



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa Nacional de Administración de Tierras

País: Panamá

Equipo de Proyecto Original: Paul Trapido, Jefe de Equipo (INE/RND); José Chibbaro (ICF/FMM); Alberto Vildoso (RND/CPN); Ricardo Reyes (TSP/CPN); George Alexandrou (INE/RND); Miguel Coronado (LEG/SGO); Arturo Samper (Consultor); María Da Cunha (Consultor); y Hernán Román (Consultor) y el equipo del PRONAT

Número de Préstamo: 1885/OC-PN-1

Fecha del QRR: 16 de marzo de 2015

Fecha de Aprobación Final: 27 de marzo de 2015

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Rodrigo Coloane (RND/CPN); con los comentarios de Viviana Alva-Hart (RND/CAR); Fernando Balcazar (RND/CCO) y Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); y Lisa S. Restrepo (INE/RND)





Abreviaturas y Acrónimos

PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
BHN	Banco Hipotecario Nacional
IGNTG	Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia
ANAM	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
CGR	Contraloría General de la República
LAFISE	Agente Administrador de Fondos
SIMA	Sistema de Masivo de Avalúos
SIICAR	Sistema Integrado Catastro Registro
M&E	Monitoreo y Evaluación
OD	Objetivo de Desarrollo
PI	Progreso en la Implementación
ISDP	Informe de Seguimiento del Proyecto
SIRGAS	Sistema de Referencia Geocéntrico de las Américas
PBL's	Préstamo basado en Políticas.
LB	Línea Base





Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	4
II.	EL PROYECTO.....	5
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	6
i.	<i>Objetivo del Desarrollo</i>	6
ii.	<i>Componentes</i>	6
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	6
III.	RESULTADOS	7
	EFFECTOS DIRECTOS	7
A.	EXTERNALIDADES.....	9
B.	PRODUCTOS	9
C.	COSTOS DEL PROYECTO.....	11
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	11
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	11
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO	12
V.	SOSTENIBILIDAD	12
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.	12
B.	RIESGOS POTENCIALES.....	13
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	13
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	13
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	14
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	14





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PN-L1018

TITULO: Programa Nacional de Administración de Tierras

Prestatario: Ministerio de Economía y Finanzas
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Economía y

Fecha aprobación Directorio: 6/diciembre/2010
Fecha efectividad contrato préstamo: 7/enero/2011

Finanzas (cambiado posteriormente a la
Autoridad Nacional de Tierras –ANATI)
Préstamo(s): 1885/OC-PN-1

Fecha elegibilidad primer desembolso: 22/febrero/2011

Sector: Agricultura y Desarrollo Rural

Meses en ejecución

* desde aprobación: 48

* desde efectividad del contrato: 48

Instrumento de préstamo: Inversión

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 31/diciembre/2014

Fecha actual desembolso final: 31/diciembre/2014

Extensión acumulativa (meses): 0

Monto préstamo(s)

* Monto original: \$21,414,634.98

* Monto actual: \$11,751,953.69

* Pari Passu (si aplica): 66/34

Fueron fondos re direccionados de 1427/OC-PN a este proyecto

Reducción de Pobreza (PTI): Si

Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación : C – Impacto Social y Ambiental

Desembolsos

* Monto actual: 100 (%)

Costo total del proyecto (estimado original): \$32,414,634.98

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):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

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





II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Con el apoyo del Censo Agropecuario del 2001, el diagnóstico de la tenencia de la tierra indicaba las limitaciones de seguridad jurídica a nivel rural y sus efectos en la producción (60% de las parcelas rurales carecen de título de propiedad). Al respecto, las autoridades panameñas crearon el Programa de Administración de Tierras (PRONAT) cuyo fin era “Promover el crecimiento económico mediante el incremento de la inversión productiva en tierras en Panamá”. El BID y el Banco Mundial, apoyaron la implementación de PRONAT, con varias operaciones de financiamiento (924/OC-PN y 1427/OC-PN) que tenía como propósito “modernizar el sistema de administración de tierras”. A mediados de la década de 2000, y a pesar de los avances del PRONAT, se identificó una serie de limitaciones del marco legal e institucional de la administración de tierras, específicamente en la Región Metropolitana, caracterizado por: una insuficiente sistematización de registros que permitieran integrar de manera coherente la información técnica jurídica de las parcelas existentes; la existencia de un catastro esporádico y la consecuente evasión del pago del impuestos de bienes inmuebles, que concentra la mayor parte de la población.

