



Project Completion Report



Programa de Vivienda
PANAMA
Project Number: PN0082
Loan: 949/OC-PN

Impreso en : 2006-02-15 16:02:21

PCR



Table of Contents

Información General	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
Memorando del Banco	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	6
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	9
2.2. Análisis de la implementación	12
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	12
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	15
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	16
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	17
2.3. Análisis de Sostenibilidad	18
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	18
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	20
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	22
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	23
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	24
Memorando del Ejecutor	25
3.1. Memorando del Ejecutor	25
Minutas del CRG	26
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	26
Anexos	27
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	27



Table of Contents

Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	27
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	28
Anexo 2 - Ultimo ISDP	28
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	29
Anexo 5 - Anexo Documental	29

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

A mediados de los 90s Panamá enfrentaba un período de transición con las medidas adoptadas por un nuevo gobierno orientadas a la liberalización y la diversificación de la economía. A pesar del relativo éxito alcanzado en torno a la primera, la economía se mantenía ampliamente segmentada, con un sector de servicios dinámico (primordialmente orientado al exterior) y una baja productividad de las industrias atendiendo el consumo doméstico, lo que se traducía en importantes niveles de ingreso en la primera, y de serios niveles de desempleo en la segunda. Así, a pesar del alto promedio del ingreso per-cápita, el país sufría de un alto nivel de desigualdad, mismo que generaba tensión social. Para atender esta situación, el nuevo gobierno propuso una nueva estrategia social que no solo incrementaba la inversión en programas de atención a los grupos de menores ingresos, sino que también buscaba mejorar la focalización de dichos programas con subsidios más transparentes y una mayor aplicación de mecanismos de mercado en su gestión.

En cuanto al Sector Vivienda, el problema más serio que se enfrentaba radicaba en la ineficiencia de la inversión pública en la producción de viviendas, debido principalmente a los altos costos del Ministerio de Vivienda (MIVI) en el diseño, construcción y supervisión de las viviendas y la muy pobre gestión del Banco Hipotecario Nacional (BHN) en su financiamiento, además del alto costo operativo que tenían ambas instituciones. Por el contrario, el desempeño del sector privado en la producción y el financiamiento de viviendas se observaba positivo, con un amplio nivel de competencia y desarrollo técnico que generaba un mercado capaz de atender a importantes sectores de la población (principalmente con empleos en el sector formal y con ingresos superiores a los US\$ 600 mensuales).

Al mismo tiempo, la inversión pública, aunque ineficiente, evidentemente buscaba atender a aquella población que no alcanzaba ser servida por el sector privado. De hecho, uno de los programas más exitosos de producción de vivienda era un programa público de préstamo de materiales, mediante el cual se proveía de un paquete de materiales de construcción a familias de bajos ingresos. Este programa, aunque económico y con capacidad de atender las necesidades de desarrollo progresivo de las viviendas del grupo meta, también sufría de las deficiencias de los programas públicos mencionadas anteriormente. Los méritos del mismo, sin embargo, ofrecían la oportunidad de ser revisado operativamente para mejorar su rendimiento.

Objetivos y Componentes

El Programa PN-0082 se aprobó en 1996 con los siguientes objetivos: (a) establecer los mecanismos institucionales necesarios para mejorar la eficiencia de la inversión pública en vivienda; (b) ayudar al gobierno a ejecutar políticas para incrementar el alcance y la calidad de programas para familias de ingresos bajos; (c) expandir el papel competitivo de constructores de vivienda del sector privado y bancos en la producción y financiamiento de vivienda.

Con estos objetivos, el Programa tenía tres componentes de inversión y uno de reforma institucional. Estos eran:

- a) PARVIS (US\$8.9 m.). Este componente financiaba un subsidio a familias con ingresos bajos menores a los US\$ 300 mensuales, consistente en la entrega de los materiales necesarios para la construcción de una unidad básica de vivienda, en un terreno que fuera

de propiedad de la familia a ser beneficiada. Dicho lote de terreno debía contar con agua y servicio sanitario adecuado. El PARVIS retomaba los principios básicos del programa público ya existente, con el cambio fundamental de que en lugar de ser un préstamo de materiales, se convertía en una donación.

- b) **PROVISA** (US\$ 3.9 m.). Este componente buscaba que las familias de ingresos por debajo de US\$ 600 mensuales pudieran acceder a una hipoteca para adquirir una vivienda comercial, llevando el financiamiento formal a atender una categoría de ingresos inferior. Para esto, PROVISA ofrecía un subsidio directo de hasta US\$ 4000 (con US \$ 2 de subsidio por cada US \$1 que la familia diera de enganche).
- c) **PROFINCO** (US\$ 1.6 m.). Este componente atendía el problema de acceso a crédito relacionado con el alto costo de enganche (20%). PROFINCO financiaba dos mecanismos de seguridad (un cargo del 0.5% para un fondo de seguro hipotecario y un depósito del 20% de la hipoteca por 10 años para cubrir hasta un 30% de pérdidas) para alentar a las instituciones financieras a atender a estas familias.
- d) **REFORMA INSTITUCIONAL** (US \$8.5 m.). Este componente estaba orientado a transformar el MIVI en un facilitador de la iniciativa privada y a racionalizar los gastos de la burocracia del sector. Las tareas claves eran: (i) reorganizar la estructura operativa del MIVI para reducir costos; (ii) apoyar la reorganización del BHN para eliminar el financiamiento de vivienda y limpiar su portafolio; y (iii) apoyar la CSS en el diseño de instrumentos financieros para hipotecas privadas.

El Programa tuvo un buen desempeño en la ejecución de los componentes de inversión, excepto el subprograma PROVISA que no fue bien acogido por el sector bancario panameño, por considerarlo de mayor riesgo para sus finanzas. El PARVIS, después de superadas algunas dificultades logísticas presentadas al inicio de su ejecución, se desarrolló de una manera eficiente y efectiva y de acuerdo a lo programado. PROFINCO fue muy bien acogido por la banca privada y logró desembolsar todos los fondos asignados al mismo.

Sin embargo, el Programa contemplaba condicionantes para continuar con el uso de los recursos, como lo era el hecho de que el MIVI dejara de construir viviendas de manera directa, se tomaran medidas para las reformas del BHN (ó su cierre) y de que se realizaran cambios en la política de financiamiento de viviendas por parte de la CSS. Razones políticas ajenas al ejecutor, impidieron tomar algunas de estas medidas, lo que produjo un impase en la ejecución del Programa. Este impase, además de que el Programa adquirió elegibilidad casi un año después de haber sido aprobado, y las inexperiencias iniciales, por tratarse de un programa innovador para el MIVI, produjeron un atraso extraordinario en el período de desembolso del Préstamo (algo más de 8 años).

Ante esta situación, el GPN solicitó al Banco la reestructuración del Programa. En respuesta a dicha solicitud y sobre la base del desempeño de los componentes, el Programa fue reestructurado en 2002. La reestructuración readjudicó los recursos remanentes del Programa a dos componentes: (a) Componente de Inversión; y (b) Componente de Asistencia Técnica y Reforma Institucional.

- a) **COMPONENTE DE INVERSIÓN** (US \$12 m.). El Componente discontinuaba PROFINCO (ya que sus recursos habían sido utilizados), extendía PROVISA por dos años dependiendo de su desempeño (US \$2.4 m.) y transfería la gran mayoría de los recursos de inversión al programa más exitoso: PARVIS (US \$9.6 m.). El sistema

operativo de este último fue revisado para responder de manera más efectiva a sus objetivos.

- b) **COMPONENTE DE ASISTENCIA TÉCNICA Y REFORMA INSTITUCIONAL** (US \$4 m.). El Componente cancelaba los recursos asignados a la reorganización del BHN y enfocaba la reforma institucional en mecanismos para aumentar la capacidad del MIVI en su papel de facilitador del sector. Como tareas claves se definieron: (i) crear la Unidad de Políticas y Estrategias de Vivienda y desarrollar una Estrategia Nacional de Vivienda; y (ii) Desarrollar y disseminar estándares para tierra para vivienda a fin de estimular la participación del sector privado.

Resultados

1.- PARVIS

Este subprograma, que era el principal del Préstamo, logró la entrega de 25,445 paquetes de materiales para la construcción de viviendas de 36 m², alcanzando el 98% de la meta de 26,000 programada. Las viviendas se han construido con planos entregados por el MIVI, los cuales tienen en cuenta las normas establecidas para los materiales de construcción en el país, siendo sus fundaciones, piso y columnas de concreto, paredes de bloques y carriolas y techo de metal. Este subprograma ha sido catalogado como uno de los más exitosos del Gobierno en materia de vivienda, por su alcance y focalización, ya que el 67% de las familias beneficiadas no recibían ingresos superiores a los US\$ 100 mensuales. Este subprograma ha sido tan apreciado por el Ministerio de Vivienda, que lo ha replicando con recursos propios. Las lecciones aprendidas han sido incluidas en la nueva operación de vivienda recién aprobada para Panamá.

El promedio anual de PARVIS entregados fue de 4,400 desde 1997 a 2003. El alcance bajó en los dos últimos años de su ejecución, por razones presupuestarias y de contrapartida local, y por el hecho de que en abril de 2004 venció el plazo para comprometer los recursos del componente.

2.- PROVISA

Este subprograma, cuyo objetivo era otorgar un subsidio proporcional al monto ahorrado por una familia a fin de hacerle más accesible la compra de una vivienda, no fue ejecutado y sus recursos fueron cancelados. Dos razones principales parecen explicar este fracaso. La primera es de carácter político. A pesar de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional y el BID de cerrar el Banco Hipotecario Nacional (BHN), el gobierno se negó a afectar el programa de construcción directa, probablemente respondiendo a la presión ejercida por intereses comerciales que se beneficiaban de los contratos de construcción. La segunda razón fue fiscal. El programa PROVISA entró en competencia directa con el programa existente de créditos fiscales (Ley de Intereses Preferenciales – LIP), el cual ofrece una tasa de interés subsidiada para viviendas nuevas con precios por debajo de los US\$ 62,000. Para los hogares con acceso a una hipoteca del sector privado, el subsidio ofrecido por la LIP era mayor y estaba estructurado de forma más atractiva. Dado que las reglas establecidas no permitían a las familias beneficiarse de ambos subsidios, éstas prefirieron tomar los beneficios ofrecidos por la LIP. No se manifestó interés alguno por PROVISA.

3.- PROFINCO

Este subprograma, cuyo objetivo principal era demostrar a las instituciones financieras privadas la factibilidad de extender hipotecas con muy bajo porcentaje de abono inicial, a familias de

ingresos medio – bajos, desembolsó sus recursos en los tres primeros años del Programa. Este componente alcanzó el 135% de la meta establecida. Las evidencias indican que PROFINCO ayudó realmente a demostrar al sector financiero que era posible la ampliación del financiamiento hipotecario, incluso a quien contaba con un empleo informal. Como resultado, las mismas instituciones financieras ampliaron el nivel hipotecario de las viviendas, de acuerdo a lo aprendido con PROFINCO.

4.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El objetivo original de este componente era ambicioso por querer lograr transformaciones radicales en el Sector. En vista de que el ejecutor (MIVI) no tenía a su alcance los cambios requeridos y estipulados en el Programa, estos se reestructuraron de acuerdo a sus posibilidades, pero manteniendo los objetivos para lograr transformaciones en el Sector.

A raíz de la reestructuración del Programa, se creó la Unidad de Políticas de Vivienda (UPEV) dentro del MIVI y se contrataron y finalizaron los estudios acordados para el fortalecimiento de las Políticas del Ministerio y la elaboración del Plan Nacional de Vivienda. Se logró el primer diseño de un proyecto de Mejoramiento de Barrio en Panamá. Su ejecución es financiada con recursos del nuevo programa de Vivienda aprobado por el Banco para el Sector.

Cancelación de Recursos

El Programa de Vivienda sufrió cancelaciones importantes de recursos debido a los siguientes hechos: (i) no se llegaron a comprometer todos los recursos asignados al PARVIS, dada la poca capacidad presupuestaria del MIVI, particularmente durante el último año (se cancelaron US\$ 0.5 millones de este subprograma); (ii) no se llegó a poner en marcha el subprograma PROVISA, lo que produjo la cancelación de los recursos asignados al mismo (US\$ 2.4 millones); (iii) se cancelaron los recursos asignados a la liquidación de los empleados del BHN al no haberse llevado a cabo su reforma o su cierre (US\$ 3 millones); (iv) se cancelaron recursos del Programa, a solicitud del Gobierno de Panamá, por considerar que no sería posible su utilización dada la capacidad de manejo de recursos en el MIVI (US\$ 5.3 millones); y (v) se cancelaron los recursos de la partida “sin asignación”, a solicitud el MIVI (US\$ 1 millón).

Lecciones Aprendidas

Las principales lecciones aprendidas de este Programa innovador fueron tomadas en cuenta e incorporadas en el nuevo Programa de Vivienda recién aprobado por el Banco para Panamá. Entre ellas citamos:

- La mejora en el sistema de adquisiciones del PARVIS, en cuya ejecución se ha involucrado al sector privado. El MIVI no tendrá que ver con la compra, almacenaje y distribución de materiales a los beneficiarios, puesto que ello estará a cargo de dicho sector. El MIVI reforzará su acción en el campo de evaluación y selección de los beneficiarios del Programa. Esto disminuye radicalmente los riesgos del MIVI y su requerimiento de personal para la ejecución del subprograma.
- Se fijaron metas para que el MIVI mejore su rol y sus inversiones y estas están totalmente a su alcance. Se aprendió que un programa no puede tener metas que estén fuera del alcance del ejecutor.

