

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del proyecto: Proyecto Piloto para la Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón

País: Panamá

Sector/Subsector: Desarrollo Urbano y Vivienda/Vivienda

Equipo de proyecto original: Catherine Fox (RE2/SO2), Jefe de Equipo; María Eugenia Zavala (RE2/SO2); Alejandro Cruz Fano (RE2/SO2); Josep Gari (RE2/SO2); José Brakarz (SDS/SOC); Miguel Coronado (LEG/OPR); George P. Montalván (ITS/OMS); Martha M. Guerra (RE2/SO2); e Iveta Ganev (COF/CPN).

Número de proyecto: PN0144

Número de préstamo: 1476/OC-PN

Fecha de distribución al QRR: 22 de abril de 2011

Fecha de aprobación final del PCR: 21 de junio de 2011

PCR Equipo

Félix Alderete Ortega (FMM/CPN), Jefe de Equipo; e Ida M. Fernández (ICF/FMM).

ÍNDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	3
III.	RESULTADOS	4
	A. EFECTOS DIRECTOS	4
	B. EXTERNALIDADES	5
	C. PRODUCTOS	6
	D. COSTOS DEL PROYECTO.....	12
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	12
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	12
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	13
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	13
V.	SOSTENIBILIDAD	14
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	14
	B. RIESGOS POTENCIALES	14
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	15
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	15
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	15
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	15
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	16

Anexos (enlaces electrónicos)

ANEXO I	Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto
	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36062657
ANEXO II	Evaluación del Prestatario
	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36062757
ANEXO III	Evaluación Final – Firma IDEA International
	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36028483
ANEXO IV	Cuadro Resumen sobre Impactos y Efectos del Proyecto
	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36062818



Abreviaturas y acrónimos

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
BHN	Banco Hipotecario Nacional
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
FIDEC	Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón
FIDECO	Fideicomiso para el Desarrollo de Colón
FIS	Fondo de Inversión Social
IFARHU	Instituto para el Fomento y de Habilitación de los Recursos Humanos
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Desarrollo Humano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MiPyMEs	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MITRADEL	Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral
MIVI	Ministerio de Vivienda
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PI	Préstamo de Inversión Tradicional
PINO	Préstamo de Innovación

I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

No. PROYECTO: PN0144

TÍTULO: Proyecto Piloto para la Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón

Prestatario: La República de Panamá
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Economía y Finanzas (hasta agosto 2005) y Ministerio de Vivienda (a partir de agosto 2005). El diseño contempló a la Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC) como administrador.

Fecha aprobación Directorio: 19 de septiembre de 2003
Fecha efectividad contrato préstamo: 18 de noviembre de 2003

Préstamo: 1476/OC-PN
Sector: Desarrollo Urbano y Vivienda

Fecha elegibilidad primer desembolso: 12 de enero de 2005

Instrumento de préstamo: Innovación

Meses en ejecución

* desde aprobación: 52

* desde efectividad del contrato: 48

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 18 de noviembre de 2006

Fecha actual desembolso final: 18 de junio de 2010

Extensión acumulativa (meses): 43

Extensión especial (meses): 0

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** US\$8.500.000

* **Monto actual:** US\$8.500.000

* **Pari Passu (si aplica):** 15%

Desembolsos

Monto a la fecha: US\$7.501.742,39 (88,3%)

Costo Total del Proyecto (Estimado Original):

US\$10.122.742,39

Redireccionamiento de fondos en este proyecto: N/A

Reducción de Pobreza (PTI): Si
Equidad Social (SEQ): Si
Clasificación ambiental

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

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

Resumen de la clasificación de desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. EL PROYECTO

A. Contexto del proyecto

El casco urbano de Colón abarca un área aproximada de 2,9 km² y se compone de dos corregimientos: Barrio Norte y Barrio Sur. Ambos albergan un total de 42.133 habitantes, que representan un 21% de la población de la provincia del mismo nombre. La ciudad presenta una densidad de 14.529 personas por km², muy por arriba de la ciudad de Panamá que es de 3.905 personas por km². En el Casco Urbano de Colón, el 40% de los hogares padecen hacinamiento, que en los casos más graves representa una razón de nueve personas por una habitación. El Barrio Norte es el que presenta más problemas, en donde el hacinamiento llega a 43% de los hogares. Adicionalmente, en la ciudad de Colón 40% de las viviendas están clasificadas como condenadas, o sea aquellas que por sus características físicas han sido declaradas no habitables y que deberían ser demolidas. Aún más grave es que la oferta de vivienda en el Casco Antiguo es prácticamente nula, concentrándose básicamente en inmuebles de uso comercial. Por otro lado, con la reversión de las tierras de la antigua Zona del Canal, la oferta de vivienda, incluida la vivienda de interés social, se ubica fuera del casco urbano de la ciudad. Una encuesta socio-económica realizada en la ciudad concluyó que el problema principal de las familias que habitan en los Barrios Norte y Sur, es el deterioro físico de los edificios en que viven. Respecto al tipo de propiedad o tenencia, se estima que un 33,4% de los hogares pagan alquiler, 4,9% mantienen una hipoteca, 7,6% son dueños y 47,6% no pagan ni alquiler ni financiamiento – el 6,5% restante declaró un tipo de propiedad distinto.

En el año 2003, la República de Panamá y el Banco firmaron el Contrato de Préstamo 1476/OC-PN “Proyecto Piloto de Revitalización Urbana y Alivio de la Pobreza en Colón”, con un financiamiento del Banco de US\$8,5 millones y una contrapartida de US\$1,5 millones del Gobierno de Panamá. El proyecto piloto busca dar inicio a un proceso de revitalización urbanística y socioeconómica sostenible de Colón, promoviendo un modelo innovador de intervención multisectorial que contará con una asociación estrecha entre los sectores público, privado y la sociedad civil y que permitiría: (i) comprobar la pertinencia de un modelo de intervención para potenciar el valor histórico-patrimonial del casco viejo de Colón; (ii) obtener lecciones aprendidas y buenas prácticas a tomar en cuenta para una intervención a mayor escala para resolver problemas en zonas urbanas conflictivas; y (iii) buscar las mejores alternativas de modelos de asociación público-privada-sociedad civil. Esta iniciativa cuya intervención física se concentra en el Barrio Norte, nace bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y posteriormente en el año 2005 del Ministerio de Vivienda (MIVI). El proyecto piloto se lleva a cabo buscando dar respuesta a los principales problemas que vienen afectando a la Ciudad de Colón en los últimos 30 años, y que están haciendo cada vez más difícil su gobernabilidad. Entre estos problemas se cuentan:

1. Aumento gradual de deterioro urbano, específicamente en el casco viejo central.
2. Altos índices de desempleo y de sub-empleo.
3. Marcado nivel de hacinamiento y de marginalidad.
4. Elevados niveles de inseguridad.
5. Deficientes servicios básicos.
6. Instauración de la cultura del NO pago de alquileres.
7. El fraccionamiento de los esfuerzos de apoyo gubernamental a la ciudad, haciendo referencia a la ausencia de un modelo de intervención que permita integrar los esfuerzos públicos-privados y de la sociedad civil en un esfuerzo coordinado para la revitalización de la ciudad.