Para mejorar estos desafíos, y complementar las actividades de PRONAT ya en curso, las autoridades nacionales, decidieron realizar acciones adicionales en la Región Metropolitana: (i) realizar y disponer de un catastro multifinalitario; (ii) regularización de la tenencia de tierra en la Región Metropolitana; (iii) apoyo a los municipios en la elaboración e implementación de los planes de ordenamiento territorial; y (iv) apoyar el nuevo marco institucional de la administración territorial. Para esto, en el año 2006 el Gobierno Nacional con el apoyo del BID, diseñaron la operación “Programa de Catastro de la Región Metropolitana y Modernización de la Administración de Tierras” (1885/OC-PN) dado que no existía un catastro completo del área de la región metropolitana, y se estimó como meta país la regularización de entre 300,000 y 400,000 nuevos títulos, de un universo de 650,000.

El Gobierno de Panamá en ese entonces no contaba con instrumentos adecuados para la gestión de las estadísticas inmobiliarias. A lo anterior se suman factores complejos que debía afrontar el PRONAT para realizar su labor. Fincas privadas invadidas, áreas inundables habitadas, territorios indígenas, fincas municipales, conjuntos monumentales históricos, reservas naturales y costas e islas, son algunos. Estas últimas, las costas e islas, con alto valor predial, alta disputa y conflictos e intereses económicos.

Las limitaciones iniciales en materia institucional y la realidad tenencial conocida, cambió a partir de la implementación y puesta en marcha del Programa, a través de la metodología de titulación masiva, la sistematización y automatización de los datos resultantes del barrido catastral recopilados en la ficha técnica y su final incorporación en una Resolución Administrativa con rango de Escritura Pública, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, que promovieron una dinámica favorable al proceso de regularización y servicios de tierras en el país, consolidando la seguridad jurídica y promoviendo la inversión predial. No obstante, la presencia de las instituciones de línea y su absoluto control del proceso sobre la base de sus competencias no siempre facilitaron el flujo normal de la titulación masiva y la regularización de tierras, provocando diferencias técnicas de criterios entre los equipos con incidencia directa en la Gestión por Resultados.

En el 2010, el Gobierno de Panamá, creó la ANATI con el fin de regular las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras e inmuebles y dio plazo de un año para su implementación.





La creación de ANATI da cumplimiento a uno de los objetivos del programa respecto a la consolidación de un nuevo marco institucional para la administración de tierras. En ese sentido, se solicita al BID la fusión financiera de las operaciones 1427/OC-PN y 1885/OC-PN, junto con el cambio de Organismo Ejecutor respectivo (del MEF a ANATI). Al respecto, el Banco aprobó dicha solicitud y acordó con el MEF, que se contrataría a una firma fiduciaria para que cumpla las funciones de gerencia del proyecto, en tanto ANATI se logre poner en marcha según las disposiciones legales de su creación, y que cuente con una unidad especializada para la ejecución de los fondos con financiamiento externo (ver Contrato Modificatorio 1885/OC-PN-1).

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo del Desarrollo

Contribuir al proceso de modernización e integración del sistema de administración de tierras en todo el país, promoviendo la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y generando condiciones para el desarrollo del país.

ii. Componentes

Componente 1: Catastro Multifinalitario. Buscaba básicamente la creación de una plataforma que permitiera visualizar la información gráfica y descriptiva de los predios atendidos por el PRONAT, a través de la integración e interconexión de las bases de datos existentes, facilitando con ello la toma de decisiones. Con la fusión de los préstamos, este componente mantuvo su alcance. Se concentró en dar seguimiento a la versión presentada del Sistema Masivo de Avalúo (SIMA) y culminar los compromisos de supervisión con la empresa de Control de Calidad.

Componente 2: Servicios de Regularización de Tierras. Consideró el barrido catastral y la titulación masiva metropolitana de tierras urbanas, rurales, peri-urbanas y costas e islas. Este componente se reforzó con recursos de la operación 1427/OC-PN, lo que permitió ampliar su cobertura de la región metropolitana al resto del país, incluyendo áreas costeras e insulares, y atender la expansión de ejidos municipales, en específico, el correspondiente al Municipio Insular de Taboga, Changuinola y Chepigana.

Componente 3: Ordenamiento Territorial Municipal. Realizaría planes de ordenamiento territorial municipal en nueve (9) distritos del interior del país: Chitré, La Villa, Las Tablas, Guararé, Soná, Macaracas, Atalaya, Aguadulce y Penonomé.