Por otro lado, al haber incursionado con el PROFINCO, se despertó el interés de la banca privada en la ampliación del financiamiento de las viviendas al 98% de su valor. Ello se ha puesto hoy en práctica gracias al empuje del PROFINCO.

Del PARVIS el MIVI aprendió su efectividad y lo asumió como propio, invirtiendo en este subprograma más del dinero exigido como contrapartida. Aún con fondos propios el MIVI ha continuado con el PARVIS.

Por último, se ha visto la necesidad de contar con un sistema de monitoreo y evaluación que permita ver la situación de cada componente a lo largo de la ejecución del proyecto. Esto se ha incluido en el nuevo Programa.



Información General

1.1. Objetivo de Desarrollo

- 1.-Sistemas de vivienda para la atención de los grupos de menores ingresos, mejorados.
 - 1.1.- Alcance y calidad de programas de atención a grupos de menores ingresos, aumentados.
 - 1.2.- Papel de los actores del sector privado en la producción y financiamiento de vivienda,expandido (PROVISA - PROFINCO).
 - 1.3.-Cambios institucionales para mejorar la eficiencia en las inversiones del sector público, introducidos.

1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Programa de Vivienda		
Número de Proyecto	PN0082	Modalidad	PESP
País	PN	Sector	DU
Fecha de Aprobación	1996-09-18	Fecha de Término	2006-03-27
Agencia(s) Ejecutora(s)	MINISTERIO DE VIVIENDA		
Monto del Préstamo/CT Original	\$26,400,000.00		
Monto del Préstamo/CT Actual	\$13,355,259.00		
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$13,044,741.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$47,200,000.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$47,200,000.00		



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
949/OC-PN	\$26,400,000.00	\$13,044,740.94	\$13,355,259.06

■ ■ Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede	MICHAELJ, BRUCEF, JESUSN
Nombre de los Especialistas en la Representación	RICARDORE
Autor del Memorando del Banco	REYES-RICHA, RICARDO
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	JOSE AGUSTIN ESPINO
Posición del autor del memorando del ejecutor	ASESOR DEL MINISTERIO DE VIVIENDA

■ ■ 1.3. Resumen de Calificaciones

■ ■ 1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	E	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (PI)	S	• Implementación del Proyecto (PI)	
• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	R	• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	
• Sostenibilidad (S)	P	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	S	• Desempeño del Banco (DB)	

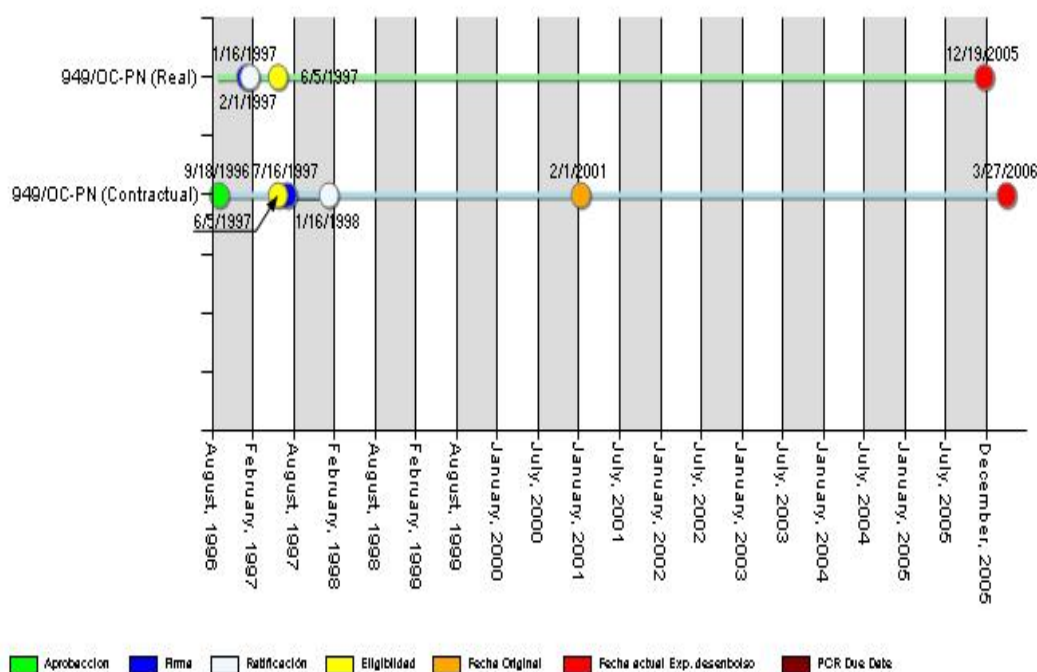


1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.	2004 Dec.	2005 Jun.	2005 Dec.
U	U	U	S	S	S	S	S	S	S
H	H	H	H	H	H	L	H	H	H
LP	LP	LP	P	P	P	P	P	P	P

PI = Progreso de la Implementación , SU = Supuestos , OD = Objetivos de Desarrollo

1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) :

Fecha de Evaluación de Medio Término : 4/15/2004

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto : 12/21/2005



■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

■ ■ 1.5. Documentos de Referencia



Memorando del Banco

■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

■ ■ 2.0.1 2.0.1 El problema, el proyecto y su contexto

A. Durante años el sector público ha destinado recursos sustanciales a la construcción de casas y apartamentos para ayudar al sector de medianos ingresos. Si bien los métodos a los que ha recurrido el sector público para lograr este objetivo han demostrado ser poco eficientes, el desempeño y financiamiento de viviendas ha sido muy positivo. La primera estrategia de este programa era colocar la oferta habitacional del sector privado al servicio de la meta del sector público, que consiste en ayudar a las familias de medianos ingresos que carecen de acceso a las hipotecas privadas. La segunda era aprovechar y ampliar los buenos resultados de un programa público de bajo costo que mejoró las condiciones habitacionales de los grupos de ingresos mínimos al proporcionarles materiales de construcción. La puesta en marcha de estas dos estrategias implicaba cambios sustanciales en la gestión del sector público en materia de vivienda: el gobierno debería dejar de intervenir en la oferta y apoyar la demanda. El Ministerio de Vivienda estaba construyendo casas y el Banco Hipotecario Nacional financiaba los préstamos para su adquisición. El programa debería proporcionar ayuda pública a familias de medianos y bajos ingresos mediante subsidios transparentes directamente focalizados en grupos elegibles.

El programa tenía cuatro componentes para lograr dichos objetivos:

Tres componentes de inversión apoyarían la primera estrategia del programa: (1) el componente de subsidio directo (PROVISA) introduciría una política para otorgar subsidios a la demanda. Ello permitiría que los grupos de medianos ingresos que no tenían acceso al mercado habitacional formal pudieran calificar para hipotecas de bancos comerciales y así comprar viviendas construidas por el sector privado; (2) el componente para eliminar el pago inicial (PROFINCO) otorgaría incentivos a los bancos comerciales para dispensar de esta exigencia a los grupos que calificasen; (3) el componente de viviendas para familias de bajos ingresos (PARVIS) que introduciría procedimientos simplificados originados por la demanda, de modo que los grupos de bajos ingresos pudieran solicitar donaciones que les ayudasen a establecer o a mejorar sus propias viviendas.

Los aspectos institucionales y de políticas de estos cambios en las estrategias deberían ser apoyados por un cuarto (4) componente de reforma institucional: (A) el Ministerio de Vivienda (MIVI) recibiría asistencia para la gestión de los componentes del programa, eliminaría la política de construcción habitacional y obtendría asistencia para implantar una reorganización que reduciría sus costos operativos y para desarrollar una política de vivienda; (B) el Banco Hipotecario Nacional (BHN) dejaría de proporcionar créditos para proyectos habitacionales, recibiría asistencia para liquidar su actual cartera de préstamos y reduciría sus costos operativos en forma considerable. El programa financiaría las compensaciones laborales necesarias para liquidar a los funcionarios del MIVI y del BHN cuyas funciones se duplicasen; (C) la Caja de Seguro Social dejaría de intervenir en el mercado hipotecario principal.

En respuesta a solicitud del Gobierno y en base al desempeño de los componentes, el Programa fue reestructurado en 2002. La reestructuración readjudicó los recursos remanentes del Programa a dos componentes: (a) Componente de Inversión; y (b) Componente de Asistencia Técnica y Reforma Institucional.

El Componente de Inversión, descontinuaba PROFINCO (puesto que sus recursos ya habían sido utilizados), extendía PROVISA por dos años adicionales, dependiendo de su desempeño y transfería



la gran mayoría de los recursos de inversión al PARVIS.

El Componente de Asistencia Técnica y Reforma Institucional, cancelaba los recursos asignados a la reorganización del BHN y enfocaba la reforma institucional en mecanismos para aumentar la capacidad del MIVI en su papel de facilitador del sector. Como tareas claves se definieron: (i) la creación de la Unidad de Políticas y Estrategias de Vivienda y el desarrollo de una Estrategia Nacional de Vivienda; y (ii) el desarrollo y la diseminación de estándares para tierra para vivienda, a fin de estimular la participación del sector privado.

■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

■ I.- Programa de inversiones en vivienda para familias de bajos ingresos ejecutado.

1.1-Inversiones en viviendas con el Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS) ejecutado.

Planificado

1.1- PARVIS

2,000 PARVIS (materiales para la construcción de viviendas de 36 m2) entregados a junio de 2003; en total, 4,000 PARVIS entregados a diciembre de 2003; en total, 6,715 PARVIS entregados a junio de 2004; en total, 9,431 PARVIS entregados a diciembre de 2004. No más del 25% de estos PARVIS tendrá un valor de US\$2,000 y no menos del 20% de la administración será realizada por organizaciones de la sociedad civil.

Logrado

1.1 - PARVIS

Antes de la reestructuración del Programa se habían entregado 22,565 PARVIS. Después de la reestructuración en el año 2002 y hasta diciembre de 2004, se entregaron 2,880 PARVIS (materiales para la construcción de viviendas de 36 m2). Durante toda la ejecución del programa (incluyendo la reestructuración) se había programado la entrega de 26,000 PARVIS y se logró la entrega de 25,445.

El promedio anual de PARVIS entregados fue de 4,400 desde 1997 a 2003. Después de la reestructuración del programa, hasta el 31 de diciembre de 2004 se habían entregado 2,880 PARVIS. Durante el año 2004, casi no hubo actividad en PARVIS puesto que en abril de dicho año venció el plazo para comprometer recursos de dicho programa.

El valor promedio de los PARVIS fue de US\$1,800.

Análisis

El componente de mejoramiento de viviendas (PARVIS) entregaba a los hogares de bajos ingresos un paquete de materiales de construcción y asistencia técnica. Estos hogares generalmente habitaban en casas deficitarias antes de la intervención del programa; con el mismo se les dotaba de una casa pequeña construida con materiales permanentes y con un piso de cemento, así como de servicio sanitario adecuado. El componente asborbió US\$18.8 millones del total de los recursos del programa de US\$25.5 millones, beneficiando a 25,500 familias. El valor promedio del paquete de materiales entregados fue de tan solo US\$1,800 por familia. El aspecto más exito del programa fue su focalización en hogares de bajos ingresos: se reporta que 67% de los mismos tienen ingresos de US\$100 mensuales o menos.



- 1.2- Inversiones en Vivienda con el Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA) ejecutado (17% de los recursos del Programa).

Planificado

1.2- PROVISA

604 familias obtienen subsidios de PROVISA para la hipoteca de una vivienda, cuyo costo no supera los US\$20,000, en la banca comercial, para diciembre de 2003. En total, 1,512 familias obtienen subsidios de PROVISA para una hipoteca de una vivienda en las mismas condiciones, para diciembre de 2004.

Logrado

1.2 - PROVISA

El Programa para Subsidio para la Vivienda (PROVISA) no inició operaciones. Esto llevó a la cancelación de los recursos asignados al mismo.

Análisis

El componente de subsidio directo a la demanda (PROVISA) fue diseñado para facilitar la reforma radical del programa de construcción directa de vivienda del MIVI. Este programa absorbía más del 60% de los recursos del MIVI (en promedio más de US\$3.5 millones anuales entre 1984 y 1994). Más aún, estaba lleno de problemas: los costos de construcción eran altos, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que financiaba el programa tenía una cartera mala y pérdidas crónicas, y el subsidio efectivo por unidad de vivienda era extraordinariamente alto (un promedio de aproximadamente US\$8,000 por unidad). Consecuentemente, el gobierno acordó reemplazar dicho programa de forma gradual con un programa de subsidios directos entregados a los compradores, en un proceso que permitiría cortar el monto de subsidio por cada unidad de vivienda y doblar el número de hogares beneficiados.

El componente no fue ejecutado y sus recursos fueron cancelados. Dos razones principales parecen explicar este fracaso. La primera es de carácter político. A pesar de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional y el BID de cerrar el BHN, el gobierno se negó a afectar el programa de construcción directa, probablemente respondiendo a la presión ejercida por intereses comerciales que se beneficiaban de los contratos de construcción. La segunda razón fue fiscal. Con el programa de construcción directa en operación, el gobierno eventualmente buscó lanzar el programa de subsidio a la demanda (PROVISA). Esta situación puso al subsidio PROVISA en competencia directa con el programa existente de créditos fiscales (Ley de Intereses Preferenciales - LIP), el cual ofrece una tasa de interés subsidiada para viviendas nuevas con precios por debajo de los US\$62,000. Para los hogares con acceso a una hipoteca del sector privado, el subsidio ofrecido por la LIP era mayor y estaba estructurado de forma más atractiva. Dado que las reglas establecidas no permitían a las familias beneficiarse de ambos subsidios, éstas prefirieron tomar los beneficios ofrecidos por la LIP. No se manifestó interés alguno por PROVISA.