Paralelamente, la Ciudad de Colón cuenta con un indudable potencial para el desarrollo económico y humano, debido a:

1. Su intensa actividad comercial a través de sus puertos y su zona libre.
2. La naciente actividad turística a través del puerto de cruceros, así como, las oportunidades explotar su amplio potencial gracias por un lado a su diversidad paisajística y por otro al valor histórico-arquitectónico del casco viejo de Colón, que fue declarado por el gobierno como Conjunto Monumental Histórico por la Ley No 47 de 2002.
3. Una población económicamente activa joven.

B. Descripción del proyecto

1. Objetivos del desarrollo

Fines y propósito según diseño original del programa
FIN 1: Contribuir al fomento de la inversión privada para la revitalización socio-económica del Casco Urbano de Colón. (Ver nota 1).
FIN 2: Contribuir a mejorar las condiciones de vivienda de los habitantes del Casco Urbano de Colón. (Ver nota 1).
PROPÓSITO: Asociación público-privada-sociedad civil institucionalizada para la revitalización de Colón. (Ver nota 1).

2. Componentes

I. Componente de planificación estratégica. (Ver nota 1).
Su objetivo es establecer un proceso de planificación que defina un marco de colaboración entre los sectores público y privado y la sociedad civil, a fin de desarrollar un proyecto de cambio sustentable para la ciudad de Colón y revitalizarla desde los puntos de vista económico, social y urbano, y a través de la constitución de un Fondo de Inversiones Urbanas, con capital semilla de US\$350.000, emprender algunas iniciativas o pequeños proyectos para su concreción.
II. Componente de vivienda social. (Ver nota 1).
Destinado a la adquisición y renovación de edificios con valor histórico-patrimonial o incentivar al sector privado para su renovación, transformarlos en unidades individuales y de uso mixto (residencial y comercial), y transferir las unidades individuales renovadas y regularizadas a familias de escasos recursos con capacidad de pago (mecanismos para arrendamiento o compra). Paralelamente, dentro del componente se preveía el acompañamiento social para la atención de las familias residentes en los inmuebles seleccionados mediante una variedad de soluciones, incluyendo: (i) su ubicación en los mismos edificios reformados; (ii) apoyo para la adquisición de inmuebles en el mercado de vivienda; (iii) incentivos al sector privado para la reforma de edificios elegibles dentro de las reglas del proyecto; y (iv) la asistencia a la municipalidad para la reubicación de familias o individuos indigentes o que no califican para una unidad de vivienda financiada por el programa. Durante la renovación de los edificios los ocupantes del inmueble recibirán el apoyo de un alquiler temporal.
III. Componente de apoyo a actividades productivas. (Ver nota 1).
A través del componente se esperaba generar un compromiso público-privado bajo un modelo de intervención interinstitucional y multisectorial, a fin de que varios agentes en el sector productivo logren contribuir a la revitalización socioeconómica sostenible de Colón y así generar sinergias, y nuevas experiencias de coordinación interinstitucional entre programas productivos tanto públicos como privados que sean coincidentes con las necesidades de la estrategia de desarrollo de Colón. Los objetivos específicos del componente productivo son: (i) apalancar recursos de otros programas; (ii) apoyar al sector de la micro y pequeña empresa y el desarrollo artesanal; (iii) desarrollar la capacidad de preparación de proyectos; y (iv) preparar proyectos productivos y un curso para capacitar a 25 profesionales del sector público y privado, que estén involucrados en la preparación de proyectos para Colón en la modalidad de “capacitar haciendo” los estudios de factibilidad de dichos proyectos. El componente preveía además un apoyo a la infraestructura de un centro artesanal a través de Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME).

Revisión de la calidad del diseño

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)
---	--	--	--

Nota 1: Ver ANEXO III Informe de Evaluación Final, página 4, en donde se hace referencia a la recomendación de reformular los objetivos. Como información adicional, ver ANEXO IV: resumen sobre principales impactos y efectos del proyecto según consultoría de Evaluación Final del Proyecto Piloto.

III. RESULTADOS

A. Efectos directos

Logro de los objetivos de desarrollo	
Objetivos de desarrollo (propósito) según el diseño del proyecto: Asociación público-privada-sociedad civil institucionalizada para la revitalización de Colón.	
Clasificación: Improbable	
Indicadores clave de efectos directos	
Efectos directos planeados	Efectos directos logrados
Al menos 70% de los pagos de arrendamiento recuperados y reinvertidos en la revitalización urbana de Colón.	No pudo ser medido debido a que el MIVIOT (MIVI y Ordenamiento Territorial) inició los trámites de formalización de los arrendamientos y/o hipotecas con el Banco Hipotecario Nacional (BHN) al final del proyecto.
Monto de inversión privada comprometida para el área intervenida de Colón a partir de la asociación público-privada-sociedad civil a finales del proyecto. (Meta por determinar).	Indeterminado. Dado el carácter de proyecto piloto (pequeña dimensión) se considera que el efecto propuesto no puede atribuirse al programa.
70% de los proyectos ejecutados al final del proyecto.	100% de los proyectos (8 proyectos) ejecutados al final del proyecto.
40% de los habitantes del Barrio Norte manifiestan estar informados de los proyectos desarrollados por el Plan Estratégico, a partir del primer año de ejecución.	0%. La actividad formulación del Plan Estratégico de la Ciudad de Colón y el Plan de <i>Marketing</i> y Comunicación fueron cancelados del proyecto.
70% de familias beneficiarias al corriente con sus pagos de arrendamiento y créditos, a seis meses de haber sido reubicadas en los inmuebles renovados.	% de beneficiarios entrevistados (propietarios o inquilinos) al corriente con sus pagos de arrendamiento y créditos (no se atrasaron en los últimos tres meses): 9,1%. % de beneficiarios reasentados permanentemente entrevistados (propietarios o inquilinos) al corriente con sus pagos de arrendamiento y créditos (no se atrasaron en los últimos tres meses): 2,1%.
80% de las familias beneficiarias con acceso lícito y al corriente de sus pagos de servicios básicos de electricidad, agua potable y gas a un año de finalizar el proyecto.	% de beneficiarios entrevistados con acceso lícito a la electricidad: 59,6%. % de beneficiarios reasentados permanentemente entrevistados con acceso lícito a la electricidad: 96,2%. % de beneficiarios entrevistados con acceso lícito a la electricidad al corriente de sus pagos de electricidad: 54,3%. % de beneficiarios reasentados permanentemente entrevistados con acceso lícito a la electricidad al corriente de sus pagos de electricidad: 62%.
70% de los jóvenes que se capacitaron obtuvieron empleo al final del proyecto.	% de jóvenes (15 a 30 años) de hogares beneficiarios entrevistados capacitados por el proyecto con empleo: 45,5%. % de los jóvenes (15 a 30 años) de hogares beneficiarios entrevistados capacitados que declaran que la capacitación brindada les sirve en su actividad económica: 36,4%.
60% de las empresas que se capacitaron incrementaron su utilidad neta y/o ventas a un año después de haber participado en el proyecto.	0%. La actividad de capacitación de empresas no fue ejecutada.