Componente 4: Nuevo Marco Institucional de la Administración Territorial. Financiaría el marco legal y la reglamentación de la Ley que creó la ANATI, la elaboración de la estructura institucional, la construcción del manual de organización y funciones de la nueva institución, reformas legales al código agrario y la actualización de los manuales operativos.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

La operación 1885/OC- PN-1, sigue siendo coincidente con los intereses del Gobierno de Panamá, en el marco de la política de mejoramiento y modernización de los servicios de tierra. En tal sentido, el diseño resultó ser pertinente en momentos en donde era de gran utilidad pública el ordenamiento del territorio y el conocimiento del valor inmobiliario existente. En tanto, las experiencias previas relativas al catastro y la titulación de tierras facilitaron la articulación interinstitucional del PRONAT, con las instituciones aliadas, con lo cual se validó la estrategia de trabajo conjunta, tendiente a crear capacidades individuales y colectivas en materia institucional.

El proceso de titulación masiva según se diseñó, contribuyó con la reducción del tiempo y monto de las transacciones inherentes a la legalización de las parcelas regularizadas. Este proceso





brindó seguridad jurídica a los poseedores de buena fe, de los predios que hicieron tránsito a la legalidad, al tiempo que avanzó en su catastro nacional alcanzando la regularización masiva de unas 451,000 hectáreas y 62,959 títulos de propiedad, con lo cual se acrecentó el número histórico de hectáreas catastradas a unas 2.6 millones y 95,000 títulos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público.

Los resultados se enmarcaron en una lógica de diseño práctica, de modo que hubiese coherencia y correspondencia en las operaciones y transformaciones que se acometieron producto de la implementación y puesta en marcha del proceso de catastro, y cuyo destinatario final tendría la certeza de contar con un documento de "Título de Propiedad" y calidad legal "Resolución Administrativa con rango de Escritura Pública" como testimonio de la efectividad de lo actuado.

En cuanto a la fusión de los Proyectos 1427/OC-PN y 1885/OC-PN, el Equipo de Proyecto advirtió del inminente aumento de las responsabilidades técnicas y administrativas, y el impacto en que tendría en el presupuesto de funcionamiento o aporte local. La ejecución del PRONAT ocupó una importante valoración a efectos seguir generando capacidades y beneficios tendientes al desarrollo nacional, a través del catastro como factor fundamental para el crecimiento económico y el ordenamiento territorial.

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

Efectos Directos





LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Contribuir al proceso de modernización e integración del sistema de administración de tierras en todo el país, promoviendo la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y generando condiciones para el desarrollo del país.

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos		
1. Mejoramiento del sistema de administración de tierra focalizado en la región metropolitana Clasificación: Probable	<u>Efectos Directos Planeados:</u>		
	<u>Línea de Base Proyecto</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>
	1. Adopción del sistema de información digital y en línea para facilitar la gestión integral del territorio por parte de las seis entidades municipales y la autoridad nacional de la tierra.		1. No hay mediciones específicas. A la fecha, no hay un sistema de información digital integrado.
	2. En términos de seguridad jurídica, un aumento de por lo menos el 32,5% en predios de la zona metropolitana están legalmente registrados y titulados. (línea de base de 200.000 títulos)		2. El Proyecto catastró 447,000 predios y reportó 62,959 nuevas titulaciones (Informe de Evaluación Final de PRONAT, 2014), sin embargo, a nivel metropolitano, sólo se registraron 10,112 nuevos títulos, que representaría 5% de aumento.
	3. Incremento del 50% como mínimo en los ingresos fiscales del Municipio de la Zona Metropolitana con relación al US\$60 millones en el año base 2006.		3. No hay mediciones específicas.
	4. Reducción en los costos para realizar el trámite de catastro de \$250 en año base 2006 a \$50 por parcela.		4. El tiempo de titulación, que se estimó en 18 meses, fue reducido a 4 meses, aunque no hay un análisis del costo del trámite de catastro a nivel metropolitano, y a nivel rural se redujo a \$16.50 por hectárea o fracción. (Evaluación Final de PRONAT, 2014).

Reformulación. No. El propósito original se mantuvo

Reajuste ISDP: N/A

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[] Muy Probable(MP) [x] Probable (S) [] 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.

Hoy el PRONAT es la experiencia panameña, que bajo financiamiento externo parcial, ha logrado potenciar las capacidades individuales e institucionales de sus ejecutores, impulsando la modernización de los servicios y la administración de tierras en Panamá.

En las últimas cuatro décadas, se han invertido más de US\$100 millones en la labor de catastro y de titulación de tierras en Panamá, lo que ha hecho posible completar 2.6 millones de hectáreas en todo el país, de las cuales el 43%, es decir 1.1 millones de hectáreas aproximadamente, son producto del financiamiento del BID, con unos \$54 millones en total (operaciones 1427/OC-PN y 1885/OC-PN).