- II.-Programa de Asistencia Técnica y Reformas Institucionales ejecutado.

2.1-Unidad de Políticas de Vivienda creada y la Estrategia Nacional de Vivienda y un Plan de Acción desarrollados.

Planificado

2.1- La Unidad de Políticas de Vivienda creada y funcionando en el MIVI, para febrero de 2003. Los cuatro estudios especializados finalizados para junio de 2003. La Estrategia Nacional de Vivienda (ENV) y el Plan de Acción completados para el mes de diciembre de 2003. Para esa misma fecha, se deberá de haber realizado un foro con el sector público y privado líder en la ENV. Para el mes de junio de 2004 se deberá de haber diseñado un proyecto piloto en base a las prioridades identificadas en la ENV y deberá existir una propuesta para racionalizar los gastos del estado en el vivienda. Para diciembre de 2004, se debe haber iniciado el proyecto piloto. Para esa misma fecha, se deberán de haber completado los estudios técnicos



analizando la experiencia en mejoramiento de barrios y en los edificios "Salomones".

Logrado

2.1 - Se ha creado la Unidad de Políticas de Vivienda (UPEV) dentro del MIVI y se contrataron y finalizaron los cuatro estudios acordados, a saber, el de Desarrollos Progresivos, el de Crédito y Financiamiento, el de Instituciones de Vivienda y el de Subsidios. Adicionalmente la UPEV coordinó la elaboración de un diagnóstico sobre la problemática de la vivienda multifamiliar en altura. Estos estudios y su discusión han servido para la elaboración del Plan Nacional de Vivienda. Se ha diseñado un proyecto de Mejoramiento de Barrios (Villa María) como proyecto piloto en base a las prioridades identificadas. Su ejecución será financiada con un nuevo programa en el Sector.

Análisis

Aunque no se ha aprobado oficialmente el Plan Nacional de Vivienda, este ha sido sometido en un foro al sector público y privado, y ha recibido comentarios que han sido tomados en cuenta por el Ministerio de Vivienda para la elaboración del documento final. Toda esta labor ha servido para concientizar al Ministerio de Vivienda de su rol en la problemática existente, como facilitador para la acción del sector privado y su ámbito de acción donde dicho sector no puede llegar. Esto está conduciendo al MIVI hacia políticas encaminadas a lograr ambos objetivos.

2.2-Normas de las Subdivisiones Progresivas implementadas y Proyecto Piloto ejecutado.

Planificado

2.2- Experto en Subdivisiones Progresivas contratado para junio del 2003. Modelo de Subdivisiones Progresivas completado y desarrollado usando las normas, para diciembre de 2003. Para junio de 2004 se habrán publicado las normas del modelo de Subdivisiones Progresivas y se habrán presentado públicamente. Para esa fecha, también se habrán iniciado proyectos de desarrollo aplicando dichas normas. Para diciembre de 2004 se habrán completado dichos proyectos.

Logrado

2.2 - El experto en Subdivisiones Progresivas fue contratado, pero la implantación a nivel de proyecto piloto de la figura de oferta de tierra urbana en régimen de desarrollo progresivo no prosperó. A pesar de los esfuerzos realizados por la UPEV para la aprobación de la normativa que permitiese proceder a ejecutar la iniciativa piloto y evaluar su receptividad por parte del sector privado, el proceso no ha sido concretado. El proceso ha encontrado dificultades de aceptación con los ministerios involucrados en la elaboración y aprobación de las regulaciones mínimas aplicables a programas similares, lo que ha obstaculizado seriamente la ejecución del proyecto piloto.

Análisis

El trabajo realizado por la UPEV ha sido positivo y el objetivo de lograr una normativa con menores requerimientos para el desarrollo de tierras a costos más accesibles para la población de menores ingresos sigue siendo válido. A este respecto la UPEV continuará el proceso para identificar los requerimientos y compatibilizarlos con la normativa vigente a fin de determinar los cambios requeridos para la ejecución de una iniciativa piloto.

La UPEV también ha desarrollado las bases técnicas para el desarrollo de un proyecto de Mejoramiento de Barrios. El proceso de diseño fue completado, y listo para ejecución, para el barrio Villa María, y las obras correspondientes serán financiadas con recursos de un nuevo programa del Banco para el Sector Vivienda que ha sido aprobado recientemente.

2.1.1.2. Identificación de los productos logrados



- Como productos logrados se pueden identificar los siguientes:
 - (i) el diseño y puesta en marcha de un mecanismo mediante el cual el Ministerio de Vivienda dota, a las familias más pobres, de una solución de vivienda de 36 m2 construida con materiales permanentes, piso de cemento y servicio sanitario adecuado. Mediante este mecanismo el MIVI ha llegado a duplicar su alcance de atención a las familias más necesitadas, llegando a entregar un promedio de 4,400 paquetes de materiales anuales. Este se ha convertido en el Programa más exitoso del Gobierno.
 - (ii) La creación de la Unidad de Políticas de Vivienda (UPEV) que está permitiendo al MIVI redefinir su rol en el Sector, a fin de facilitar la acción del sector privado y dirigir su atención a los grupos de población cuyos ingresos les excluye del mercado hipotecario. Esto ha producido en el MIVI el interés en probar nuevos instrumentos de intervención en los mercados de vivienda, que serán apoyados mediante un nuevo programa del Banco para el Sector.

■ ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

■ ■ 2.1.2 Objetivos de desarrollo

- | | |
|---|--|
| <p>■ 1.-Sistemas de vivienda para la atención de los grupos de menores ingresos, mejorados.</p> <p>1.1.- Alcance y calidad de programas de atención a grupos de menores ingresos, aumentados.</p> <p>1.2.- Papel de los actores del sector privado en la producción y financiamiento de vivienda, expandido (PROVISA - PROFINCO).</p> <p>1.3.-Cambios institucionales para mejorar la eficiencia en las inversiones del sector público, introducidos.</p> | <p>1.1- Al final de la ejecución del proyecto la inversión pública en programas de vivienda para grupos de menores ingresos aumenta en 10%.</p> <p>1.2- Al final del primer año de ejecución del proyecto, instituciones financieras privadas toman un papel en el financiamiento de viviendas para grupos de menores ingresos, particularmente mediante el financiamiento de viviendas para familias con ingresos del sector informal.</p> <p>1.3- Al final del proyecto, áreas del sector identificadas como prioritarias por la Estrategia Nacional de Vivienda y que anteriormente no eran sujeto de inversión pública comienzan a ser atendidas con estos recursos.</p> |
|---|--|

■ ■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

- A.** 1.1 - Al final del proyecto la inversión pública, en programas de vivienda para grupos de menores ingresos, aumentó de un promedio de 2,000 familias atendidas por año (1984-1994) a un promedio de 4,400 familias (1997-2003), lo que significa un aumento promedio del 120%, mediante la ejecución del PARVIS. Entre los aspectos más exitosos del PARVIS podemos citar su focalización en hogares de bajos ingresos: se reporta que 67% de los mismos tienen ingresos de US\$100 o menos, ubicándolos en el decil más bajo de la distribución del ingreso urbano, habiendo tenido como objetivo que el 85% de las familias beneficiadas tendrían ingresos por debajo de US\$300 y el 50% por debajo de US\$200. Otros aspectos dignos de mención de este subprograma son los siguientes: (i) teniendo como objetivo que al menos el 25% de los hogares atendidos tuviesen como cabeza madres solteras, el 49% de familias atendidas contaban con esta característica. Se debe hacer mención de que, de acuerdo a los datos disponibles al momento, el 14.6% de los hogares beneficiados con el subsidio no habían logrado terminar la casa a diciembre de 2004. Con recursos del nuevo Préstamo, el MIVI hará un análisis sobre las causas de la última situación mencionada.
- 1.2 - El subprograma PROVISA, de subsidio directo para la vivienda, no fue ejecutado y sus recursos fueron cancelados. Las razones que parecen explicar el hecho de que este subprograma no fuese ejecutado, fueron analizadas en la sección precedente.



Sin embargo, tres instituciones financieras tomaron un papel en el financiamiento de viviendas para grupos de menores ingresos mediante la aplicación del subprograma de financiamiento conjunto PROFINCO (una de ellas originó el 85% de las hipotecas), cuyo objetivo principal era demostrar a las instituciones financieras privadas la factibilidad de extender hipotecas con muy bajo porcentaje de abono inicial, a familias de ingresos medio - bajos. PROFINCO desembolsó sus recursos en los tres primeros años del Programa. Las evidencias indican que PROFINCO ayudó realmente a demostrar al sector financiero que era posible la ampliación del financiamiento hipotecario, incluso a quien contaba con un empleo informal. Este subprograma alcanzó el 135% de la meta establecida. Como resultado, las mismas instituciones financieras ampliaron el nivel hipotecado de las viviendas, pero sin el uso del subprograma PROFINCO.

1.3 - Al final del proyecto, el MIVI comienza, en efecto, a atender áreas identificadas como prioritarias y que anteriormente no eran sujeto de inversión pública. Se contrata y se finaliza el diseño final del proyecto de mejoramiento de barrio de Villa María, el cual beneficiará a unas 800 familias de ingresos inferiores a US\$200/mesuales, mediante la titulación de sus tierras, mejoramiento de la infraestructura del barrio, incluyendo los sistemas de acueducto, alcantarillado, electricidad y calles. Además, se suministrarán los servicios sociales requeridos para la inserción de la familia en la economía del país. La ejecución de este programa se financiará con recursos del nuevo préstamo del Banco al Sector actualmente firmado.

Además, se identifican otras áreas de intervención, como mejorar la forma de operar del PARVIS y del Subsidio Directo, elementos todos tomados en cuenta para la nueva operación de vivienda.

■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

- A. - El Ministerio de Vivienda ha encontrado una forma efectiva, con muy bajo costo y alta eficiencia, de atender la población de menor ingreso a nivel nacional, en materia de vivienda. El mayor impacto inicial logrado fue el incremento de 2,000 a 4,400 familias beneficiadas por año con el programa PARVIS.
- El Ministerio de Vivienda, con el programa PROFINCO, demostró al sector financiero que era posible la ampliación de las hipotecas hasta un 98%, incluso para aquellas familias cuyos ingresos provienen de un empleo informal. Como producto de este programa, las instituciones financieras ampliaron el nivel hipotecado de las viviendas, más allá de los recursos del programa.
- La creación de la Unidad de Políticas y Estrategias de Vivienda empieza a dirigir los pasos del MIVI hacia una mejor acción en el Sector Vivienda. Ello se ve reflejado en la incursión del MIVI en nuevos programas como el de mejoramiento de barrios.

■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

- A. - Con el programa se creó una manera efectiva para que el Ministerio de Vivienda apoye a las familias de menor ingreso en el país para la consecución de una vivienda de 36 m2 con materiales permanentes. Esto tendrá un efecto claro en el uso de los recursos disponibles del MIVI para su futuro.
- Apoyado por la Unidad de Políticas, el MIVI continuará examinando su política como ente regulador del sector y facilitador para la acción del sector privado en los sectores de menores ingresos y de empleos informales.

■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

- A. - El presente programa fue innovativo en la región y en Panamá. De los resultados obtenidos se han creado las bases para que un proyecto complementario sea más efectivo y eficiente, al tomar provecho de los conocimientos adquiridos, tanto positivos como de los errores cometidos. El Sector Vivienda requiere de un apoyo urgente para aumentar su alcance hacia los grupos que no tienen acceso al financiamiento del mercado dado sus niveles de ingreso o la fuente de los mismos (trabajo informal). Las acciones del MIVI deberán estar dirigidas a: (i) facilitar el acceso del crédito comercial a las familias con los menores niveles de ingreso; y (ii) a actuar en los niveles que no



podrán ser atendidos por el sector privado.

■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

- A.** - Los programas PARVIS y PROFINCO fueron abiertos a la participación de toda la población objetivo, sin distinción de género, localización, origen étnico, sector rural/urbano, partido político de afiliación, credo o religión. En efecto, 48% de los beneficiarios del PARVIS fueron mujeres cabeza del grupo familiar. Además, si bien el PARVIS ha mantenido un claro perfil rural o suburbano, la vocación del mismo demostró ser nacional.
- En la asignación de los beneficiarios del PROFINCO, los banco privados participantes calificaron a los beneficiarios sin otros criterios que los establecidos en el programa y no objetados por le BID, donde no se hacía ninguna distinción particular para ser beneficiario del mismo.

■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

- A.** - No hubo efectos adversos.

