privada le interesa atender por lo tanto el sector financiero se alejó del sistema. La estrategia de focalizarse en los mas pobres, acompañada de la inestabilidad en el ingreso de recursos al sistema por parte del gobierno, así como lo limitado de la intervención, (US\$25 millones vs US\$62 de la primera operación) hicieron que los recursos de apalancamiento en crédito hipotecario no se incrementaran con relación a la primera operación, por lo tanto a sostenibilidad financiera, desde lo privado, fue limitada.



El cuadro adjunto permite establecer el monto y el porcentaje de los ahorros y créditos que apalancó el Programa durante su período de ejecución.

Inversiones y apalancamiento de ahorros y crédito del Programa: 2003/2006

SUBSIDIOS	BONOS		AHORROS		CREDITOS		MONTOS
	US \$	%	US \$	%	US \$	%	TOTALES
Adquisición vivienda	4.048.499	12,9	2.307.309.	16,4	5.481.616	60,6	11.837.424
Cons. Terreno propio	15.158.550	48,3	9.861.456	70,4	3.498.392	38,6	28.518.398
Mejoramiento	12.167.250	38,8	1.832.215	13,0	65.398	0,7	14.064.863
Total	31.374.299	100	14.000.981	100	9.045.406.	100	54.420.686

Obsérvese, que como estaba previsto, el único subcomponente que apalanco créditos en mayor porcentaje fue el de Adquisición de Viviendas en el mercado habitacional del país (60,6%). Sin embargo, éste contó únicamente con el 12,9% de las inversiones totales del Programa. La construcción de viviendas en terrenos de los beneficiarios, apalancó un su gran mayoría microcréditos (38,6%) y los mejoramientos de vivienda que se realizaron prácticamente no apalancaron inversiones del sector privado, como era obvio suponerse.

Los beneficiarios de bonos para la construcción en terrenos propios y en mejoramientos de vivienda, se apoyaron financieramente en microcréditos que proporcionaban las Cooperativas de Ahorro y Crédito para Vivienda o las organizaciones barriales y las familias del barrio a través de las remesas provenientes del exterior.

A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS

Los programas de vivienda social mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda se enfrentan al logro de objetivos en la mayoría de los casos antagónicos. Se pretende beneficiar a los más pobres y al mismo tiempo involucrar al sector privado financiero que no le interesa atender este segmento de la población. En programas de mediano plazo y de escala menor es difícil sino imposible combinar los dos objetivos, se requiere visión de largo plazo, continuidad en el financiamiento y escala que genere incentivos reales al mercado. El caso del Programa ejecutado, se optó por el primer objetivo limitando los logros del segundo. Los factores críticos para el desarrollo de la operación fueron el mencionado anteriormente y el poco apoyo político al programa.

B. RIESGOS POTENCIALES

Analizar en estas instancias los potenciales riesgos que tendría el Programa no tiene relevancia alguna una vez que el Banco se desligó de sus operaciones. Sin embargo el



sistema de subsidios en el país se encuentra en un punto crítico que requeriría una intervención estratégica para consolidarlo y no perder los importantes logros obtenidos en los últimos 10 años.

C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

El Programa contribuyó al fortalecimiento institucional del MIDUVI para el manejo del Sistema. Efectivamente, el Estatuto Orgánico del MIDUVI fue propuesto en el 2003 en base al marco filosófico y lineamientos estratégicos del SIV. Lo señalado, permite determinar que la filosofía organizacional que se implementó en el MIDUVI tomó en consideración criterios, políticas, tareas y actividades requeridas para la implementación del Sistema. El Informe de evaluación señala adicionalmente, que el MIDUVI se encuentra actualmente estructurado con áreas operativas que posibilitan el desarrollo e implementación de las tareas del ciclo operativo del Sistema y así lo están haciendo.

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

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS

El diseño del Programa contempló una consultoría a desarrollarse en tres etapas, para realizar el seguimiento y evaluación del Programa, con la finalidad de instrumentar un proceso sistematizado de recolección de información y análisis de datos, para utilizarlos en la medición y el seguimiento de sus resultados. Desafortunadamente, la firma contratada no cumplió el contrato, lo cual imposibilitó contar con la respectiva información de resultados.

Sin embargo, esta situación no fue óbice para que el Banco a través de su Representación en Ecuador, realice el seguimiento técnico operativo y financiero de todas las actividades realizadas en el desarrollo de los procesos del Programa. En el segundo año se realizó una auditoria externa para verificar si los subsidios estaban siendo adjudicados a las familias beneficiarias con los ingresos requeridos por el programa y verificar el correcto desempeño de las Entidades Técnicas (ETs). Esta es una práctica recomendable para este tipo de programas. Adicionalmente, se realizaron varias misiones de revisión de procedimientos bajo la responsabilidad de los funcionarios de la sede del Banco. Todas estas actividades posibilitaron que el Programa sea instrumentado acorde a los planteamientos estratégicos programados.



B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-Post. (N/A)

VII. LECCIONES APRENDIDAS

A continuación se destacan las tres lecciones aprendidas más relevantes: (i) Evitar objetivos ambiciosos; (ii) No focalizarse en hacer sujeto de crédito a los más pobres; y (iii) revisar los sistemas de monitoreo y seguimiento de la ejecución de las operaciones.