Existen diferencias entre la planeación original y los logros alcanzados. No obstante, de acuerdo al Informe de Evaluación Final de PRONAT, 2014, se logró el mejoramiento del Marco Legal e Institucional para la modernización de los servicios y la administración de tierras en atención al propósito central del Proyecto. Así mismo, se indica que el proceso de regularización de tierras, permitió la resolución pacífica de conflictos mediados y el aseguramiento de la tierra a más de 37,000 familias en la Región Metropolitana.

Los valores de transformación catastral para la adjudicación de tierras se reducen a \$16.50 en el área rural, \$10.50 correspondiente a inspección y concepto favorable de ANAM y el valor de la Tierra a \$6.00 la hectárea o fracción. (Informe de Evaluación Final de PRONAT, 2014)

Estrategia de País: El desarrollo social y el progreso económico planteado como parte de la estrategia de país resumido en cinco grandes retos se reflejó de modo positivo a partir del efecto generado producto del catastro y la gestión individual y colectiva de los tenedores de tierras, que pasaron de la informalidad a la legalidad como propietarios. Aspectos significativos: (1) la atención y salvaguarda de los principales recursos culturales y naturales del país. (2) la consolidación de políticas para el manejo integrado de la administración y servicios de tierras expresado en una Institución denominada ANATI, constituida por fuerza de Ley como la única entidad competente en materia de administración de tierras. (3) El Programa contribuyó a la promoción de actividades que potenciaron la economía local y el capital humano permitiendo a las autoridades locales visibilizar las ventajas de un catastro multipropósito en sus municipalidades. (4) A través del Componente de Catastro Multifinalitario fue posible plasmar de manera sistematizada la cuestión predial y su incidencia fiscal en las áreas de intervención principalmente en el área de mayor concentración demográfica del país como es la Región Metropolitana, en donde la mayoría de las parcelas en barrios urbanos populares se encontraban sin regularización. (5) Alguna incidencia en los niveles de pobreza puede ser resaltada como parte de la intervención del PRONAT pero de manera transversal, basada en la transferencia de bienes inmuebles por parte de los post-titulados bajo parámetros inherentes al mercado de tierras.



a. Externalidades

Dentro de las externalidades positivas se destacan los efectos directos del PRONAT a terceros, a partir de la puesta en marcha de un modelo de catastro, titulación masiva y regularización de tierras, cuyos resultados como la resolución pacífica de conflictos de tierras en el Distrito de San Miguelito, fortalece la administración de los bienes públicos y de tierras.

Las capacidades individuales y colectivas instaladas, producto de los intercambios de información en talleres de trabajo y entrenamiento en campo a cientos de funcionarios de las instituciones aliadas, redundarán en beneficio del catastro nacional.

Otro efecto positivo fue el fortalecimiento de los líderes comunitarios, concejales y alcaldes, quienes propiciaban una titulación masiva como una estrategia para disminuir los conflictos territoriales.

Una consecuencia visible del efecto del PRONAT a su finalización, es el reforzamiento a las disposiciones especiales en materia de tierras para salvaguardar la protección de las áreas protegidas y la integridad de los territorios indígenas. La introducción e institucionalización del "concepto favorable" de ANAM, como un requisito previo a la titulación de las tierras, salvaguarda la integridad de estos territorios especiales.

Asimismo se produjeron importantes transformaciones de orden legal e institucional, las cuales fueron validadas tras el análisis transversal de los informes y evaluaciones previas revisadas en asocio con los datos actuales que evidencian la aplicación práctica de herramientas especializadas. Esta inversión impactó positivamente la estrategia socio-económica del Gobierno, cumpliendo con la estrategia país, en cuanto al objetivo o propósito central tendiente a modernizar los servicios y la administración de tierras, generando condiciones para el desarrollo del país.

b. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
1. Componente 1: Catastro Multifinalitario: Costo total : \$2,309,593 (monto original \$4,718,561 Contrapartida: \$ 300,000.0 BID: \$ 2,209,593 Desembolso BID: 49%	<u>Productos Planeados</u> Formación del catastro y su integración con otras bases públicas y privadas de información y creación de un sistema informático de vinculación con usuarios SIMA. Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> Plan de vuelo de 260 km2 realizado con 660 mapas catastrales el año 1. Levantamiento Catastral (predios): 15,000 año 1; 240,000 año 2; y 195,000 año 3. Mapas con información georreferenciada para los 6 municipios de Panamá en el año 2. 	<u>Productos Logrados</u> 2,730 Km2 de fotografía digital disponible (100%) 447,000 predios catastrados al 2014. (100%)
Clasificación (S)	Avalúos masivos Indicadores: Diseño, ensayo, implementación y puesta en funcionamiento de un método econométrico y su aplicación informática para conducir avalúos masivos en el año 2.	Un Sistema Masivo de Avalúos (SIMA) operando en un 60%. Su efectividad como visor aún requiere adecuaciones de orden tecnológico.
	Conservación del catastro multifinalitario Indicadores: Inclusión en el SIICAR los 650,000 predios catastrados por el proyecto al final del Proyecto	El diseño e implementación del SIICAR no prosperó





<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>Componente 1 de Catastro multifinanciado o multipropósito, cuya misión básica fue integrar las bases de datos existentes a través del SIMA, obtuvo una clasificación de (S), tras una ejecución física conjunta de 65% y un avance financiero de 48.8% con respecto al monto asignado originalmente.</p> <p>Con el propósito de lograr una herramienta que proporcionara información precisa y actualizada, en una plataforma que interconectara todas las bases de datos existentes, se logró la construcción del Sistema Masivo de Avalúos (SIMA) en un 60% (en vez del SIICAR). Su efectividad como visor aún requiere adecuaciones de orden tecnológico.</p> <p>Las fotografías aéreas de la Región Metropolitana y las zonas costeras se llevaron a cabo con resultados del 100%. Tareas alternativas como plano de mensura según área predial fueron logradas en un 90%. El control de calidad correspondiente al seguimiento del proceso de barrido se realizó en un 80%, dado que se presentaron diferencias entre la información física espacial y el dato jurídico existente en el caso de los predios atendidos bajo la metodología del Plan B del Banco Hipotecario Nacional.</p> <p>Los alcances de este componente en la planificación inicial pretendían lograr además aspectos de tipo impositivo, producto de la inversión predial con respaldo en el SIMA. Además se pretendía fortalecer a Reforma Agraria del MIDA y Catastro, que luego fueron absorbidas por la ANATI en el 2010. Fuente: Evaluación Final del PRONAT, 2014</p>		
<p>2. Componente 2: Servicios de Regularización de Tierras:</p> <p>Costo total: \$13,460,452 (monto original \$19,741,481)</p> <p>Contrapartida: \$5,600,000.00</p> <p>BID: \$7,860,452</p> <p>Desembolso BID: 68%</p> <p>Clasificación (S)</p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p>Apoyo a la titulación y registro masivo de los predios de la Región Metropolitana, en condición de informalidad</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> 65,000 predios titulados en la RM 200,000 predios saneados 600,000 hectáreas catastradas en áreas rurales y costa 30 eventos de entrega de Títulos y Capacitación a Beneficiarios 	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p>(10,112 predios titulados en la RM y 52,847 en el resto del país)</p> <p>37,000 predios saneados</p> <p>400,000 hectáreas catastradas en áreas rurales y costa</p> <p>150 eventos de capacitación a beneficiarios</p>
	<p>Conformación de juzgados especializados de tierras</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4 juzgados especializados de tierras funcionando año 1 2 juzgados adicionales funcionando el año 2 	<p>Se canceló (ver explicación)</p>
	<p>Creación y/o expansión de ejidos municipales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ejidos demarcados en los 6 municipios de la Región Metropolitana al final del año 1 	<p>Se canceló (ver explicación)</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</p> <p>Servicios de Regularización de Tierras, fue igualmente clasificado como satisfactorio (S), aunque sus logros fueron modestos. El mismo alcanzó el 100% de los planes de barridos catastrales en la región metropolitana y el 67% en las áreas rurales y costas e islas. El trámite para obtener el título del predio, sigue siendo más lento y depende de otras instituciones que no están bajo el control de ANATI.</p> <p>Con la fusión del 1427/OC-PN y el 1885/OC-PN, se amplió la cobertura a nivel rural, toda vez que inicialmente se consideró el catastro de la Región Metropolitana únicamente y se terminó cubriendo todo el país.</p> <p>Con relación a los juzgados especializados de tierras y los ejidos municipales, las instituciones responsables, (Ministerio Público y algunos Municipios) no priorizaron estos productos y la ANATI solicitó focalizar los recursos del Proyecto en el barrido catastral. Aun así, la ANATI, con recursos propios, apoyó el levantamiento y ampliación catastral de los ejidos de Mariato, La Colorada, Aguadulce, Taboga, Otoque, Chimán, Isla Grande y Anton (Informe de Gestión por Resultados, septiembre, 2013, ANATI).</p>		
<p>3. Componente 3: Ordenamiento Territorial:</p> <p>Costo total: \$704,522 (monto original \$847,542)</p> <p>Contrapartida: \$0</p> <p>BID: \$704,522</p> <p>Desembolso BID: 83%</p> <p>Clasificación : (S)</p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p>Preparación de Planes de Ordenamiento Territorial</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> 9 Planes de Ordenamiento Territorial Realizados 	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p>6 Planes de Ordenamiento Territorial diseñados, sin embargo, no se han implementado.</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>Se logró la realización de 6 de los 9 Planes de Ordenamiento planeados, reflejando un avance físico de 67% y un avance financiero de 100%.</p> <p>Los POT diseñados son los distritos de Penonomé, Aguadulce, Soná, Atalaya, Los Santos, Las Tablas, Guararé y Macaracas.</p> <p>Sin embargo, hasta el año 2014 no se habían implementado y tampoco existen evaluaciones de los mismos. La suspensión de la Ley de descentralización en el 2010, afectó su ejecución. Las nuevas autoridades que asumieron el gobierno en julio del 2014, han manifestado que volverán a impulsar la implementación de la Ley de Descentralización y esto propiciará la puesta en marcha de estos planes de ordenamiento.</p>		
<p>4. Componente 4: Nuevo Marco Institucional de la Administración Territorial</p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p>Creación de la entidad única de administración de tierras</p>	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p>El gobierno creó la</p>