■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

- A.** - El Programa de Vivienda ha contribuido directamente con: (i) la Estrategia No. 1 del Banco para los años 2001-2003 que establecía como objetivo el "Apoyo al Ataque Frontal a la Pobreza", mediante el apoyo a reformas sustantivas en los sectores sociales, el aumento sostenible de los gastos de capital y la racionalización del gasto corriente, con el objetivo de contribuir a elevar el nivel y la eficiencia de la inversión social y del capital humano; y (ii) la Agenda del Gobierno de Panamá, para esos mismos años, que establecía la necesidad de favorecer la equidad y beneficios del desarrollo para la sociedad panameña marginada mediante la aplicación de políticas y programas para su beneficio, específicamente mediante el fortalecimiento de programas de vivienda de interés social.
- En ese sentido el Programa apoyó un nuevo sistema de intervención en lo que a viviendas de interés social se refiere, facilitando la solución de una vivienda de 36 m2 con materiales permanentes para alrededor de 25,000 familias con ingresos mensuales inferiores a los US\$300, 90% de los cuales no superan los US\$200 de ingresos mensuales y 64% no tienen ingresos mensuales superiores a los US\$100.
- Además, este Programa contribuye con la nueva Estrategia de País para los años 2005-2009 en su Objetivo No.2: "desarrollar el capital humano y productivo", específicamente requiriendo: "institucionalizar los mecanismos necesarios para mejorar la eficiencia de las inversiones del sector público y privado en la construcción y financiamiento de viviendas de bajo costo".
- En ese sentido el Programa financió, con el componente de desarrollo institucional, el plan nacional de vivienda y los estudios que servirán de base a las nuevas áreas de acción del Ministerio de Vivienda, con el fin de hacer más eficiente la inversión pública. Con este componente se apoyó la realización de los estudios para el nuevo Programa de Vivienda.

■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

- A.** - El Programa de Vivienda fue reestructurado en diciembre de 2002, con el objetivo de simplificar los componentes eliminando los que ya habían cumplido su objetivo o presentaban evidencia de no poder alcanzarse, dado que su cumplimiento estaba fuera de la autoridad del Organismo Ejecutor. Entre estos últimos podemos citar el compromiso del gobierno con el Fondo Monetario Internacional y con el BID de cerrar el Banco Hipotecario Nacional, hecho que no logró por razones políticas.
- El Programa quedó con dos componentes: (i) Inversiones en Vivienda; y (ii) Desarrollo Institucional y Asistencia Técnica del MIVI.



2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

A. - El Programa no incluyó el cálculo del TIR.

2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

A. - El proyecto no incluyó estimaciones de costo-beneficio, ni ninguna forma de evaluación económica.

2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en las secciones 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo (ME) ☒ Efectivo (E) ☐ Poco efectivo (PE) ☐ Inefectivo (I)

A. - Se considera que los productos obtenidos lograron el propósito de desarrollo correspondiente. Con la reestructuración del Programa, se introdujeron metas alcanzables por el MIVI que permiten atender los grupos de menores ingresos y mejorar la eficiencia de las inversiones del sector público en vivienda.

- Al no haberse podido ejecutar el subprograma PROVISA, no se logró atender al sector informal de bajos ingresos con este programa, sin embargo, la Banca privada manifestó tener mecanismos que le permiten llegar a dicho sector, con métodos que a su juicio le dan un grado menor de riesgo (mediante la utilización de familiares fiadores, con empleo formal). Las lecciones de PROVISA han servido para desarrollar, de una mejor manera, el instrumento que se pondrá a prueba con el nuevo programa.

2.2. Análisis de la implementación

2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

1. Análisis de problemas	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A



7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

■ 2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A.**
- El análisis de la situación del Sector fue profundamente estudiada, lo cual permitió idear formas innovadoras para responder a la problemática del país en maneria de vivienda para las familias de menores ingresos. Se crearon programas de gran alcance con un mínimo de inversión requerida.
 - Decisiones políticas del gobierno impidieron cerrar el Banco Hipotecario Nacional y el MIVI continuó con su programa de construcción directa. Esta situación influyó directamente en el componente PROVISA que no fue ejecutado y cuyos fondos fueron cancelados.
 - El MIVI debía dejar al Sector Privado la ejecución del PARVIS después de los dos primeros años, sin embargo por decisiones políticas esto no se llevó a cabo y ello afectó el alcance del Programa, a pesar de los logros alcanzados.

■ 2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

- A.**
- Este Programa de Vivienda incluyó metas muy ambiciosas de reforma del sector, muchas de las cuales no estaban al alcance del ejecutor del Programa (MIVI). Entre ellas estaban el cierre del Banco Hipotecario Nacional, la suspensión del programa hipotecario de la Caja de Seguro Social y la suspensión del programa de construcción directa de apartamentos por parte del gobierno. Por razones políticas, el gobierno no tomó las acciones requeridas, lo cual puso en peligro el avance del Programa.
- Ante esta situación, el Programa se tuvo que reestructurar colocando metas al alcance del MIVI, que aunque no eran tan radicales, ayudaban a transformar el sector vivienda en el país.

■ 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

- A.**
- En un futuro programa en el sector, no se debe supeditar el avance de los componentes a la toma de decisiones políticas, particularmente si estas están fuera del alcance del ejecutor del programa.
 - El replicar el subprograma PARVIS en un futuro programa de vivienda sería muy conveniente dado el éxito del mismo. Sin embargo, es necesario que el sector privado tenga un rol mucho más importante en el control y la administración del mismo. El ejecutor debe evitar la compra directa de materiales, su almacenaje y distribución a los beneficiarios, dados los controles que se requieren y los riesgos que estas actividades conllevan. Más bien el ejecutor deberá tomar el papel de normar, controlar y supervisar el programa. Esto daría mayor seguridad al MIVI y a todos los involucrados y también daría más fluidez a la ejecución del programa.

■ 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto



Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección de información de línea de base de efectos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección de información de línea de base de productos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

■ 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A. Entre los factores de mayor influencia en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación, podemos citar: (i) el establecimiento de procesos de control bien definidos para la recolección y análisis de datos periódicos durante el avance de los subprogramas (PARVIS y PROFINCO); (ii) el requerimiento del Banco de la presentación del estado de ejecución del programa semestralmente (actividades realizadas); y (iii) las evaluaciones intermedia y final financiadas con recursos del Programa, que permitieron el análisis sobre los efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo social.

■ 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

- A. Con el fin de lograr mejoras en la medición del desempeño y alcance real del subprograma PARVIS, durante la ejecución del Programa se decidió no considerar como gasto elegible los pagos de materiales a los proveedores ganadores de las licitaciones, sino los comprobantes con el valor de los materiales entregados a las familias y recibidos por estas. Para ello, se debían justificar al Banco los gastos con dichos comprobantes debidamente recibidos por los beneficiarios. De esta forma se aseguró que la ayuda llegara a los beneficiarios.

■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A. Existía una gran debilidad en la capacidad de la agencia ejecutora, por ser un programa innovador y nunca antes ensayado por el MIVI. Además, se puso a prueba su falta de control en el manejo de los materiales a ser entregados a los beneficiarios. Por ello, para futuros proyectos PARVIS recomendamos que la entrega de materiales y la construcción básica de las unidades familiares sean contratadas con el sector privado, mediante licitación pública. El control de ejecución se haría entonces mediante la utilización de una firma inspectora y se pagaría por obra ejecutada. Los beneficiarios hacen su aporte con el lote de terreno a nombre propio y con la terminación de la unidad básica entregada por el contratista. Esto daría la certeza de la ejecución de la ayuda otorgada, con la calidad debida. En este Programa no se pudo hacer de esta manera, aunque estaba previsto así desde el principio, por falta de voluntad política. No se deseaba perder el impacto político del programa PARVIS.

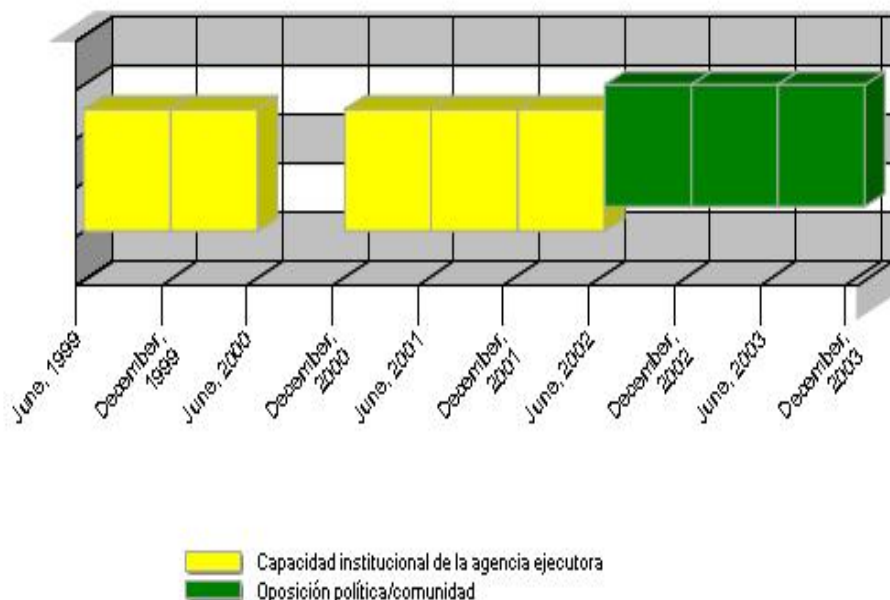
El número de viviendas no terminadas o en construcción en el Programa actual (14.6%) es



producto, en muchos casos, de la incapacidad de la familia por ejecutar la obra.

2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

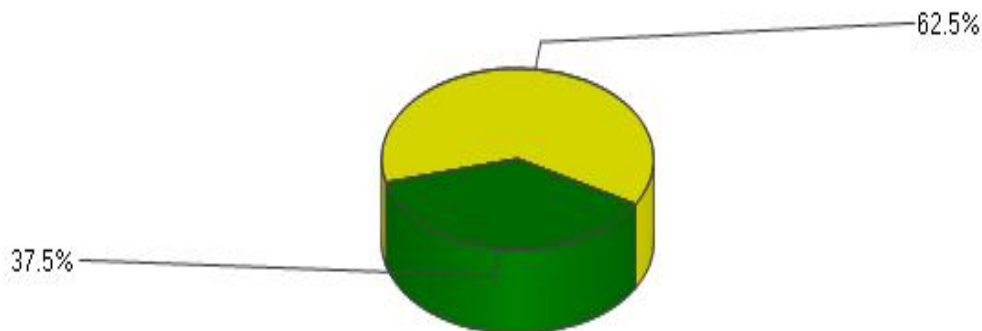
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP



Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto



Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



■ Oposición política/comunidad
■ Capacidad institucional de la agencia ejecutora

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

■ 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

■ 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.**
- Fue evidente la falta de capacidad de la Unidad Ejecutora para manejar el programa, sobre todo en los primeros años de ejecución, debido a que se trataba de un programa nuevo, masivo y que requería mucho control. Esto tuvo sus repercusiones en el manejo del PARVIS, para el cual se tuvieron que tomar medidas adicionales de control no previstas en el principio del programa.
 - El MIVI no quiso contratar a ONGs o a firmas externas para el manejo ampliado del PARVIS, por razones políticas. El MIVI deseaba utilizar este programa para mostrar su capacidad directa de acción, con los resultados políticos que dependían de ello. Eso limitó el alcance del PARVIS y el MIVI tuvo que devolver recursos que no pudo utilizar del préstamo.
 - El subprograma PROVISA no pudo funcionar por decisiones políticas con respecto al BHN y por la ley de intereses preferenciales, tal como se explica en el punto 1.2

■ 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.**
- La reorganización de la Unidad Ejecutora del MIVI, al haber aprendido el manejo del Programa, y su decidida acción, hecho que le permitió lograr alcances impresionantes con el PARVIS, no sin dificultades y riesgos en el manejo de los materiales de construcción.
 - La creación de la Unidad de Políticas de Vivienda (UPEV) que está orientando al MIVI a redefinir su rol en el Sector, a fin de facilitar la acción del sector privado y dirigir su atención a los grupos de población cuyos ingresos les excluye del mercado hipotecario.



■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.**
- En el Programa se incluyeron metas muy ambiciosas de reforma del sector, muchas de las cuales no estaban al alcance del ejecutor del Programa (MIVI). Entre ellas estaba el cierre del Banco Hipotecario Nacional, la suspensión del programa hipotecario de la Caja de Seguro Social y la suspensión del programa de construcción directa de apartamentos por parte del gobierno. Estas medidas no fueron implementadas por el gobierno, por razones políticas.
 - El financiamiento de viviendas al sector informal no fue atendido por parte de la Banca privada con el Programa PROVISA. La Banca privada manifestó tener mecanismos que le permiten llegar a dicho sector con métodos que a su juicio le dan un grado inferior de riesgo (mediante la utilización de familiares fiadores, con empleo formal). Además, la Ley de Intereses Preferenciales existente competía con el Programa PROVISA, haciendo más conveniente el monto de la letra mensual para los beneficiarios.
 - A pesar de que el PARVIS fue todo un éxito, se hubiera podido aumentar más aún la inversión pública en programas de vivienda para los grupos de menores ingresos, si se hubiera dejado actuar al sector privado en este programa, tal como se había previsto. El MIVI no quiso la participación de otros actores en el mismo, por razones políticas.

■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.**
- Una vez que el MIVI se organizó para manejar el Programa PARVIS, se lograron resultados nunca antes vistos, en cuanto alcance y calidad, para suplir unidades de vivienda digna para los grupos de menores ingresos en el país. El MIVI logró aumentar la efectividad de la inversión pública en programas de vivienda para dicho grupo lo que redujo en un 7% el llamado déficit habitacional entre el año 2000 y el año 2006.
 - Con la reestructuración del Programa, se introdujeron metas alcanzables por el MIVI, que contribuyen a mejorar la eficiencia en las inversiones del sector público. Áreas del sector identificadas como prioritarias por la Estrategia Nacional de Vivienda y que antes no eran sujeto de inversión pública comienzan a ser atendidas con los recursos del Programa. En este sentido, cabe mencionar que se diseñó el primer proyecto de mejoramiento de barrio en Panamá, el cual beneficiará a unas 800 familias del estrato más pobre del país.