80% del costo operativo y de mantenimiento del centro artesanal cubierto con las cuotas de los asociados a finales del proyecto.	0%. La actividad de capacitación de empresas no fue ejecutada.
--	--

Reajuste ISDP: N/A

Resumen del(os) objetivo(s) de desarrollo clasificación (OD):

☐ Muy probable ☐ Probable ☒ Poco probable ☐ Improbable

Estrategia de País:

1. A la fecha de efectividad (18/noviembre/2003), la estrategia del Banco en el país para el período (2001-2003) comprendía cuatro áreas, dos de las cuales se relacionan al proyecto: (i) apoyar el ataque frontal a la pobreza y aumentar la equidad; y (ii) promover reformas económicas que aumenten la competitividad y el crecimiento. El proyecto contribuye con esta estrategia al intentar mejorar la calidad de vida de las familias de bajos ingresos e identificar y promover oportunidades de desarrollo en la ciudad de Colón.
2. En el marco de la estrategia del Banco en el país para el período 2004-2008, se identificó la inequidad entre la población como uno de los retos más importantes, asentada sobre una distribución del ingreso notablemente desigual. Consecuentemente, uno de los cuatro vectores estratégicos del respaldo al gobierno panameño consistió en proveer apoyo para atacar a la pobreza y mejorar la equidad. Este proyecto contribuye a dicho objetivo al intentar mejorar la calidad de vida de las familias de bajos ingresos e identificar y promover oportunidades de desarrollo en la ciudad de Colón.

B. Externalidades

Durante el Gobierno 2004-2009 y paralelamente al Proyecto Piloto, el MIVI desarrolló:

1. "Programa de Rehabilitación de Vivienda y Mejoramiento Urbano del Casco Urbano de la Ciudad de Colón", con financiamiento 100% local, iniciativa nacida en el año 2006 y conocido comúnmente como programa Fideicomiso para el Desarrollo de Colón (FIDECO) FIDECO-MIVI-FIS (Fondo de Inversión Social). Este es el único proyecto de vivienda que desarrolla el gobierno en el Casco Urbano de Colón y de forma simultánea y complementaria al Proyecto Piloto de Revitalización de Colón. El objetivo de este proyecto era el restaurar y rehabilitar los inmuebles (construidos por el estado en los años 70 y que carecen de valor patrimonial o histórico) ubicados en los corregimientos de Barrio Norte y Barrio Sur que eran propiedad el BHN. En el caso particular del Barrio Norte, el Programa FIDECO-MIVI-FIS interviene en 26 inmuebles con un total de 942 familias y a un costo aproximado de US\$1,7 millones. Además del levantamiento de la encuesta socio-económica inicial, no se realizó ningún tipo de intervención social que condujera al mejoramiento de la calidad de vida, en términos laborales, educativos, de salud, de uso de la vivienda, de conservación del ambiente, de relaciones sociales vecinales, y otras.
2. Proyecto de construcción de 78 viviendas de interés social y la respectiva infraestructura urbana "Nuevo Colón", ubicado en la carretera transístmica en el Corregimiento de Sabanitas, Distrito de Colón (como a unos 10 a 15 minutos por carretera del casco antiguo de la Ciudad de Colón), no se dispone de información respecto al costo de esta intervención. En esta urbanización fueron reasentadas permanentemente en el año 2007 las primeras 58 familias beneficiarias del proyecto piloto y las acciones de acompañamiento social de las que eran objeto fueron finalmente extendidas al las restantes 20 familias que no eran parte del grupo de beneficiarios de los 13 inmuebles intervenidos por el programa.

C. Productos

Progreso en la implementación (PI)	
I. Componente Planificación Estratégica	
Presupuesto Original (miles de US\$) Costo total Componente: 1.080 Contrapartida: 0 BID: 1.080	Presupuesto Ejecutado (miles de US\$) Costo total Componente: 365,80 Contrapartida: 0 BID: 365,80
Clasificación: Insatisfactorio	
Productos Planeados	Productos Logrados
1.1. Diagnóstico del estado de la ciudad de acuerdo a temas centrales dentro del 1er. año del proyecto.	1.1. No se logró.
1.2. Consulta a grupo tripartita para la confirmación de temas centrales al final del 1er. año del proyecto.	1.2. Logro parcial.
1.3. Plan estratégico de la ciudad, desarrollado, concertado y aprobado al final del 1er. año del proyecto.	1.3. No se logró.
1.4. Por lo menos 40% de la población informada a través de eventos de comunicación durante la ejecución del proyecto.	1.4. No se logró.

Diferencias entre los productos planeados y actuales.

La ejecución de este componente no fue prioridad del MIVI por lo que inició conversaciones con el MEF para que por intermedio suyo comunicase al Banco que el tema de la Planificación Estratégica de la Ciudad de Colón (esto incluye entre otros: el diagnóstico del estado de la ciudad y la consulta tripartita) y el Plan de *Marketing* y Comunicación sería incorporado en la formulación del Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Colón (PN-L1016). Sobre esta premisa se solicitó al Banco:

- Un traslado de recursos entre categorías de los fondos correspondientes a este Componente para el Componente 2. Vivienda Social, con el fin de reforzar las obras civiles programadas y poder abarcar un mayor número de familias beneficiarias. Es importante señalar que respecto a la selección y contratación de la formulación del Plan Estratégico de la Ciudad de Colón se cumplió con la convocatoria correspondiente para la presentación de propuestas/ofertas durante inicios del 2007.
- Mantener el Fondo de Mejoramiento Urbano (Fondo de Inversión Urbana) para garantizar el financiamiento de proyectos que promuevan el desarrollo y mejora de las condiciones urbanísticas de Colón de modo de valorizar la ciudad y aumentar su calidad de vida; así como constituirse en el fondo donde posteriormente se depositarán las recuperaciones que se efectúen por concepto de pagos de arrendamiento y venta de inmuebles revitalizados. En este sentido, se realizaron 8 pequeños proyectos: (i) revitalización del sistema eléctrico y pintura de mobiliario urbano del Parque 5 de noviembre /US\$37.287); (ii) revitalización, reposición y colocación de hidrantes en Corregimiento Barrio Norte (US\$49.401); (iii) revitalización, reposición y colocación de hidrantes en Corregimiento Barrio Sur (US\$49.560); (iv) confección e instalación de tapas para alcantarillas (US\$42.861); (v) revitalización de la isleta de la Av. Central ubicada entre Av. Bolívar y Amador Guerrero en CI 16 (US\$17.967); (vi) revitalización, reposición y colocación de hidrantes en Corregimientos de Barrio Norte y de Barrio Sur (US\$37.243); (vii) revitalización de la isleta de la Av. Central y Calle 16-Monumento Aspinwall (US\$47.484); y (viii) revitalización de la isleta de la Av. Central ubicada en Paseo Juan Demóstenes Arosemena, entre Calles 2 y 3 (US\$12.083).
- Mediante el préstamo del Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Colón (PN-L1016-1945/OC-PN) ejecutado a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) adscrito al Ministerio de la Presidencia, se financió el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano de la Ciudad de Colón. Ver también subsecciones "A. Análisis de los Factores Críticos" de las secciones "IV. Implementación del proyecto" (pag. No 11). y "V. Sostenibilidad" (pág. No. 13)".

Reestructuración. N/A

II. Componente Vivienda Social	
Presupuesto Original (miles de US\$) Costo total componente: 6.940 Contrapartida: 1.100 BID: 5.840	Presupuesto Ejecutado (miles de US\$) Costo total Componente: 7.133,34 Contrapartida: 1.015 BID: 6.118,34
Clasificación: Poco Satisfactorio	
Productos Planeados	Productos Logrados (al final del proyecto)
2.1. 8 edificios y 7,000 m ² renovados y/o construidos al final del proyecto.	2.1. (i) 7 edificios, aproximadamente 10.110 m ² renovados, y 4 edificios más con diseños arquitectónicos y especificaciones técnicas para su posterior renovación; y (ii) 2 edificios nuevos construidos en lotes del estado.
2.2. 3.500 m ² de comercios habilitados al final del proyecto.	2.2. Al final del proyecto 1.717 m ² de comercios habilitados distribuidos en 32 locales comerciales.
2.3. Al menos 200 familias beneficiadas por los proyectos de renovación y reasentamiento al final del proyecto.	2.3. (i) 108 familias de los 11 edif. adquiridos por el Proyecto Piloto reasentadas permanentemente (30 flías. en inmuebles del proyecto y 78 fuera de inmuebles del proyecto). (ii) 68 flías. de los 11 edif. adquiridos por el Proyecto Piloto reasentadas en estancias transitorias. (iii) 298 familias de los 11 edif. adquiridos por el Proyecto Piloto fueron atendidas a través de acciones de acompañamiento social (capacitación laboral, becas y otras ayudas escolares, asistencia alimentaria, capacitación sobre normas de convivencia, y otras acciones).
2.4. Selección de alguna de las opciones de vivienda por el 100% de las familias durante la renovación del inmueble.	2.4. (i) 36.2% (108 flías. respecto a 298 flías. atendidas) de las familias optaron por una vivienda nueva o rehabilitada (30 flías. en inmuebles del proyecto y 78 fuera de inmuebles del proyecto). (ii) 22.8% (68 flías. respecto a 298 flías. atendidas) de las familias tuvieron como única opción el ser reasentadas en estancias transitorias que representan una mejora sustancial en su calidad de vida si se la compara con sus anteriores viviendas. (iii) 40.9% (122 flías. respecto a 298 flías. atendidas) de las familias no tuvieron opción de vivienda fuera de permanecer en la vivienda precaria que ocupaban antes del Proyecto Piloto.
2.5. 100% de los beneficiarios en asentamientos temporales con todos los servicios básicos (de electricidad, agua potable y sanitarios) y acceso a transporte.	2.5. Para los hogares beneficiarios reasentados temporalmente, que fueron entrevistados, cuentan con el siguiente nivel de acceso a servicios básicos: (i) agua potable: 95%; (ii) fuente de agua compartida con otros hogares: 65%; (iii) servicio sanitario conectado a alcantarillado 95%; (iv) servicio sanitario compartido con otros hogares: 63,2%; (v) acceso a electricidad: 100%; y (vi) acceso lícito a electricidad: 60%.

2.6. 100% de los beneficiarios reciben orientación sobre convivencia, buenas costumbres, prácticas de higiene, prevención de accidentes y enfermedades durante la renovación del inmueble.	2.6. 75,7% de los hogares beneficiarios entrevistados tienen uno o más miembros que participaron de las capacitaciones relacionadas a convivencia y bienestar social. De los beneficiarios que participaron de estas capacitaciones el 53,4% las perciben como buenas y el 33% como muy buenas.
2.7. 100% de los beneficiarios reciben orientación sobre los programas laborales en ejecución en Colón durante la renovación del inmueble.	2.7. 16,9% de los hogares beneficiarios entrevistados tienen al menos un miembro que ha participado de alguna capacitación profesional. El nivel de satisfacción de los beneficiarios que participaron de la capacitación profesional sitúa en un 47,8% los que la evalúan como muy adecuada y un 39,1% como adecuada.

Diferencias entre los productos planeados y actuales.

Aún previo a la restructuración del Componente 1, éste componente era el eje central del proyecto, en donde finalmente se llevó a cabo la mayor parte de las acciones de ejecución y donde se concentró la mayor parte del presupuesto del proyecto piloto.

Existen una serie de factores que influyeron en el incumplimiento de las metas previstas. En este sentido, se debe recalcar que muchos de estos fueron factores exógenos como:

- Problemas legales múltiples que afectaron la oportuna adquisición de los inmuebles a ser intervenidos.
- Inexistente oferta de vivienda (de compra o de alquiler) y carencia de espacios que pudiesen adecuarse como albergues temporales en el casco antiguo de la Ciudad de Colón, lo que especialmente retrasó el inicio de las obras de rehabilitación por la imposibilidad de desalojar los inmuebles a ser intervenidos o revitalizados.
- Paros laborales por administración deficiente de los Contratistas que obtuvieron el contrato para la ejecución de las obras de revitalización.
- Falta de mano de obra técnica calificada en la Provincia de Colón que pudiera ser contratada por los contratistas de obras, lo que obligó a contratarla fuera de la provincia.
- Problemas laborales por acción de bandas delincuenciales callejeras de la Ciudad de Colón, lo que obstaculizó la contratación de personal calificado, lo que en especial desincentivó cuando este personal no provenía de la ciudad y/o de la provincia.
- Mala administración y previsión de los Contratistas, al punto del abandono de las obras que adelantaban por problemas internos de su empresa.
- Efectos climáticos ambientales que afectaron el ritmo de ejecución de las obras en la época lluviosa.
- Dificultad para ejecutar las fianzas de Cumplimiento de los contratos de obras y lenta intervención de las compañías aseguradoras responsables.
- Sobre costo de los materiales de construcción.
- Incumplimiento de los Contratistas de acuerdos pactados con el MIVI y la aseguradora.
- Decisión del Ministerio de Vivienda de no utilizar el subsidio para el reasentamiento permanente o temporal de las familias beneficiarias.