Costo total: \$75,000 (monto original U\$425,000) Contrapartida : \$75,000 BID: \$0 Desembolso BID: 0% <i>Clasificación PS</i>	asegure la sostenibilidad de las inversiones públicas del catastro y planes de ordenamiento territorial Indicadores Estudios de factibilidad que conduzcan a la creación de entidad única. Manual de organización y funciones de la nueva institución. Gestiones para la implementación de reformas legales. Conformación de juzgados especializados.	Autoridad Nacional de Tierras y se cancelaron las actividades de este componente.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Si bien es cierto que el Gobierno Nacional creó la ANATI, durante la ejecución del Proyecto (2010 -2012) la institución recién creada, no tuvo capacidad de ejecución del Proyecto y entre el MEF y la ANATI, no se pusieron de acuerdo para contratar la firma gerenciadora del proyecto. La implementación de ANATI lo están haciendo con recursos propios. El proceso de coordinación de ANATI con otras instituciones que tienen que ver con el proceso de regularización de tierras, aún sigue siendo una limitante.		
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [] N/A La ANATI indicó que continuaría institucionalmente con la ejecución de este componente, por lo que el mismo fue cancelado.		
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):		
[] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

c. Costos del Proyecto

Categorías de Inversión	Costo Original A.Externo	Costo Original A. Local	Costo Original Total	Costo Actual A. Externo	Costo Actual Total (US\$)	% Ejecución
Administración y supervisión	1,657,050	5,025,000	6,682,050	1,572,515	2,072,515	31%
Catastro Multifinanciero	4,418,561	300,000	4,718,561	2,009,593	2,309,593	49%
Servicios de regularización de tierras	14,141,481	5,600,000	19,741,481	7,860,452	13,460,452	68%
Ordenamiento territorial Municipal	847,542	0	847,542	704,522	704,522	83%
Nuevo marco institucional de la administración territorial	350,000	75,000	425,000	0	75,000	18%
TOTAL	21,414,634	11,000,000	32,414,634	12,147,082	18,622,082	57%
Explique brevemente diferencias: Se cancelaron algunas actividades: (1) componente 1: la integración del catastro con otras bases de datos públicas y parte del soporte institucional, debido a la falta de voluntad política de las instituciones; (2) Componente 2: se dejaron sin contratar barridos catastrales tanto en la región metropolitana, como en costas e islas. No se pudo realizar las contrataciones, debido a que el ejecutor no logró contratar a la empresa gerenciadora fiduciaria acordada en el Proyecto; y (3) Componente 4: debido a la decisión del gobierno de crear a la ANATI, no se realizó el estudio planificado para el diseño de la institución. Se cancelaron \$9,7 millones de aporte externo, debido a que el ejecutor no contrató a la empresa gerenciadora fiduciaria que se había acordado y luego, el MEF decidió cancelar los fondos que no se habían comprometido. Fuente: contrato de préstamo 1885/OC-PN; WLMS y ANATI.						