■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A.**
- En cuanto al PARVIS, dado que al principio del programa el MIVI no poseía un sistema efectivo de control sobre los materiales adquiridos para los beneficiarios, el Banco estableció una metodología para el reconocimiento de desembolsos: no se reconocería el pago de materiales a los suplidores, producto de las licitaciones efectuadas para su compra, sino que se reconocería la entrega detallada de los materiales a los beneficiarios. Esto obligó al MIVI a establecer un estricto control sobre la distribución de los materiales guardados en sus depósitos, a fin de obtener el reconocimiento de gastos de parte del BID. Una vez introducidos los correctivos, su manejo fue muy claro y efectivo.
 - A fin de disminuir el cobro de la comisión de crédito por recursos no comprometidos, se cancelaron los recursos asignados inicialmente a la liquidación de empleados del BHN y los recursos asignados al programa PROVISA, una vez se determinó que los mismos no serían utilizados. También se cancelaron los recursos no comprometidos del PARVIS.
 - El componente de Políticas de Vivienda (UPEV) fue muy bien manejado y fue reconocido por los actores del Sector como positivo, habiéndose convertido en un interlocutor gubernamental reconocido y aceptado para tratar temas y problemas del Sector Vivienda.



2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

A. 1.- Diseño del Programa:

Hecho: este fue uno de los primeros programas de vivienda en la región y el mismo incluyó metas muy ambiciosas de reforma del sector. Muchas de esas metas no estaban al alcance del ejecutor del Programa (MIVI) y dependían básicamente de las políticas macroeconómicas del país. Ello puso en peligro el avance del Programa.

Lección aprendida: en futuros programas de vivienda es preferible fijar metas que estén al alcance del ejecutor y que poco a poco ayuden en la transformación del sector. Basados en esta experiencia, el Programa fue reestructurado.

2.- Ejecución del Programa:

Hecho: el Programa PARVIS ayuda realmente a las familias más pobres del país, cuyos ingresos están por debajo de los US\$300 mensuales, a tener una vivienda digna, lo cual genera una autoestima familiar positiva. Un programa como este debe continuar promoviéndose para beneficio de los más pobres. Sin embargo, su correcta ejecución conlleva muchos controles a nivel del ejecutor y del Banco, con un sinnúmero de riesgos potenciales.

Lección Aprendida: en el futuro se deben seguir apoyando programas como el PARVIS, pero con un rol mucho más importante del sector privado (particularmente ONGs) en el control y la administración del programa. El ejecutor (MIVI) debe evitar la compra directa de materiales, su almacenaje y distribución a los beneficiarios, dados los controles que se requieren y los riesgos que esas actividades conllevan. Más bien, el ejecutor debería tomar el papel de normar, controlar y supervisar el Programa. Esto daría mayor seguridad al MIVI y a todos los involucrados, y también daría más fluidéz a la ejecución del Programa.

2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto (IP)

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

A.

2.3. Análisis de Sostenibilidad

2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- A.** - Se fortalecieron los procedimientos, manuales y guías operacionales del MIVI. Ello se realizó con el fin de enmarcar las acciones del MIVI en el desarrollo de las inversiones financiadas por el Préstamo.
- Se fortaleció el sistema de atención al cliente, a nivel nacional, a fin de facilitar el conocimiento de los programas disponibles y los requisitos para aplicar a los mismos.
- Se fortaleció el proceso de adquisición de bienes y obras del MIVI, a nivel nacional, mediante seminarios dictados por el Banco al personal involucrado en dichas tareas.

2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- A.** - Con el programa, el MIVI se ha fortalecido con recursos humanos, equipos, capacitación y entrenamiento en el uso de sistemas de información, que lo han habilitado para realizar una mejor gestión.
- Con el programa se creó la Unidad de Políticas de Vivienda (UPEV) que ha permitido al MIVI planificar sus acciones y prioridades en el sector. Ello ha tenido muy buena aceptación tanto del sector público como privado, puesto que ha sentado las pautas de acción del Ministerio.

2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)



Califique la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☐ Muy Relevante (MR)
 ☒ Relevante (R)
 ☐ Poco Relevante (PR)
 ☐ Irrelevante (I)

- A. - El establecimiento de una Unidad de Políticas de Vivienda dentro del MIVI, a fin de orientar sus acciones y dirigir sus esfuerzos en el sector, ha significado una contribución relevante del proyecto al fortalecimiento del Organismo Ejecutor.

2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

- A. I.- El MIVI ha asumido al PARVIS como uno de sus mejores programas ya que con el mismo: (i) se atiende al estrato de familias con menores ingresos en el país; (ii) se ha podido atender un gran volumen de familias; y (iii) el monto requerido para dar ayuda efectiva a las familias es mínimo. Por dichas razones, el MIVI se ha preparado para la continuación de este programa, aún más allá de la vigencia del Préstamo con el Banco. El MIVI ha perfeccionado sus sistemas de control para hacer sostenible este programa.

II.- El trabajo de la UPEV ha sido reconocido por los actores del sector como positivo habiéndose convertido en un interlocutor gubernamental reconocido y aceptado para tratar temas y problemas del sector vivienda. Por esa razón, el MIVI realiza los esfuerzos necesarios para que dicha unidad tenga vigencia más allá del Préstamo.

2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A

2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad



- A.**
- Falta de asignación de recursos presupuestarios. El proyecto había previsto la provisión de recursos presupuestarios de parte del gobierno central de manera sostenible, mediante la reasignación de los fondos que se asignaban anualmente al BHN para el financiamiento de apartamentos contratados y asignados por el MIVI y cuya inversión casi no tenía recuperación. Para ello estaba previsto la toma de algunas medidas con el BHN, que no pudieron ser implementadas por razones políticas.
 - Rotación del personal, con lo cual se perdería la experiencia lograda con el programa. Esto ocurre frecuentemente con el cambio de ministro en el ramo (no solamente con el cambio del gobierno)

■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

- A.**
- Dado el impacto logrado con el Programa en el ámbito político y social, es de esperar el apoyo del gobierno central y de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, al mismo.
 - El apoyo del gobierno central al Programa se traduciría en la disponibilidad de los recursos financieros para continuar financiando las inversiones y la UPEV.

■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

- A.**
- El proyecto incluyó en su diseño aspectos innovadores que trataban de demostrar al gobierno su efectividad a fin de que este los pudiera hacer marchar de manera sostenible. El resultado es evidente con dos de los programas de vivienda. Uno de ellos, el PROFINCO, fue asumido por la banca privada y aún se mantiene vigente, en cuanto se demostró su efectividad. Otro es el PARVIS, que una vez agotado el plazo para el compromiso de sus recursos, el MIVI continuó su ejecución con fondos propios, por su alcance y efectividad.

■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

- A.**
- Ninguna

■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A.**
- El país solicitó al Banco una nueva operación, y esta acaba de ser aprobada, mediante la cual se consolida el PARVIS utilizando al sector privado y reduciendo de esta manera los riesgos potenciales de depósito y manejo de materiales para las viviendas y su control y uso por parte de los usuarios. Se espera que esta experiencia continuará siendo replicada una vez se pruebe su efectividad.
 - En este nuevo programa se implementará el primer programa de mejoramiento de barrio, cuyo diseño fue financiado con recursos del presente Préstamo. El gobierno ha manifestado su gran interés en esta modalidad de acción y su réplica dependerá de los resultados que se obtengan.
 - Por último, en el nuevo programa, se pondrán en ejecución otras líneas de acción innovadoras (PARVIS Mejorado, Macrolotes, programa de subsidio directo con hipotecas comerciales) que permitirán probar nuevos instrumentos de acción del MIVI con el sector más necesitado. Estos nuevos instrumentos han sido diseñados en base a las lecciones aprendidas en el Programa actual. Su réplica también dependerá de los resultados que se obtengan.

■ 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto (S)

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)
 ☒ Probable (P)
 ☐ Poco Probable (PP)
 ☐ Improbable (I)



- A. - Las acciones que el mismo gobierno ha tomado con la experiencia obtenida de la operación actual, y la nueva operación recién aprobada por el Banco, nos permiten estimar como "probable" la sostenibilidad del proyecto durante los próximos tres años.

2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A

2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

- A. El programa era innovador y tenía básicamente dos vertientes que eran: (i) la de ejecución de proyectos de vivienda; y (ii) la de políticas de vivienda. Por tratarse de dos áreas que requerían personal con diferente perfil, se crearon dos divisiones dentro de la Unidad Coordinadora. Se buscó el personal apropiado para cada una de estas divisiones y el Coordinador General reportaba los avances (informes periódicos, estados financieros, etc) al Banco. El personal idóneo en cada área y su competencia permitió lograr la ejecución satisfactoria del programa.

2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

- A. Las lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la Unidad Coordinadora del Programa fueron puestas en práctica en la estructuración de la nueva operación de Préstamo, recién aprobada por el Banco, para este mismo ejecutor. Se trata de una Unidad Coordinadora que verifica la ejecución de las responsabilidades asignadas a cada unidad encargada de los subprogramas. Esta Unidad reporta al Banco. Cada una de las unidades ejecutoras está



conformada por personal existente y de planta en el Ministerio de Vivienda. Se ha puesto en marcha un sistema de monitoreo y evaluación del programa, con personal de la dirección de evaluación del Ministerio de Vivienda.

■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor (DOE)

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

A. - El ejecutor logró los objetivos del proyecto en todo lo que estuvo a su alcance. Los objetivos no alcanzados en el programa se debieron básicamente a decisiones políticas no controladas por el ejecutor.

■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

☒ Si
☐ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo : 3/22/2005

Fecha de terminación : 6/30/2005

3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

☐ Banco
☒ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (USD)? : \$20,000.00

4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

☒ Recursos de préstamo BID
☐ Recursos del prestatario
☐ Otras fuentes

A.

■ 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post



- A. Con el programa se ha dotado al ejecutor con las herramientas para recabar información sobre el logro de futuros efectos e impactos del proyecto.

■ ■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

■ ■ 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

- El apoyo a las familias más necesitadas para la consecución de una vivienda, o para mejorar las condiciones actuales de la vivienda propia, tiene un impacto importantísimo en el ámbito social familiar, al subirse la autoestima y el amor propio.

Las familias beneficiadas han ido mejorando la unidad básica entregada, invirtiendo sus pequeños ahorros en mejoras a su propiedad, convirtiendo las mismas en un verdadero patrimonio familiar.



Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

- ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

- ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)



Minutas del CRG

■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)



Anexos

■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
Anticipo de Fondos	\$0	\$0	\$0	\$0	\$57	\$0	\$0	\$57				
Costos Financieros	\$2,476	\$400	\$0	\$2,876	\$2,476	\$807	\$0	\$3,283	%	101.78%		14.15%
Fenomeno del Nio	\$1,100	\$0	\$0	\$1,100	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%			-100%
Inversion de Vivienda	\$13,260	\$20,400	\$0	\$33,660	\$7,515	\$11,694	\$0	\$19,209	-43.32%	-42.67%		-42.93%
Reforma Institucional	\$8,613	\$0	\$0	\$8,613	\$3,306	\$13	\$0	\$3,319	-61.62%			-61.46%
Sin asignar	\$950	\$0	\$0	\$950	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%			-100%
	\$26,400	\$20,800	\$0	\$47,200	\$13,355	\$12,514	\$0	\$25,870	-49.41%	-39.83%		-45.19%

■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
1997	\$4,000	\$1,500	\$0	\$5,500	\$1,100	\$0	\$0	\$1,100	-80%
1998	\$5,500	\$3,000	\$0	\$8,500	\$3,180	\$1,000	\$0	\$4,180	-50.82%
1999	\$8,400	\$7,500	\$0	\$15,900	\$700	\$2,050	\$0	\$2,750	-82.7%



2000	\$8,500	\$8,800	\$0	\$17,300	\$770	\$850	\$0	\$1,620	-90.64%
2001	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,030	\$2,700	\$0	\$3,730	
2002	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,380	\$2,460	\$0	\$3,840	
2003	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,500	\$1,970	\$0	\$4,470	
2004	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,970	\$1,360	\$0	\$3,330	
2005	\$0	\$0	\$0	\$0	\$720	\$120	\$0	\$840	
	\$26,400	\$20,800	\$0	\$47,200	\$13,350	\$12,510	\$0	\$25,860	-45.21%

■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

- A. El Ministerio de Vivienda (MIVI) está plenamente capacitado para administrar los recursos del proyecto en forma eficiente y transparente. Los sistemas de información y control interno son adecuados. Cuentan con el personal necesario para esta tarea.

■ ■ 2. Sistema Contable y Control Interno

- A. El sistema contable y de control interno utilizado por el MIVI durante la implementación del programa fue el adecuado para producir información financiera confiable y oportuna.

■ ■ 3. Calidad de la información financiera

- A. La calidad de la información financiera presentada por el ejecutor al Banco durante la implementación del proyecto fue de calidad. Se presentaron Informes de Progreso con la información requerida en el tiempo estipulado. Los Informes de Fondo Rotatorio y los Estados Financieros fueron presentados en su oportunidad, sin atrasos y con calidad de información.