Entre los factores endógenos que afectaron el cumplimiento de las metas previstas podemos mencionar:

La misión y la visión que respecto al Proyecto tenían FIDEC como Agencia Ejecutora y el MIVI, no siempre se mantuvo alineada lo que en ocasiones afectó la comunicación/coordinación o la forma en que cada una asumía/ejercía su “roll” dentro del Programa, “roll” que en principio debía ser complementario.

- El Proyecto Piloto careció de asesoría legal permanente y/o oportuna, pese al compromiso del Ministerio de Vivienda de prestar apoyo en este sentido. Entre otros, nos referimos a aspectos fundamentales como: (i) problemas legales con los contratistas de obras y con las respectivas compañías afianzadoras no fueron resueltos oportunamente produciéndose crisis; (ii) el no traspasar oportunamente los inmuebles intervenidos al régimen de propiedad horizontal (esto se dio tardíamente en el 2010) una vez las obras de revitalización fuesen terminadas y aceptadas tuvo como consecuencia que resultasen infructuosos los esfuerzos por vincular a las flías. beneficiarias con la oferta de crédito hipotecario; y (iii) el convenio o contrato con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cristóbal, R.L., en el diseño se determinó que administrarían la cartera de hipotecas y/o el régimen de alquiler de las unidades habitacionales, se dio de manera tardía lo que en particular afectó desde finales del 2008 “la disciplina de pago de alquiler” de las primeras flías. ocupantes de inmuebles revitalizados.
- Al ponerse en marcha el convenio con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cristóbal, R.L, esta no es efectiva en asumir su papel y en particular en la regularización del pago de los alquileres de las flías. beneficiarias que ocuparon los primeros dos inmuebles revitalizados. Hay que reconocer que estas flías. ya tenían varios meses de estar habitando los inmuebles revitalizados.

- Durante buena parte del Proyecto Piloto, no se contó con el personal idóneo para realizar la inspección de los inmuebles, lo que trajo como consecuencia problemas constructivos y calidad de las obras en algunos de los inmuebles. El cambio del Coordinador del Componente de Vivienda Social a fines del 2008 tuvo como efectos inmediatos una mejora en la supervisión de las obras. Finalmente, la corrección de estos problemas retrasó aún más la entrega de los inmuebles rehabilitados y su ocupación por parte de las familias beneficiarias.
- Ver también subsecciones “A. Análisis de los Factores Críticos” de las secciones “IV. Implementación del proyecto” (pag. No 11). y “V. Sostenibilidad” (pág. No. 13)”.

Reestructuración. N/A

III. Componente Apoyo a actividades productivas

Presupuesto Original (miles de US\$)		Presupuesto Ejecutado (miles de US\$)	
Costo total Componente: 340		Costo total Componente: 59,52	
Contrapartida: 50		Contrapartida: 4,35	
BID: 290		BID: 55,17	
Clasificación: Poco Satisfactorio			
Productos Planeados		Productos Logrados	
3.1 Al menos 80% de los jóvenes capacitados son certificados por Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) al final del proyecto.		3.1 72,7% de jóvenes (15 a 30 años) de hogares beneficiarios entrevistados capacitados obtienen una certificación (INADEH, MITRADEL, Organismo no Gubernamental (ONG), Empresa privada) al concluir la capacitación.	
3.2 Al menos 80% de las PYMES capacitadas son certificadas por AMPYME al final del proyecto.		3.2 No se logró.	
3.3 Al menos 80% de los emprendedores capacitados son certificados por AMPYME al final del proyecto.		3.3 No se logró.	
3.4 Centro artesanal constituido y funcionando a finales del proyecto.		3.4 No se logró.	
3.5 Al menos 50% de los artesanos asociados han sido capacitados y certificados por el Ministerio de Comercio e Industria a finales del proyecto.		3.5 No se logró.	

Diferencias entre los productos planeados y actuales.

- 1- Al final del 2006 se contrató al coordinador del componente. Se contrató servicios de capacitación sobre la preparación de proyectos de apoyo a actividades productivas (planes de negocio) beneficiándose 30 profesionales de los sectores público, privado y de la sociedad civil colonense. En adición, se contrató el estudio diagnóstico del sector artesanal sin embargo, no se logró resolver la adquisición de un inmueble para establecer allí el Centro Artesanal. Debido a la promulgación en febrero de 2006 de la Ley que creó al INADEH y que le restó toda competencia al MITRADEL en temas de capacitación laboral (en adición afectó la ejecución del Préstamo 1403/OC-PN Sistema Panameño de Capacitación y Empleo ejecutado por el MITRADEL y del que se buscaban sinergias respecto a los programas de capacitación de jóvenes y de trabajadores activos de Micro, Pequeña y Mediana Empresa-MiPyMEs) a la AMPYME en temas de capacitación de emprendedores, lo que afectó seriamente la ejecución directa del componente. No obstante lo anterior, a través del Subcomponente de Acompañamiento Social (ver Componente No.2), se ha logrado organizar algunas acciones de capacitación laboral (119 beneficiarios de la fase de capacitación y 55 han logrado la contratación). Tanto en el propio Componente No.3 de Actividades Productivas como en el subcomponente de acompañamiento social no se ejecutaron acciones de capacitación para trabajadores de empresas ni programas de capacitación de mejora de la capacidad empresarial (plan de negocios y otros), principalmente porque no se pudo identificar demanda. A nuestro juicio, es importante señalar que dentro de las familias beneficiarias del Programa el número de microempresarios informales no era significativo y por otro lado las empresas establecidas en la Ciudad de Colón no demostraron interés en el componente. Existe en el país una institución llamada Institución Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) con suficientes recursos y que lleva a cabo un ambicioso programa de capacitación laboral para desempleados y trabajadores activos. Ver también subsecciones "A. Análisis de los Factores Críticos" de las secciones "IV. Implementación del proyecto" (pag. No 11). y "V. Sostenibilidad" (pág. No. 13)".