Primera lección: Evitar objetivos ambiciosos diseñando operaciones que pretendan solucionar la totalidad del problema habitacional de un país. Es recomendable limitar el alcance de estas operaciones a lo que es posible lograr. En el caso de este Programa, se debió, desde el diseño, focalizar la inversión en beneficiar a solamente uno de los segmentos, que fue lo que en realidad terminó haciendo la operación. Es necesario definir el alcance de las operaciones de acuerdo con su magnitud, estableciendo los objetivos basados en la escala de la operación y con los recursos disponibles, y no en la magnitud del problema por resolverse. Si bien los programas del Banco deben atender los problemas del sector habitacional de forma integral y comprensiva, es importante limitar los objetivos de las mismas a la escala de las operaciones y su relación con la magnitud del problema a resolver. Se recomienda denominarlas operaciones semilla de carácter demostrativo y no operaciones de grandes cambios que alcanzan a impactar o logran variaciones importantes en las estadísticas del sector. Para lograr grandes cambios se requiere de programas de magnitud importante que permitan la diversificación de productos por segmento de demanda y al mismo tiempo lograr algún tipo de impacto. Esta situación ideal es muy difícil de obtener en la mayoría de los países de la región ya que debido a los limitados cupos de endeudamiento obligan a trabajar en la mayoría de los casos con operaciones de bajo monto. De igual manera, es importante tener en cuenta que cuando la escala lo permite es necesario crear productos por segmento de demanda y topes de recursos a ser invertidos por producto, de otra manera el recurso completo lo acapara el segmento de mayores ingresos.

Segunda lección: No focalizarse en hacer sujeto de crédito a los más pobres, sino ampliar la gama de productos que realmente le lleguen a esta población. Con el objetivo de ampliar la gama de soluciones dirigidas a los estratos más bajos se recomienda explorar dos opciones: (i) la reinserción de un producto que ya ha sido utilizado en el pasado, la generación de lotes con servicios como una de las pocas alternativas reales, viables y sostenibles y (ii) para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos priorizar las intervenciones de mejoramiento de barrios versus el mejoramiento de vivienda y/o hacer que estos sean instrumentos complementarios. Es importante aceptar la realidad presente en la región: A pesar de los intentos de los



últimos 10 años de pretender que la banca privada financie a los más pobres esta no ha penetrado el mercado más allá de los estratos medios altos. Todos los esfuerzos que se realizaron paralelamente a la instrumentación del sistema de subsidios a la vivienda, definitivamente no fueron suficientes para lograr que los sectores privados financieros y de la construcción se interesen en participar como socios estratégicos en el financiamiento y ejecución de los proyectos habitacionales promovidos por el Sistema¹.

(iii) **Tercera lección: Repensar los sistemas de monitoreo y seguimiento de las operaciones de vivienda.** Se recomienda hacer mediciones externas para temas específicos en varios tiempos de la ejecución y no la contratación de firmas para hacer seguimiento permanente. En este Programa así como en otros de la región, se financiaron sistemas de monitoreo y seguimiento simultáneos a la ejecución, que no han dado resultado. No existe capacidad instalada en los países para lograr equipos técnicos que manejen el seguimiento y monitoreo basado en resultados. Hay buena práctica y conocimiento en el tema de seguimiento técnico a las obras físicas, sin embargo para la medición de resultados con indicadores y el seguimiento al cumplimiento de metas como por ejemplo, si se está llegando a la población objetivo, las capacidades dentro del sector son bastante limitadas.

Para concluir este capítulo, la gran lección aprendida es la necesidad de comprender que todas las reformas o cambios de procedimientos que gestó el Programa, no fueron logrados en el corto plazo, que el proceso en el Ecuador ha tomado 10 años y aún requiere mayor consolidación, para lo cual es necesario contar con visión de largo plazo, compromiso y estabilidad por parte de los países.

ANEXOS:

1. **Taller de cierre** ([enlace electrónico](#))
2. **Evaluación del Prestatario** ([enlace electrónico](#))
3. **Marco Lógico** ([enlace electrónico](#))
4. **Evaluaciones de I PROMIB** ([enlace electrónico 1](#) [enlace electrónico 2](#))

¹ La experiencia de programas similares realizados en la Región, nos indica que la banca privada de algunos países, **pese a tener una serie de incentivos importantes provenientes del Estado**, (Chile, Costa Rica, Perú, entre otros), muy difícilmente atiende con créditos hipotecarios de largo plazo a las familias de los dos primeros quintiles de la estructura de distribución de ingresos, por los altos riesgos y los costos operativos que tienen estas operaciones. En Ecuador, un país con una inestabilidad macroeconómica, sin políticas sanas del sector financiero, sin una institucionalización de la función de refinanciamiento habitacional, con instituciones financieras que no cuentan con una fuente de recursos estables y permanentes, y sin una herramienta que promueva y efectivice una cultura de ahorros a largo plazo, muy difícil logra—por no decir imposible—que poblaciones pobres puedan ser atendidas por la banca privada.