■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

- A. Los EFAs fueron recibidos oportunamente durante la ejecución del proyecto. Estos Informes cumplían con la calidad requerida por el Banco. Los auditores externos emitieron, en el año 2004, una opinión calificada "Con Salvedad", fundamentada en la diferencia en inventario de materiales por un monto de US\$34,000 de más y US\$90,000 de menos entre las cifras que sustentan el inventario realizado con respecto a los registros contables. La cuenta del inventario mantiene un saldo de US\$342,555 producto de recepciones de materiales de diferentes almacenes y que fueron cargados al proyecto. De acuerdo al Plan de Acción de junio de 2005, el ejecutor informó al Banco que ya se implementaron las recomendaciones de los EFAs.

■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

A.

■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

Ultimo ISDP



■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos (operaciones asignadas, eventos)

■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO
PROJECT COMPLETION REPORT – PCR

Memorando del
Organismo Ejecutor

Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Fecha en que fue enviado al Banco

La eficacia de este reporte es para mostrar los resultados al terminar la ejecución del proyecto, propiciar la sostenibilidad de beneficios del proyecto y capitalizar las lecciones aprendidas para mejorar el diseño y la implementación de futuras operaciones, depende en gran medida de la participación de la Institución Prestataria, los Organismos Ejecutores y los beneficiarios del proyecto en la preparación de este reporte.

Por esta razón, su contribución como autor del Memorando del Ejecutor será muy valiosa, en la medida que el conocimiento y experiencia sobre la implementación del proyecto, el análisis de la información sobre resultados y las opiniones de los beneficiarios sean transmitidas de la manera más objetiva posible y con independencia de criterio.

Instrucciones para completar el Memorando

Al completar este Memorando tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

- ☐ No olvide completar la portada y el recuadro sobre datos básicos del proyecto con la información necesaria
- ☐ Es muy importante que revise las Guías PCR que serán proporcionadas por la Representación del Banco, en particular el anexo técnico "Guía Práctica para la Preparación del PCR". Este anexo presenta una serie de orientaciones, consejos y ejemplos prácticos útiles para completar la información que requiere el PCR. Recuerde que las preguntas para el Banco y para el Ejecutor son iguales, al igual que su numeración, con excepción del primer dígito (para el Banco inician con el número 2, ejemplo 2.1.1.1., mientras que para el Ejecutor inician con 3, ejemplo, 3.1.1.1.)
- ☐ Responda las preguntas en forma concisa. Lo deseable es limitar las respuestas a 10 renglones cada una como máximo. En todo caso, por favor, no se exceda de 15 renglones por respuesta. Si requiere presentar información adicional importante con evidencia sobre resultados del proyecto, utilice el anexo 5 "Anexo Documental", un anexo opcional que se puede enviar a la Representación como documento separado (ver Guía PCR para una descripción de este anexo).
- ☐ **Nota:** Este formato, debido a los múltiples botones para marcar las respuestas puede tardar unos minutos en salvar la información.

Datos básicos del proyecto

Nombre del proyecto: Programa de Vivienda Integrado

Número del proyecto: PN - 0082

Número de Préstamo/CT: 949/OC - PN

Nombre del Organismo Ejecutor: Ministerio de Vivienda

Nombre del autor del Memorando del Ejecutor: Ministerio de Vivienda.

Posición (cargo) en el Organismo Ejecutor: Unidad de Políticas y Estrategias del Sector Vivienda

3. MEMORANDO DEL EJECUTOR

3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

3.1.1 Productos (*outputs*) obtenidos. Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

3.1.1.1. Análisis de indicadores de producto. Registre los indicadores de los productos obtenidos en cada componente usando los mismos indicadores de producto (*outputs*) que aparecen en el ISDP / PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del PPMR). Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia

PLANEADO	LOGRADO
Componente 1: PARVIS	Componente 1
Con US\$ 34.5 millones, se estimó beneficiar a 26,000 familias. Con la reformulación del Préstamo, se asignan US\$ 27,3 millones con los que se estima entregar 4000 subsidios para diciembre de 2003 y 5,431 para diciembre de 2004 haciendo un total de 9,431 subsidios. Hasta 25% de los subsidios del PARVIS podrán tener un valor de hasta B/. 2000.	Al 31 de diciembre de 2004, se entregaron materiales a 26,586 familias de las cuales se habían terminado 19,469. Para igual fecha, los costos aceptados del Programa alcanzaban los US\$ 18,4 millones (BID: US\$ 7 y Panamá US\$ 11.4 millones). Si se tiene en cuenta la cifra de materiales entregados, se puede deducir que lo logrado supera las metas de lo planeado.
Componente 2: PROVISA	Componente 2
Se estima que para diciembre de 2003 unas 604 familias tendrán acceso a un subsidio con PROVISA para la hipoteca de una vivienda nueva cuyo costo no supere los US\$ 20,000. Para diciembre de 2004, se estima que tendrán acceso al subsidio 1,512 familias. Inicialmente se destinan recursos por US\$ 15 millones y con la reformulación quedan en US\$ 8 millones.	El Programa de vivienda con subsidio y ahorro no presenta avances significativos, lo cual lo lleva a la cancelación de los recursos asignados por parte del BID. La falta de aceptación se debe a que la banca privada no estuvo interesada en el programa.
Componente 3: PROFINCO	Componente 3
La meta inicial es de 2,200 operaciones con US\$ 5,9 en recursos, cifra reformulada posteriormente a US\$ 3.7	Para diciembre de 2000, se habían realizado 770 operaciones (35% de lo planeado) y se habían colocado recursos provenientes del préstamo por US\$ 2.283 millones (38.7% del programado). Para diciembre de 2002, con la reformulación, se decidió no seguir apoyando la actividad, ya que esta contaba con

	suficientes recursos locales. A pesar de esto el PROFINCO continúa y para diciembre de 2004 reportaba 2,206 casos, los cuales representan poco más del 100% de lo programado. Se colocan recursos por US\$ 7 millones, que exceden en 1.1% lo estimado, lo cual representa una ejecución del 119%.
Componente 4: Asistencia Técnica y Reforma Institucional	Componente 4
Con la reformulación, para febrero de 2003 debe estar creada y operando la Unidad de Política y Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda(UPEV). Para junio de 2003: cuatro estudios especializados terminados los cuales servirán de base para el Plan Nacional de Vivienda, realizado un foro con el sector público y privado. Para junio de 2004: proyecto piloto de desarrollo progresivo diseñado, propuesta para racionalizar el gasto en vivienda elaborado. Para diciembre de 2004: proyecto piloto iniciado y estudios técnicos para la implementación de un programa de mejoramiento de barrios completo.	UPEV creada y funcionando, los cuatro estudios contratados y terminados: (i) Desarrollos Progresivos, (ii) Crédito y Financiamiento, (iii) Instituciones de Vivienda y (iv) Subsidios. Adicionalmente: (i) Estudio sobre Edificaciones Multifamiliares y (ii) Estudio para Mejoramiento de Barrios. El Foro con el sector público y privado realizado, se presentaron los cuatro estudios para la formulación del Plan. El Plan Nacional de Vivienda elaborado y presentada la estrategia de implementación. Para el proyecto piloto para Desarrollos Progresivos se realizaron acciones (reuniones) pero no se llegó a su concreción.

3.1.1.2. Identificación de los productos logrados. Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (*key outputs*) obtenidos por este proyecto

Entre los productos logrados, podemos mencionar los siguientes:

- 1 PARVIS: a través de este subcomponente, el MIVI, logró llegar a los segmentos de población con menores recursos (en condiciones de pobreza y pobreza extrema) logrando así una gran significancia social y sectorial. Con las lecciones aprendidas, se pretende mejorar esta herramienta, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: adecuación del costo real del subsidio, focalización geográfica de acuerdo a las necesidades habitacionales mínimas de la población demandante, y facilitar su ejecución de acuerdo al nuevo rol del MIVI al pasar a ser un ente facilitador (las obras serán desarrolladas por la empresa privada a través de licitaciones), etc.
- 2 PROFINCO: este subcomponente, a pesar de que actualmente no está operando, probó ser funcional como figura financiera y su ejecutoria fue positiva. Dada la experiencia positiva, se considera su uso para futuros programas especialmente por los aspectos de impacto.
- 3 PROVISA: a pesar de no presentar logro alguno se considera un producto potencialmente útil para mejorar la eficiencia del sector de subsidios.
- 4 Reforma Institucional: (i) producto de la ejecución del préstamo e influida por el mismo, se da inicio a una intensa actividad normativa; (ii) la realización de diversos estudios y consultorías las cuales sirven de apoyo para la orientación de las políticas y acciones del MIVI en la atención de las necesidades habitacionales y de desarrollo urbano de la población del País; (iii) la creación de la UPEV la cual contribuye a mejorar la institucionalidad sectorial, además de actuar como ente integrador y sistematizador cualificado para el MIVI en las iniciativas y estudios establecidos en el Préstamo y otras actividades adicionales, adicionalmente, actúa como generador de las líneas base para la elaboración precisa de la políticas, planes y programas nacionales de vivienda. Igualmente, actúa como puente entre las líneas estratégicas del MIVI y los diferentes sectores involucrados.

3.1.2. Efectos (*outcomes*) e impactos del proyecto. Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

3.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (*outcome*). Registre los indicadores del logro del Objetivo de Desarrollo (*outcome*) usando los mismos indicadores de efecto (*outcome*) del ISDP/PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del PPMR). Compare los indicadores de los efectos Logrados y Planeados. Si existe una diferencia significativa entre ellos,

explique brevemente los factores responsables de la diferencia.

PLANEADO	LOGRADO
<p>Objetivos de Desarrollo:</p> <p>1. Sistemas de Vivienda para la atención de los grupos de menores ingresos, mejorados:</p> <p>1.1 Alcance y calidad de programas de atención a grupos de menores ingresos, aumentados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al final de la ejecución del proyecto, la inversión <p>1.2 Papel de los actores del sector privado en la producción y financiamiento de vivienda, expandido (PROVISA y PROFINCO).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al final del primer año de ejecución del proyecto, instituciones financieras privadas toman un papel en el financiamiento de viviendas para grupos de menores ingresos, particularmente mediante el financiamiento de viviendas para familias con ingresos del sector informal. <p>1.3 Cambios institucionales para mejorar la eficiencia en las inversiones del sector público, introducidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al final del proyecto, áreas del sector identificadas como prioritarias por la Estrategia Nacional de Vivienda y que anteriormente no eran sujeto de inversión pública comienzan a ser atendidas con estos recursos. 	<p>1.1 Al final de la ejecución del Programa, la inversión gubernamental en programas de vivienda dirigidos a atender a los grupos familiares de menores ingresos aumentó aproximadamente un 120% con la ejecución del PARVIS, al final del 2004 se habían entregado 26,586 subsidios de materiales y se habían terminado 19,469 unidades lográndose un incremento promedio de 2000 unidades durante el periodo 1984-1994 a un promedio de 4,400 durante el periodo de 1997 – 2003. Entre los aspectos relevantes que demuestran el éxito del PARVIS tenemos: (i) de acuerdo a los ingresos familiares, el 90% de las soluciones se dieron a familias con ingresos por debajo de los B/. 200.00 mensuales destacándose la asignación de aproximadamente un 64% para familias con ingresos menores a los B/.100.00 mensuales, con esto se supera lo establecido en lo establecido en el Programa cuya meta era que el 85% de los subsidios fueran otorgados a familias que tuvieran ingresos menores a los B/. 300.00 y el 50% a familias con ingresos inferiores a los B/. 200.00 mensuales, (ii) Meta del Programa: que al menos el 25% de los hogares atendidos con el PARVIS tuvieran como cabeza de familia a madres solteras; se logró que el PARVIS atendiera a un 48% de beneficiarias. El 65% del total de PARVIS construidos se dio en el interior del País lo cual refleja un perfil mayormente rural. El 96% de los casos reportaron ser propietarios del terreno y el 96.5% de los casos cumple con el requisito de acceso al agua.</p> <p>1.2 PROVISA no fue ejecutado a pesar de que se realizaron ingentes esfuerzos para su promoción, a pesar de esto se considera la posibilidad de su uso futuro.</p> <p>Con PROFINCO se logró que tres instituciones financieras financiaran viviendas a través de esta figura. Este subcomponente alcanzó una ejecución del 119% de la meta programada lo cual se logró con B/. 7 millones con los cuales se movilizaron B/. 35 millones en hipotecas.</p> <p>1.3 En efecto, al final del Programa, el MIVI empieza a atender áreas identificadas como prioritarias y que anteriormente no eran sujeto de inversión pública. Se inician los estudios para el Proyecto Piloto del Programa de Mejoramiento de Barrios, con el cual se identifica un barrio para ser intervenido en donde se atenderán a aproximadamente 800 familias cuyos ingresos en la mayoría son inferiores a los B/: 300.00 mensuales. El proyecto contempla una estrategia de dos paquetes de intervención: (i) uno de urbanización (obras de ifraestructura física: agua,</p>

	saneamiento, drenaje, pavimentación vial, alumbrado, recolección de basura y equipamiento urbano: centros comunitarios, guarderías, parques, arborización canchas; y (ii) desarrollo social: regularización de la tenencia de la tierra, programas sociales, capacitación laboral, etc. La ejecución de este proyecto, será financiado con recursos de un nuevo préstamo el cual ha sido aprobado por el Banco.
--	---

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):



3.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (*outcomes*) e impactos iniciales. Considerando los productos (*outputs*) logrados por el proyecto, en la medida de lo posible, identifique los efectos (*outcomes*) intermedios y los impactos iniciales logrados hasta el momento

- Se tuvo un mayor impacto en las familias de extrema pobreza con un uso más eficiente de los recursos, teniendo como resultado, el que se pudo beneficiar a más familias de las que el MIVI podía ayudar con sus proyectos tradicionales.
- A través del Programa PROFINCO se logró abrir el mercado hipotecario a familias de ingresos medios que tenían una posibilidad de afrontar una letra mensual, pero no contaban con el abono inicial. Logrando que hoy en día se pueda optar hasta por un 98% de financiamiento.
- La realización de estudios acerca del sector vivienda en Panamá, ayudarán a la UPEV a la creación de las nuevas políticas en el nuevo rol de facilitador del MIVI.