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

La estrategia de catastro y titulación masiva constituye un factor crítico positivo, y se destaca que para su implementación a nivel nacional, se permitió un mecanismo descentralizado de atención y solución inmediata a la población meta desde las "Unidades Técnicas Operativas" u oficinas regionales del Programa, las cuales fueron rigurosas en la supervisión de las empresas contratistas, en cuanto a la aplicación de mecanismos de verificación al control de calidad y el procesamiento de los expedientes a sustanciar desde la unidad de adjudicación.

Tomando en consideración la creación de la ANATI (2010), institución bajo la cual quedó inserto el PRONAT y siendo el MEF, el organismo responsable de contratar el organismo fiduciario que





ejercería las funciones de gerencia del PRONAT (Contrato Modificadorio 1885/OC-PN-1), se esperaba un apoyo importante de ambas instituciones en lograr el adecuado de apoyo gerencial requerido. En este escenario, no tuvieron la voluntad política para contratar a la gerencia fiduciaria que apoyaría al PRONAT en su gestión, lo cual impactó la ejecución del Programa y luego de un año y medio, el MEF solicitó la cancelación del saldo (\$6,4 millones).

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Conforme al Contrato Modificadorio del 1885/OC PN-1, firmado en agosto de 2012, en virtud de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que crea la ANATI, esta sería responsable de la ejecución técnica del proceso de regularización de tierras y el MEF, sería responsable de la ejecución financiera y de contratar la firma fiduciaria para cumplir las funciones de gerencia del Proyecto.

Durante el año 2012 y parte del 2013, la Unidad Coordinadora del Proyecto, realizó acercamientos con varias instituciones que podían funcionar como agencias fiduciarias, algunas de estas, indicaron que no estaban interesadas y las pocas que manifestaron interés, no tuvieron el respaldo ni del MEF, ni de la ANATI. En este escenario, el Proyecto continuó con la ejecución de los contratos vigentes, utilizando el Administrador de Fondos que tenía contratado originalmente. Finalmente, ante la falta de acuerdos entre el prestatario, el ejecutor y la fiduciaria que participaba en la ejecución del Proyecto, provocó la cancelación de \$6,4 millones de aporte externo y el cierre financiero del Proyecto.

Aun así, la ANATI potenció, a través del PRONAT, un número plural de proyectos especiales en coherencia y correspondencia con los fines esperados, lo que derivó incluso en la creación de una nueva Dirección Nacional denominada Proyectos Especiales/Dirección de Titulación Masiva, que surge como legado del Acuerdo de Préstamo 1885/OC-PN-1.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
-------------------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------

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)
-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	---------------------------------------------------

En el anexo 2, se incluye copia del formulario de evaluación de desempeño del Proyecto elaborado por la ANATI.

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos.

La sostenibilidad a largo plazo de PRONAT, puede considerarse como la prioridad del Gobierno Nacional en continuar con el proceso de titulación masiva y catastro multifinanciero. Independientemente de la cancelación parcial de los recursos del 1885/OC-PN-1, ANATI ha continuado con el proceso de titulación y creó además, la Dirección Nacional de Proyectos Especiales y de Titulación Masiva que continúa con las responsabilidades del PRONAT, que consolidó capacidades, entre ellas:

1. El tiempo de titulación, que se estimaban en más de 18 meses, fue reducido a 4 meses.
2. Con el perfeccionamiento de los esfuerzos informáticos para la creación e implementación de softwares como el SIICAR y el SIMA, una vez realizadas las subsanaciones





correspondientes el proceso de administración y servicios de tierras alcanzará, de manera sostenida, niveles de eficiencia que validen la modernización del sistema a través de estas herramientas, para el manejo eficiente y concatenado de la información descriptiva y geométrica de las parcelas inscritas.

3. Se prevé la sostenibilidad de las acciones de catastro y titulación en atención a la necesidad de ordenamiento territorial existente y la urgencia de conocer, el valor inmobiliario nacional según zonificación. Para estas acciones el PRONAT, abrió un camino importante e irreversible en el marco institucional, económico y social.

b. Riesgos Potenciales

Dado que las principales adecuaciones institucionales se encuentran hoy incorporadas en la normativa legal vigente con la creación de ANATI, no se estiman riesgos críticos inminentes en la sostenibilidad del PRONAT, en términos de asegurar la tenencia de tierras a nivel nacional.

c. Capacidad Institucional

El Proyecto deja capacidad instalada, producto del fortalecimiento del personal técnico y administrativo tanto del PRONAT como de las entidades del sector público involucrados en los procesos de titulación.