Reestructuración. N/A**Resumen del Progreso en la Implementación clasificación (PI):**

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

D. Costos del Proyecto

DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO DEL PROYECTO

	Costo Total del Proyecto - Planeado				Costo Total del Proyecto – Actual				% Diferencia sobre Total
	(en miles de US\$)				(en miles de US\$)				
Componente	BID	Local	Total		BID	Local	Total	BID-Local	
1. Planificación Estratégica	850	50	900		366	0	366	-60	
1.1 Elaboración del Plan Estratégico	400	0	400		37	0	37	-91	
1.2 Plan de Marketing y Comunicación	100	50	150		0	0	0	-100	
1.3 Fondo de Intervenciones Urbanas	350	0	350		329	0	329	-6	
2.Vivienda Social	5.840	1.100	6.940		6.118	1.146	7.264	-5	
2.1 Adquisición de Inmuebles	0	1.100	1.100		0	936	936	-15	
2.2 Obras Físicas	5.240	0	5.240		5.476	209	5.685	8	
2.3 Acompañamiento Social	600	0	600		643	1	644	7	
3. Apoyo a Actividades Productivas	290	50	340		55	4	59	-82	
3.1 Capacitación, Asistencia	290	0	290		55	0	55	-81	
3.2 Centro Artesanal	0	50	50		0	4	4	-92	
4. Apoyo a la Ejecución	1.307	238	1.545		928	406	1.334	-19	
4.1 Gerencia del Proyecto	1.015	238	1.253		817	406	1.223	-2	
4.2 Seguimiento Monitoreo y Evaluación	220	0	220		61	0	61	-72	
4.3 Auditoría Externa	72	0	72		50	0	50	-31	
5. Imprevistos	128	0	128		34	0	34	-73	
5.1 Imprevistos	128	0	128			0	34	-73	
6. Costos Financieros	85	62	147		0	632	632	330	
6.1 Comisión de Crédito	0	62	62		0	65	65	5	
6.2 Supervisión e inspección	85	0	85		0	567	567	567	
TOTALES	8.500	1.500	10.000		7.649	2.057	9.706		

Explique brevemente diferencias.

El MIVI concentró su interés y esfuerzos en el **Componente 2. Vivienda Social**, para el que además solicitó traslado de recursos del **Componente 1 Planificación Estratégica**. Ver para los componentes No. 1 y No.2, los comentarios en las respectivas subsecciones "**Diferencias entre los productos planeados y logrados**" del literal "**C. Productos**" sección **III. RESULTADOS**.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Análisis de los factores críticos

Varios factores críticos externos afectaron el logro de los resultados y/o productos del programa, de los que citamos:

1. El llamado "boom inmobiliario" - no hay una fecha precisa para su inicio pero algunos consideran que fue abril de 2005 cuando en la Ciudad de Nueva York se hace el lanzamiento del proyecto multimillonario de Donald Trump de construcción de una torre rascacielos en Ciudad de Panamá - cuyos efectos tanto sobre la oferta de crédito

hipotecario como de promotores de vivienda tuvo como consecuencia que estos se orientaron a los estratos de ingresos medio-alto y alto, por ser altamente rentables, así como el incremento significativo en el precio de la tierra y de la vivienda.

2. El alza general del costo de la construcción de vivienda estimada por encima de un 37% (Diario La Prensa, 14/agosto/2007) por variación de normas, trámites, permisos y tasas; valoración de la tierra; aumento de los impuestos y del costo de la mano de obra. A eso se le suma el incremento paulatino del costo del cemento en un 28% entre los años 2005 a 2007, cuyo último incremento en el precio a fines del 2007 fue de un 7% (Diario La Prensa, 26/dic.2007), agravado en los años 2006 a 2007 por escasez del producto. Según Michael Fernández, Director Económico de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), el alto precio del combustible y las grandes construcciones en China, India, Singapur y Rusia, incidieron en el incremento del precio de los insumos de la llamada “Canasta Básica de la Construcción” compuesta por 15 materiales, especialmente porque Panamá es un país netamente importador. Fernández señala por ejemplo que el asfalto subió un 100%, el acero un 150% y el cemento un 35% (Entrevista de julio de 2008). Por ejemplo, el valor promedio por vivienda construida en 2004 era de US\$19,900.00 y de US\$56,690.00 en el 2008 (ver Felipe Morris, Diagnóstico del Sector Vivienda en Panamá, 2009) lo que refleja un incremento equivalente a aproximadamente 285%.
3. Las elecciones generales de mayo de 2004 y mayo de 2009 y los respectivos cambios de gobierno el 1ro. de septiembre de 2004 y el 1ro. de julio de 2009 tuvieron como consecuencia que meses antes del cambio de autoridades nacionales y meses después de la entrada de las nuevas autoridades se retrasaron varios procesos y acciones relacionadas con el cumplimiento de las metas del programa, incluyendo temas presupuestarios.

Un factor crítico interno que afectó el logro de los resultados y/o productos del programa está relacionado con la multiplicidad de programas de vivienda y los diferentes equipos gestores que operan en el MIVI y los diversos niveles de interacción con un ente del sector privado que era la Agencia Ejecutora del Proyecto Piloto, la Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), lo que en principio tuvo entre sus consecuencias: (i) dificultades en la comunicación/coordiación y los roles que cada uno de estos entes desempeñaba; y (ii) no favoreció la focalización en los beneficiarios y no contribuyó al uso más óptimo de los recursos.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

C. Desempeño del Banco

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

V. SOSTENIBILIDAD

A. Análisis de factores críticos

Entre los factores críticos relacionados a la sostenibilidad de los resultados logrados por el programa podemos citar los siguientes:

1. La debilidad de las instituciones locales (tanto la Municipalidad de Colón como de las organizaciones de la sociedad civil como lo fueron la Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón – FIDEC, o la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cristóbal, R.L.) afectó la interlocución y las relaciones de corresponsabilidad por la ejecución del Proyecto Piloto con instituciones del gobierno central como el Ministerio de Economía y Finanzas en un principio y posteriormente con el Ministerio de Vivienda. Como consecuencia, durante la ejecución del proyecto piloto no se logró una dinámica y asociación efectiva de trabajo y confianza entre los sectores público-privado-sociedad civil al nivel local que permitiese sentar las bases para una futura revitalización del casco antiguo de la Ciudad de Colón.
2. La práctica adoptada de identificar la llamada “Demanda Abierta” (familias que si bien es cierto no eran beneficiarias/residentes originales de los 11 edificios adquiridos por el proyecto piloto pero que si tenían el interés en adquirir una unidad de vivienda de propiedad horizontal) sirvió para sondear la existencia de una demanda habitacional no atendida focalizada en el casco antiguo Ciudad de Colón (aproximadamente 700 flías. interesadas). En complemento a lo anterior, también es considerado como positivo la iniciativa de vincular a las flías. seleccionadas para ocupar los inmuebles con la banca privada, en especial porque la banca identificó de manera preliminar a algunas de estas familias como sujeto de crédito. Este aspecto resulta significativo para considerar dentro de futuras iniciativas de revitalización del casco antiguo de la Ciudad de Colón.
3. Es imprescindible considerar en futuras iniciativas de revitalización del casco antiguo de Colón, el disponer de un adecuado abanico de ofertas de vivienda y de los instrumentos que permitan su vinculación con la demanda real. Entre los tantos factores que definen la relación oferta-demanda está el costo final de la unidad habitacional, la capacidad de pago del comprador, y la existencia de crédito hipotecario de mediano a largo plazo. Según el monto final de la revitalización de los primeros 7 edificios concluidos del Proyecto Piloto, el costo promedio final por unidad habitacional fue de US\$28.006 en promedio, lo que representa un 40% con respecto al costo unitario por unidad estipulado en el Reglamento Operativo (US\$20.000). Dicha variación puede explicarse por diversas razones entre las que se pueden mencionar: (i) inflación acumulada desde que se dio inicio al proyecto (2003-2009); (ii) Previsión de costo no tomó en cuenta el contexto colonense; (iii) Previsión de costo no tomó en cuenta el grado de deterioro de los inmuebles; y (iv) Previsión de costo no tomó en cuenta el hecho de tratarse de inmuebles con valor patrimonial. Por otro lado, es necesario tomar en consideración que las unidades de vivienda revitalizadas por el Proyecto Piloto por ser vivienda de segunda no recibían el beneficio de la Ley de Interés Preferencial sobre préstamos para la adquisición de vivienda nueva (LIP), lo que se constituye en un limitante ya que el crédito hipotecario a los beneficiarios resulta más caro que lo que ofrece el mercado. Esto último es uno de los factores por el que el MIVI decidió recurrir al BHN ya que esta institución pública podía ofrecer una tasa de interés subsidiada, con lo que se podría abaratar el costo del crédito.

B. Riesgos Potenciales

En términos generales, los riesgos identificados para la sostenibilidad de los resultados logrados por el Programa son:

1. Al finalizar el proyecto piloto cesaron todas las acciones de acompañamiento social, tanto para las familias reasentadas permanente y/o temporalmente como a las familias que no fueron reasentadas. No se han llevado a cabo otras acciones con miras a reforzar el cambio de actitud favorable hacia las prácticas de sana convivencia y responsabilidad.
2. Al finalizar el proyecto piloto unas 120 familias provenientes de los 13 edificios intervenidos no habían sido reasentadas y las condiciones físicas de los inmuebles que ocupan no han sido mejoradas sensiblemente. Son elevados los riesgos de: (i) pérdida de credibilidad hacia futuras acciones de revitalización y otras iniciativas públicas o privadas similares; y (ii) mayor deterioro físico de los inmuebles y deterioro de la calidad de vida de las familias.
3. Al finalizar el proyecto piloto quedan sin ser rehabilitados 4 inmuebles adquiridos por el programa y que cuentan con planos y especificaciones técnicas para su rehabilitación. Es alto el riesgo de que estos edificios deterioren aún más su condición física con la consecuencia de que pierdan vigencia los planos y especificaciones técnicas.

C. Capacidad institucional

Al finalizar el proyecto piloto pierde vigencia y no es renovado el convenio de colaboración MIVI-FIDEC. Se desconoce que el MIVI disponga de planes concretos para continuar con la revitalización del casco antiguo de la Ciudad de Colón.

Clasificación de sostenibilidad (SO)

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

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

A. Información sobre resultados

Durante la ejecución se realizó una evaluación intermedia y una evaluación final a cargo de la firma IDEA International, que permiten en términos generales y pese a los modestos resultados del proyecto piloto, determinar que se cumplió con el generar experiencias y lecciones aprendidas que a futuro serán útiles para la formulación y la implementación de una estrategia de apoyo a la recuperación de la función residencial, así como el desarrollo urbano, social, ambiental, económico y cultural del casco antiguo de la Ciudad de Colón. El Informe de Evaluación intermedia se presenta como anexo al presente Informe de Terminación de Proyecto.

B. Seguimiento futuro y evaluación ex-post

En principio el diseño no consideró destinar recursos para realizar una evaluación ex-post. No obstante y dados los riesgos que afectaron el buen desempeño del proyecto piloto y que a su fecha final de terminación (luego de más de 44 meses de prórroga) persistían actividades relevantes inconclusas (por ejemplo: la regularización de los contratos de arrendamiento o de concesión de hipotecas a las familias que ocuparán los inmuebles rehabilitados, ya sea que provengan de los 13 edificios beneficiarios o de la llamada demanda abierta; y el reasentamiento de las familias provenientes de los 13 edificios beneficiarios en otras opciones de vivienda distintas a los inmuebles rehabilitados), se recomienda la realización de una evaluación ex-post. En este sentido, es necesario identificar los potenciales recursos para financiar dicha evaluación:

1. Se considera que la ventaja de mantener una estrecha y fuerte relación de trabajo con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) conjuntamente con que actualmente se ejecuta una nueva operación préstamo 2072/OC-PN (Programa de Mejoramiento de las Condiciones Habitacionales) pueden servir para que se pueda dar seguimiento a los efectos del programa, pese a que en el diseño no se consideró una evaluación ex-post. Dentro del préstamo 2072/OC-PN, por ejemplo, se podrán

- aprovechar las evaluaciones intermedia y final, el sistema de seguimiento y evaluación, así como otras acciones de seguimiento para poder medir los efectos e impactos en el desarrollo.
2. La preparación de una Cooperación Técnica que permita realizar una evaluación ex-post.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

Al término del proyecto piloto, son valiosas las experiencias adquiridas que merecen su mención y consideración:

1. El diseño del proyecto piloto no contempló con la suficiente profundidad, las particulares características del entorno complejo de la Ciudad de Colón, ni aspectos institucionales/legales específicos del país. Como lección, se considera de suma importancia atender los siguientes aspectos:
 - a. Problemas con la propiedad de los inmuebles y predios que causaron serios retrasos para la adquisición de los edificios a ser intervenidos por el programa. Se debió realizar un profundo proceso de identificación de los inmuebles más viables para ser adquiridos por el programa. La adquisición de inmuebles se vio afectada, y por consiguiente con una serie de retrasos debido a que los inmuebles seleccionados para realizar la revitalización, presentaban obstáculos como: (i) en muchos casos el propietario del terreno y del inmueble no era el mismo; (ii) algunos terrenos donde estaban asentados los inmuebles seleccionados estaban en juicio de sucesión; (iii) la mayoría de los inmuebles mantenían deudas de impuestos y morosidad en el pago de servicios públicos (agua y electricidad), que desató largas negociaciones con los acreedores para negociar el pago o condonación de las deudas.
 - b. Problemas con el reconocimiento completo de la particular idiosincrasia de la población a ser intervenida. Si bien es cierto, el programa hace énfasis en la población pobre obvia por completo el alto contenido etno-cultural de la pobreza que afecta a dicha población.
 - c. La Agencia Ejecutora, Fundación Por Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), a lo largo de la ejecución del proyecto, no gozó del suficiente reconocimiento de la comunidad de Colón ni se identificó con la población beneficiaria del programa. Además, no contaba con la experiencia en la ejecución de proyectos de la dimensión del programa. Tampoco contó con el suficiente respaldo ni gozó de la credibilidad del MEF (2003-2004) y del MIVI (período 2004-2009 y período 2009-2010).
 - d. La institución que representa al prestatario, dada la naturaleza de los objetivos y alcances propuestos por el programa, desde un principio debió ser el MIVI por ser la institución que tiene la competencia en materia de urbanismo y vivienda. Dado el interés de las autoridades nacionales de reemplazar al MEF como Organismo Ejecutor, en diciembre de 2004 se entregó al Banco la solicitud formal y la documentación justificatoria de la capacidad institucional del MIVI para llevar adelante el programa y es hasta el 23 de febrero de 2005 que el Banco aprueba el contrato modificatorio No.2 por medio del cual se reflejó el cambio antes mencionado.
2. Es importante señalar que desde el principio el proyecto piloto enfrentó una serie de problemas que marcarían a futuro su ejecución:
 - a. La aprobación prematura de operaciones por parte del Banco tiene serias consecuencias en el posterior desempeño y logro de los objetivos de desarrollo de los programas. La existencia de numerosas condiciones previas, en especial cuando el Ejecutor requiere solicitar una prórroga para su cumplimiento, es indicio de que los programas no han alcanzado la madurez necesaria. Probablemente la mayoría de estas condiciones previas debieron ser exigibles antes de que el Directorio del Banco aprobase la

- operación. El proyecto piloto tardó aproximadamente 12 meses, desde su entrada en vigencia, para el cumplimiento pleno de las condiciones previas (13 de enero de 2005) y se realizó el primer desembolso hasta el mes de marzo de 2005.
- b. Es imprescindible que se reconsidere la metodología y los resultados de los estudios o análisis institucionales utilizados por el Banco para determinar las capacidades de una agencia ejecutora para asumir la ejecución de un programa. Cuando una agencia ejecutora es capaz de llevar adelante un programa, esta no requiere que se le contrate todo el personal y se le dote de equipo, instalaciones y vehículo. Esta fue la situación de FIDEC, tanto el aporte externo (personal de la unidad ejecutora y equipamiento) como el aporte local (equipamiento, instalaciones, y gastos recurrentes) fueron utilizados para dotarles de capacidad para llevar adelante el programa. En este orden de ideas por ejemplo, la unidad ejecutora se constituyó hasta mediados de octubre de 2004 (casi un año desde la entrada en vigencia del proyecto).
 - c. En complemento al literal “b” anterior, cuando un Programa incluye a su vez a varias instituciones co-ejecutoras y/o beneficiarias tal y como en el caso del Proyecto Piloto, los estudios o análisis institucionales deben prestar especial atención en la evaluación de los arreglos legales e institucionales para garantizar un adecuado marco de ejecución y/o coordinación del Programa.
- 3. Es importante el apoyo de las instituciones gubernamentales como lo son el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto para el Fomento y la Habilitación de los Recursos Humanos (IFARHU), Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Instituto Nacional para la Formación Profesional y el Desarrollo Humano (INADEH), la AMPYME. El Ministerio Público, la Policía Nacional y la Gerencia de la Zona Libre de Colón entre otros, han facilitado abordar distintos temas relacionados con las familias beneficiarias del proyecto y las ofertas de programas sociales.
 - 4. Dadas las especiales características del casco antiguo de la Ciudad de Colón y su práctica ausencia de oferta de vivienda (compa o alquiler), dentro de futuras iniciativas como ésta se debe prever la construcción de nuevos conjuntos residenciales con características más idóneas al tipo de beneficiario previsto. Debido a esta situación en el proyecto piloto se construyeron dos edificios nuevos en lotes baldíos.
 - 5. El impacto visual del proyecto es importante ya que hay un efecto perjudicial que produce el contraste de los edificios revitalizados al lado o frente a otros inmuebles con alto nivel de deterioro, o terrenos baldíos que no forman parte del proyecto piloto. Se recomendaría la adquisición de conjuntos de edificios y de terrenos baldíos contiguos para que los primeros sean intervenidos vía rehabilitación y los segundos vía construcción nueva, a fin de lograr el impacto visual efectivo en el Casco Antiguo de Colón.
 - 6. En el Proyecto Piloto de Colón al igual que en otros Préstamos de Innovación (PINO) se evidencia la falta de flexibilidad (ejecución) y lo poco práctico que resultó el instrumento de préstamo, en particular para atender proyectos en que precisamente el Banco reconoce su poca experiencia. En el año 2000 y con el fin de incorporar mayor flexibilidad en el diseño y en el marco de ejecución con respecto a los préstamos de inversión tradicionales (PI), la Administración del Banco aprobó la creación de 4 nuevos instrumentos de crédito entre ellos los PINO, limitados hasta los US\$ 10 millones y con el objetivo de respaldar la experimentación, formación de capacidad y aprendizaje, antes de la preparación de un Programa más amplio. Posteriores evaluaciones de la Administración señalan que los PINO al igual que otros nuevos instrumentos aceleraban el proceso de aprobación pero a cambio se caracterizaban por un menor grado de especificidad en la documentación del préstamo. En el 2002 se observó: *“Los préstamos para operaciones de innovación tienen indicadores importantes de marco lógico, pero muchos de éstos tienen que mejorar el enfoque en los objetivos y resultados directos más generales de las operaciones”* (Ver **RE-300 Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones del**

préstamo del BID, ago./2004). En el 2007 se confirma que al igual que en los PI, en los instrumentos flexibles persisten los mismos problemas de ejecución, señalando que: *“El caso más notorio es el de los préstamos de innovación, que fueron concebidos para ejecutarse en 30 meses y cuyo período medio de ejecución llegó a 56 meses.”* (Ver **RE-342-1 Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento 2005-2008, sep./2008**). Al final los PINO más que instrumentos de aprendizaje terminan siendo pequeños proyectos de aprobación expedita, a los que se les aplicaban idénticos mecanismos de ejecución que a los PI y que además, debido a su menor especificidad en el diseño exigían esfuerzos adicionales respecto al seguimiento..