3.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (*outcomes*) e impactos. Considerando los productos (*outputs*) que fueron obtenidos, identifique los futuros efectos e impactos que se espera obtener y describa de qué manera los productos contribuyen al logro de esos efectos e impactos

- Mayor optimización de los recursos lo que permitirá el llegar a más familias de escasos recursos.
- Implementar políticas de vivienda acordes con el rol de facilitador del Ministerio.

3.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos). Enumere las condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto y explique por qué son necesarias

- Debe contemplarse desde el inicio del programa los materiales que deben aportar los beneficiarios (arena, piedra) al igual que la mano de obra.
- Se debe contar con los recursos suficientes, dentro del aporte local. Son necesarios para cumplir con las metas programadas.

3.1.2.5. Pregunta piloto No.1 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR) ¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

- Los programas ejecutados han brindado ayuda a todos los grupos metas elegidos, sin distinción de ningún tipo, alomejor se descuidó un poco el área urbana (más cercana) por tener la idea de ayudar a los más pobres entre los pobres, quienes suelen vivir en zonas más apartadas.

3.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR) ¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

- Ningún efecto.

3.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR) Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace

- Se hizo frente a la Estrategia del Banco de querer ayudar a las familias de más escasos recursos con la dotación de una Unidad Básica.
- En el caso de las familias de clase media baja, se cumplió el cometido de que pudieran adquirir una vivienda propia, al hacer que la Banca privada cambiara sus condiciones hipotecarias, haciéndolas más accesibles a la población meta.

Actualmente se ha logrado trazar el camino para brindar condiciones más atractivas para que el sector privado participe activamente en la dotación de viviendas a familias de escasos recursos.

3.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR) ¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

- Se reestructuró con la finalidad de adecuarlo a lo que se venía desarrollando en la práctica. Se dejaron sin efecto 1- El PROFINCO por haber abierto el mercado hipotecario hasta un 98% y un plazo de 30 años. 2- Otro programa se cerró por falta de ejecución y otros componentes por causas ajenas a la ejecución en sí.
- Se crearon dos componentes: 1- Inversión en vivienda y 2- Desarrollo Institucional y Asistencia Técnica del Ministerio.

3.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR). Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

- No se incluyó el cálculo del TIR

3.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica. Si el proyecto incluyó ex ante

otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

- No se incluyó estimaciones de evaluación económica.

3.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD). Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 3.1.1. y 3.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo ☒ Efectivo ☐ Poco Efectivo ☐ Inefectivo

Explique su calificación

- La mayoría de los beneficiarios del proyecto constituyen la población objetivo.
- El proyecto fue efectivo, ya que se construyeron 19,467 viviendas a familias con ingresos mensuales no superior a los B/. 300.00, de los cuales el 67% corresponde a familias con ingresos inferiores de los B/. 100.00

3.2. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

3.2.1. Medición del desempeño del proyecto

3.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación. En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
3. Identificación de efectos (<i>outcomes</i>) e impactos esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
4. Identificación de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
5. Indicadores de efectos (<i>outcomes</i>) esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
6. Indicadores de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
7. Línea de base de efectos (<i>outcomes</i>) esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
8. Línea de base de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A

3.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño. Considerando los elementos del diseño del proyecto evaluados en el punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (positiva y/o negativa) en la medición de su desempeño

- Demora en el proceso de compra de materiales
- Situación de extrema pobreza de los beneficiarios.
- Falta de cumplimiento de algunos proveedores, que luego de haberse ganado la solicitud de precios, renunciaban a la misma, por lo que se tenía que volver hacer el acto público.
- Se le dio una solución habitacional a familias de escasos recursos.

3.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas). Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño del proyecto

- Se organizaron comités en las comunidades para la consecución de arena y piedra.
- Se trató de implementar el programa a través de empresas privadas y ONG con la modalidad de "Suministro y Administración" pero el proyecto piloto escogido no resultó favorable por estar muy alejado de las vías principales lo que dificultó el transporte de materiales.
- Los beneficiarios debe vivir cercanos unos con otros para hacer más fácil la distribución de los materiales.

3.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas). Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos

- Beneficiar a familias que vivan cerca unas de otras, para hacer más fácil la distribución de los materiales.
- Continuar dando subsidios a familias de pobreza y extrema pobreza, pero a través de contrataciones en la empresa privada, en lugares accesibles o en su efecto buscar el mecanismo para atender a la población que habita en áreas rurales inaccesibles que suelen vivir en extrema pobreza.
- Incluir dentro del programa la adquisición de vehículos para la supervisión de posproyectos, con sus respectivos insumos (combustible, viáticos y personal).
- Los programas deben contar con una red informática accesible a todas las oficinas regionales de manera que se pueda obtener cualquier tipo de información.

3.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto. En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre recursos disponibles y actividades realizadas	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A

5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados

Baja ← ☐ ☐ ☒ ☐ → Alta ☐ N/A

6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional

Baja ← ☐ ☐ ☒ ☒ → Alta ☐ N/A

3.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación. Considerando los procesos del punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (negativa o positiva) en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación

- Se recopiló información de las oficinas regionales pero no a la velocidad requerida.
- Lo anterior se podría corregir con una red informática completa y sus correspondientes programas, lo que no se dio por el poco apoyo de soporte técnico por parte del Depto. de informática.
- Dar mayor estabilidad a los funcionarios del programa, ya que se le daba capacitación a los encargados y posteriormente se sustituían por otros.

3.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas). Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas a fin de obtener la información necesaria (en cantidad y calidad) para medir el desempeño del proyecto

- Se diseñaron formularios adecuados para la captación de la información requerida.
- Se capacitó a los funcionarios encargados de procesar la información.

3.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas). Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño durante la implementación de futuros proyectos

- Determinar objetivos comunes
- Contar con los recursos necesarios para la supervisión de los proyectos (vehículos, combustible y viáticos)
- Tener las partidas presupuestarias tanto externas como locales disponibles, afin de cumplir con las metas programadas.

3.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP/PPMR)

(Como información útil para contestar las preguntas de la sección 3.2.3. conviene revisar los factores que afectaron la ejecución del proyecto y que fueron registrados en el ISDP/PPMR. La Representación podrá facilitar esta información).

3.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

Factores críticos para la obtención de los productos (*outputs*)

3.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos. Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto y la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

3.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos. Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que contribuyeron positivamente a la implementación de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

- El subsidio de materiales fue entregado a familias de escasos recursos y se construyó el 80%.

Factores críticos para la obtención de los efectos (*outcomes*)

3.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (*outcomes*). Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente el logro de los efectos (*outcomes*) del proyecto y analice por qué

- Se vieron afectados por tener metas muy ambiciosas, y algunas tenían implicaciones de corte político.
- El programa PARVIS hubiera sido más exitoso (más beneficiarios) si se hubiera puesto en ejecución el subcomponente del PARVIS colectivo.
- Si bien PROFINCO fue atractivo y finalmente adoptado por la banca, el otro Programa PROVISA, dirigido al sector informal y al cual no se pudo atender, no fue lo suficientemente atractivo a la banca lo que contribuyó por su parte a que no se implementara.

3.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (*outcomes*). Describa cuáles fueron, en perspectiva, los principales factores que contribuyeron positivamente a la posibilidad de lograr a tiempo los efectos del proyecto (*outcomes*) y analice por qué

- Una vez reformulado el préstamo se pusieron metas consonas con la realidad, lo que permitió cumplir con lo programado.
- Se impulsó la inversión pública en sectores con familias de extrema pobreza que antes no se podían atender.

3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas

3.2.4.1. Análisis de gestión. Identifique y analice la efectividad de las medidas adoptadas para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas con el análisis de factores críticos y explique cómo fueron llevadas a la práctica

- Una vez se implementó el Programa, se dieron problemas de control de materiales por lo que se reorganizó por parte del Banco una forma más efectiva de reconocer los desembolsos efectuados al MIVI de forma tal que una vez entregados los materiales a los beneficiarios era cuando el Banco reconocía el gasto.
- Con el propósito de no incurrir en los gastos de cobro de comisión por recursos que no se comprometieron se optó por reformular el préstamo en el cual se cancelaron los recursos que no se utilizarían por la falta de la implementación del Programa PROVISA y el la reestructuración de BHN.

3.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos. Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta la efectividad de las medidas adoptadas mencionadas en el análisis de gestión, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para enfrentar los problemas que puedan surgir durante la implementación de futuros proyectos similares a este.

- Poner metas que sean alcanzables por el ejecutor y acordes a su capacidad institucional (tanto administrativamente como capacidad del personal).
- Se implementó el PARVIS el cual ayudó a familias de extrema pobreza, sin embargo actualmente se requiere de la participación del sector privado con la finalidad de que sea más, transparente, más expedito y se pueda llegar a más familias y a la vez el Ministerio vaya asumiendo su rol de facilitador.

Calificación de la implementación del proyecto (IP)

3.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto. Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Explique su calificación



3.3. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

3.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

3.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto. Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Area Institucional / Organizacional				Nivel		
	Si	No	N/A	Nacional	Regional	Local
1. Marco legal y regulatorio	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Capacidad						
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M&E)	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / gestión financiera	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 10. Adquisiciones | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 11. Auto-evaluación, auditoría & rendición de cuentas | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país. Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país

- Se adquirieron cien estaciones y la red de la INTRANET para el Ministerio de Vivienda.
- Se ofreció capacitación a funcionarios del Ministerio en los diferentes programas de Microsoft Office.
- Se adquirieron diferentes licencias.

3.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor. Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el Organismo Ejecutor. Describa la situación antes-después del proyecto

- Los trabajos se hacían en un principio de forma manual; al adquirir el equipo computacional se sistematizó la información, al igual que se capacitó al personal.

3.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO

☐ Muy Relevante (MR) ☒ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

Explique su calificación

- Se capacitó a muchos funcionarios en el área informática.
- Se dotó de equipo informático necesario para el desempeño de las labores inherentes al préstamo.

3.3.2. Sostenibilidad del proyecto

3.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto. En consulta con las autoridades del Organismo Ejecutor, defina qué acciones, servicios y/o productos deberían seguir siendo sostenibles, y durante cuánto tiempo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos esperados del proyecto

- Mantener el subsidio habitacional para las familias en condiciones de extrema pobreza.
- Hacer valer a la Unidad de Políticas (UPEV) como una Unidad que dicte las políticas de vivienda a nivel nacional y que tenga vigencia como enlace ante todas las dependencias internacionales que puedan brindar algún tipo de ayuda, no exclusivamente para los proyectos con el BID.

3.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad. En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 3.3.2.1.

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad							
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja	←	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	→	Alta	<input type="radio"/> N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja	←	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	→	Alta	<input type="radio"/> N/A

3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja	←	○	○	○	●	→	Alta	○	N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja	←	○	○	○	●	→	Alta	○	N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja	←	○	○	○	●	→	Alta	○	N/A
6. Personal idóneo	Baja	←	○	○	○	●	→	Alta	○	N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja	←	○	○	○	○	→	Alta	●	N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja	←	●	○	○	○	→	Alta	○	N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Baja	←	○	○	○	○	→	Alta	○	N/A

3.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad. Con base en el punto anterior, y considerando los posibles factores que puedan afectar la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1 pueden no ser sostenibles, y explique por qué

- Cambio del personal una vez está calificado y conoce los programas y su funcionamiento, esto se ve cuando cambia la administración.
- Falta de asignación de los recursos presupuestarias, existen varias razones, la asignación llega tardía, recorte del presupuesto o cuando hay contención del gasto público.

3.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad. Con base en los previos análisis y considerando los posibles factores que puedan contribuir a la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1. pueden ser sostenibles, y explique por qué

- Al poder llegar a las familias de más escasos recursos se cumplen con los objetivos del Ministerio, por lo cual el Programa es de gran impacto social.
- El interés del gobierno debe transformarse en la consecución de recursos financieros que apoyen a la implementación de los programas exitosos y estudios valiosos para la implementación de nuevos programas.

3.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas). Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas adoptadas en su diseño y/o su implementación que fueron eficaces para mejorar la sostenibilidad del proyecto y explique cómo se llevaron a la práctica

- Se implementaron programas que despertaron el interés de la banca privada y probando que las familias de ingresos medios eran sujetos de crédito incursionando en otros mercados.
- El PARVIS fue tan exitoso que se implementó aparte del préstamo del BID con recursos propios del Ministerio de Vivienda que en un principio no fueron contemplados.

3.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas). A partir de su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas alternativas que recomienda tener en cuenta durante el diseño y/o la implementación para mejorar la sostenibilidad de futuros proyectos

- Que el Ministerio de Vivienda realice los estudios socioeconómicos a las familias y las seleccione para que luego se contacte a una empresa privada para que construya la vivienda, conjuntamente con el suministro de materiales.