La nueva metodología incorporada para el catastro y registro de tierras implicó la adopción y uso de herramientas modernas en áreas como: geodesia, cartografía, fotogrametría, mapeo, tecnología-informática, mecanismos de supervisión para control de calidad, logística, monitoreo y evaluación, creación y presentación de leyes, por cuanto transfiere eficientemente las capacidades individuales y colectivas necesarias a las instituciones con miras a su perfeccionamiento continuo.

i. El Instituto Geográfico Tommy Guardia, a través de PRONAT, logró cumplir con las exigencias de SIRGAS, para la adopción del país del nuevo marco geodésico internacional, por tanto, los aspectos geométricos fueron trabajados de modo conveniente, garantizando las acciones técnicas de campo en beneficio general.

ii. Se introdujo legalmente para la clasificación de tierras adjudicables adyacentes a zonas marino costeras, la obligación de contar con la Línea de Alta Marea Ordinaria (LAMO).

iii. En materia legal, bajo el enfoque no adversaría, queda la capacidad de resolver conflictos de tierras a través de los llamados Métodos Alternos para la Resolución de Conflictos (MARC), un método exitoso aplicado por el PRONAT.

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

La evaluación final del Programa se realizó, a través de un análisis basado en antecedentes e información proveniente de los PMR e informes de progreso y material documentado de las entrevistas con el personal técnico de la UCP, los principales resultados, tanto a nivel de propósito como de componentes, verificando la calidad y pertinencia de los mismos, en atención a la ejecución técnica y financiera alcanzada con respecto a lo planeado.





Se relevó que en promedio resultó ser una operación satisfactoria a partir de la contribución general y específica de los componentes o resultados logrados en atención a los indicadores claves objetivamente verificables. Finalmente se les clasificó y calificó en torno a los resultados obtenidos.

b. **Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

De los mecanismos de gestión no se obtuvo evidencia más allá de la voluntad y manifestación proactiva de las autoridades, de las herramientas o mecanismos de gestión diseñados para instrumentar el funcionamiento del modelo bajo la institución clave, que ahora asume al 100% el modelo que antes se identificó como PRONAT, bajo controles y mecanismos de seguimiento de la Gestión por Resultados tendientes a la Rendición de Cuentas oportuna para la toma de decisiones.

VII. Lecciones Aprendidas

Coordinación institucional. A pesar de la creación de ANATI, como ente competente en la materia de tierras, aún queda pendiente mejorar los mecanismos de coordinación adecuados con otras instituciones, que permitan eliminar los cuellos de botella, la burocracia y competencias cruzadas que existen en el proceso de titulación. Como por ejemplo, mecanismos de coordinación con Registro Público, para que toda la información catastral esté disponible de manera conjunta e integrada en una relación CATASTRO-REGISTRO, bajo un nexo único y en tiempo real. También la falta de acuerdo técnico de ANATI con el MIVIOT, relacionado a la representación planimétrica, lo que afecta la aprobación de planos.

Dada la complejidad para finalización de los procesos de titulación de ejidos, es necesario empoderar a los alcaldes y concejales a través de constantes procesos de capacitación, sobre la importancia de contar con ejidos municipales constituídos, así como realizar una revisión de la Ley 24 del 6 de julio que rige este proceso.

Contratación de servicios. Es preciso contar con un conocimiento técnico de las zonas objeto de los contratos previos a las licitaciones, por lo que una consultoría que indique cual es el área a realizar el levantamiento catastral, evitaría adendas de contratos en tiempo y monto. Ninguna de las empresas contratadas cumplió al 100% el contrato, finalizaron habiendo realizado menos de un tercio del área convenida. Podría ayudar también, mejorar y establecer un adecuado monitoreo de contratos, que permita a la Unidad Ejecutora, tomar los correctivos oportunamente.

Gestión del Proyecto. Es adecuado contar con unidades zonales para darle agilidad al proceso de titulación masiva y son una muy buena forma de atender a los beneficiarios.

Financiera. La fusión de los préstamos 1427/OC y 1885/OC para dar paso al 1885/OC-PN-1, generó confusiones en los sistemas informáticos financieros y de reporte de progreso del Proyecto en el Banco, por ser una situación poco usual. Adicionalmente, la nueva institución creada (ANATI) no tenía la capacidad administrativa y financiera para ejecutar un Proyecto complejo como el PRONAT y era prioritario para ellos poner en funcionamiento la nueva entidad..





Anexos:

1. [Ayuda Memoria Taller de Cierre de Proyecto del 13 de noviembre de 2014.](#)
2. [Evaluación del Prestatario](#)
3. [Presentación ejecutiva. Evaluación Final PRONAT. Latin Consulting, noviembre de 2014.](#)