3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad. Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 3.3.2.1.

- Se ha trabajado en la consecución de un nuevo préstamo con el Banco en el cual se va a implementar el PARVIS mejorado, el cual conlleva la participación de la empresa privada.
- Se está desarrollando el estudio del proyecto de Mejoramiento de Barrios el cual va a dar paso a la ejecución del mismo como proyecto piloto dentro del nuevo préstamo.
- Se van a desarrollar otros componentes innovadores que van a ser probados como proyectos pilotos para el desarrollo de nuevos programas y probar su eficacia.

3.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto. Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Explique su calificación

- El objetivo del programa se cumplió, ya que se le dieron los subsidios principalmente a familias de extrema pobreza.

3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO

3.4.1. Desempeño del Banco en áreas críticas. Evalúe el desempeño del Banco en las siguientes áreas:

1. Grado de facilitación para diseñar el proyecto en forma participativa con el Prestatario y el Organismo Ejecutor	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
2. Provisión de asistencia técnica y capacitación, así como seguimiento sistemático para que el Organismo Ejecutor cumpla con las políticas y procedimientos del Banco	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
3. Provisión de asistencia técnica y capacitación al Organismo Ejecutor, para mejorar la gestión y la administración del proyecto	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
4. Utilidad de la supervisión y asesoramiento del Banco para mejorar la gestión y la administración del proyecto	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
5. Oportunidad de la respuesta del Banco a los requerimientos del Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A
6. Flexibilidad del Banco para dar respuesta a emergencias e imprevistos durante la implementación del proyecto	Baja ← <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> → Alta <input type="radio"/> N/A

3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas). Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, identifique qué medidas adoptadas respecto a la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como su interacción con el Banco resultaron eficaces y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

- La Unidad Coordinadora Central ubicada en la Coordinación Nacional de Proyectos tenía la responsabilidad de ejecutar los Programas de Vivienda y se creó la Unidad de Políticas que se encargó de los estudios pertinentes para dictar las Políticas de Vivienda para

3.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas). Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, qué sugerencias hace al Banco para mejorar la estructura, organización y procesos de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto y su interacción con el Banco en futuras operaciones?

- Ya se han tomado correctivos al respecto al incluir dentro del nuevo préstamo un componente de monitoreo y evaluación para darle seguimiento a cada uno de los componentes que se van a ejecutar .

3.4.4. Calificación del desempeño del Banco. Con base en 3.4.1. y teniendo en cuenta la experiencia de la institución prestataria y su experiencia como Organismo Ejecutor, califique el desempeño del Banco durante las fases de diseño e implementación del proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Explique su calificación

- Siempre ha brindado todo el apoyo necesario y está dispuesto a absolver cualquier duda.

3.5. BASES PARA LA EVALUACION EX POST

3.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post. Establezca si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post. De ser aplicable, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

☐ No ☒ Si

¿Para qué fecha está programada?

Fecha comienzo: 1/ 12/ 04
Fecha terminación: 31/ 12/ 05

¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

☒ Banco ☐ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado?

USD\$ [20,000]

¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para la evaluación ex post?

☐ Recursos de préstamo
☐ Recursos del Prestatario
☐ Otra Fuente

Si los recursos provienen de otra fuente, especifique cuál:

3.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post. Analice la capacidad del Organismo Ejecutor, así como su infraestructura y procesos de información para recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos e impactos del proyecto, y los principales factores que puedan facilitar u obstaculizar esta evaluación

- Se a desarrollado la capacidad tanto técnica como del personal para poder analizar información relevante que puede ser utilizada en nuevos proyectos en base a las experiencias aprendidas.

3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En forma adicional a las lecciones aprendidas ya registradas en las secciones anteriores de este reporte, a continuación puede registrar otras lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño y/o la implementación de nuevos proyectos:

- Al brindar ayuda a las familias de escasos recursos estamos contribuyendo a mejorar su calidad de vida y les estamos brindando más seguridad

Anexos 1A y 1B Financiamiento del Proyecto

Anexo 1-A
Fuente de Financiamiento
(Montos en millones de USD\$)

Categoría Descripción	Original				Actual				Brecha como % del Original		
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	26.40	20.80	---	47.20	14.15	12.10	---	26.25			
TOTAL	26.40	20.80	---	47.20	14.17	12.10		26.25			

Fuente de Información:

Del sistema LMS: Columnas (1) y (5)

Para ser completadas por el autor del Memorando del Ejecutor: Columnas (2) (3) (6) (7) (10) (11)

Anexo 1- B
Calendario de Inversiones
(Montos en millones de US\$)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID (1)	Prestatario (2)	Otros (3)	Total (4)	BID (5)	Prestatario (6)	Otros (7)	Total (8)	
1	---	1.50		1.50	1.10	---		1.10	
2	---	3.00		3.00	3.18	1.00		4.18	
3	10.66	7.50		18.16	0.70	2.05		2.75	
4	11.34	8.40		19.74	0.77	0.85		1.62	
5					1.03	2.70		3.73	
6					1.38	2.46		4.50	
7					2.50	1.97		4.47	
n					1.97	1.36		3.33	
TOTAL	22.00				13.19	12.49		25.68	

Fuente de Información:

Para ser completadas por el autor del Memorando del Ejecutor: Columnas (2), (3), (6), (7)

PANAMÁ
PROGRAMA DE VIVIENDA
PRÉSTAMO 949/OC-PN – PN0082

AYUDA MEMORIA

Taller de cierre de Proyecto
Diciembre de 2005

I. PARTICIPANTES

Asistieron al Taller de Cierre del Programa las siguientes personas por parte del Ministerio de Vivienda: (i) Arq. Rebeca de Samaniego, funcionaria de la Unidad Coordinadora del Proyecto; (ii) Lic. Yolada Gómez, Jefa de Contabilidad de la Unidad Coordinadora del Proyecto; y (iii) Lic. José Agustín Espino, Jefe de la Unidad Coordinadora del Proyecto. Además participaron los siguientes beneficiarios del Programa: (i) Blanca Rosa Valdés; y (ii) Daysi Ramírez, ambas del Corregimiento de Guadalupe, Comunidad del Nazareno, Chorrera. Por parte del Banco participó Ricardo Reyes, Especialista Sectorial del Banco (COF/CPN).

II. METODOLOGÍA DE TRABAJO

En horas de la mañana del día 21 de diciembre de 2005, en las oficinas de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá, se reunieron los funcionarios del Ministerio de Vivienda (MIVI), algunos beneficiarios del Programa y el Especialista Sectorial del Banco a fin de analizar la ejecución del Programa de Vivienda, el cual fue financiado con recursos del Préstamo 949/OC-PN. Los resultados del Programa fueron analizados a partir de la evaluación final del mismo hecho por el consultor Pedro Lasa.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- De las exposiciones hechas por los funcionarios del la Unidad Coordinadora del Proyecto y de los beneficiarios se concluyó que:

- i) La inversión pública en programas de vivienda para grupos de menores ingresos aumentó en más del 10%.
- ii) Las instituciones financieras privadas tomaron un papel en el financiamiento de viviendas para grupos de menores ingresos, particularmente apropiándose del subprograma PROFINCO.

iii) Las áreas del sector identificadas como prioritarias por la Estrategia Nacional de Vivienda y que anteriormente no eran sujeto de inversión pública comienzan a ser atendidas con estos recursos, particularmente a través de los subprogramas PARVIS y PROFINCO.

2.- Comentarios de los beneficiarios del Programa.

- i) Los beneficiarios a su turno expresaron cómo se habían enterado del Programa, cómo habían realizado su aplicación al mismo, cómo fueron escrutados para analizar su elegibilidad y cómo habían recibido los materiales para la construcción de las viviendas. Explicaron además, como habían logrado construir sus propias viviendas con los materiales entregados por el Programa. Felicitaron al MIVI por la forma en que se había ejecutado el Programa y por los logros obtenidos. Se sintieron respaldados y satisfechos por el trabajo desarrollado por el MIVI, a quien consideran una Institución seria y responsable, a nivel nacional.
- ii) Los beneficiarios expresaron la necesidad de mejorar los procedimientos para la entrega de los materiales, como consecuencia de las dificultades que vivieron para el acarreo de los materiales dada su condición económica. De igual manera, el problema con la consecución de la arena y la piedra, que debían conseguir por sus medios, dada su condición económica.
- iii) Otra observación formulada es la relacionada con la asistencia técnica proporcionada por el MIVI para la construcción de las viviendas, la que según su percepción se dificultaba por problemas de movilización de personal asignado al proyecto por restricciones con los medios de transporte y los viáticos situación que los comprometía, muchas veces, a compartir los escasos alimentos con que contaban los beneficiarios.
- iv) Opinaron que en un futuro programa dirigido a familias con características similares a las de ellos, debería ser más completo e integral en cuanto a la construcción de la unidad básica, teniendo en cuenta que los beneficiarios aportan el terreno y las obras complementarias.

IV. GUÍA PARTICIPATIVA DEL PROYECTO

1.- ¿Cuáles fueron los resultados del Proyecto de acuerdo a los indicadores de desempeño incorporados en el diseño, la línea base recolectada y el sistema de seguimiento establecido?

Los indicadores están bien definidos en el Marco Lógico del Proyecto y fueron logrados en su totalidad, tanto a nivel de componente como de propósito y reúne los requisitos de calidad.

Los Indicadores del Programa fueron controlados y procesados por la Coordinación Nacional de Proyectos del MIVI.

2.- ¿Tuvo la lógica del Proyecto un claro vínculo entre insumos, actividades, productos y resultados?

El Proyecto se diseñó utilizando la metodología de Marco Lógico, el cual establece muy bien los vínculos: insumos, actividades, productos y resultados, así como su relación con los supuestos en los respectivos niveles.

Las actividades claves identificadas en el Marco Lógico fueron la base para la preparación del Plan de Actividades del Proyecto y plasmadas en los Planes de Acción anuales.

3.- ¿Se ejecutó el diseño del proyecto de acuerdo a como se planeó? ¿No fue factible? ¿Por qué? Se mantuvo vigente la factibilidad y viabilidad del diseño original o hubo cambios sustantivos? ¿Por qué?

Aunque se mantuvo el diseño original, existieron modificaciones en los procesos de ejecución, los cuales fueron el producto de situaciones políticas y de manejos internos dentro del MIVI. El Programa tuvo que ser reestructurado en diciembre de 2002, con el objetivo de simplificar los componentes eliminando los que ya habían cumplido su objetivo o presentaban evidencia de no poder alcanzarse, dado que su cumplimiento estaba fuera de la autoridad del Organismo Ejecutor.

4.- ¿Cuan estable y homogénea ha llegado a ser la ejecución a través del tiempo y, si fuera aplicable, el Proyecto podría ser replicado en diferentes lugares o áreas geográficas del Proyecto?

El Proyecto se ejecutaba de acuerdo a un cronograma de actividades bien elaborado y habría concluido en el tiempo previsto, pero problemas burocráticos en la ejecución del PARVIS, la no-aceptación de la banca privada del PROVISA y la falta de voluntad política del Gobierno para las modificaciones sustanciales de la política en el sector vivienda, afectaron su normal desarrollo. Esas situaciones no previstas ocasionaron retrasos importantes en el Programa.

5.- ¿En que medida se puede reproducir el Proyecto en otros lugares o bajo diferentes circunstancias? ¿Por qué? ¿Qué aspectos de la ejecución fueron solamente específicos al contexto del Proyecto? ¿Qué aspectos son posibles de generalizar?

Sobre las experiencias acumuladas con el Proyecto, se considera que el PARVIS, subprograma más exitoso, puede ser replicado en cualquier país, siempre y cuando se den las condiciones favorables que tuvo este subprograma, como lo es la facilidad de tierras que tenían los beneficiarios del Programa, su acceso a agua potable y la estabilidad socio - política.

6.- ¿Qué clase de intervenciones o servicios otorgados por el Proyecto deberían continuar después de que termine el financiamiento del Banco para este Proyecto? ¿Por qué?

El subprograma PARVIS ha sido asumido por el MIVI como propio y ha continuado, con recursos limitados, a pesar de haber finalizado el financiamiento del Banco. Por otro lado, el Banco ha otorgado un nuevo préstamo para continuar con el PARVIS, pero introduciendo modificaciones derivadas de las lecciones aprendidas del Programa actual.

7.- ¿Qué se ha aprendido con el ejecución de este proyecto específico que pudiera servir para proyectos similares en ese Organismo Ejecutor particular, sector país, o en cualquier otra experiencia?

Nuestras experiencias que en este proyecto específico se han aplicado para otro proyecto similar con el mismo Organismo Ejecutor son:

- i) La continuación del PARVIS por su alcance y efectos en las familias de menores ingresos pero con un rol mucho más importante del sector privado en la administración del programa, evitando que el MIVI compre, almacene y distribuya los materiales a los beneficiarios, dados los controles que se requieren y los riesgos que esas actividades conllevan. En el nuevo programa de vivienda, el ejecutor toma el papel de normar, controlar y supervisar el programa, mientras que el sector privado estará involucrado en las tareas de llevar a cabo la misma ejecución de las obras. Esto dará mayor fluidez a la ejecución del Programa.
- ii) El nuevo programa incluye el suministro y entrega de la unidad básica construida, mientras que los beneficiarios aportarán el terreno y las mejoras a las viviendas.