

## **NICARAGUA**

### **PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL EN FASES MÚLTIPLES PRIMERA FASE**

**(NI-0064)**

### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Jaime Cofre (COF/CNI); Jesus Navarrete (RE2/FI2); Jorge Vargas (consultor); Miguel Angel Murillo (consultor); Mario Navarro (consultor); Rodolfo Mora (consultor); Laura Profeta (LEG/OPR); Cristina Landázuri (LEG/OPR); Caroline Clarke (RE2/EN2); Bruce Ferguson (RE2/FI2), jefe de equipo de proyecto; y Yolanda Galaz (RE2FI2), quien estuvo a cargo de la compaginación del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	Marco socioeconómico .....	1
B.	Política, producción y condiciones de vivienda.....	1
C.	Factores que influyen en el sector de la vivienda en Nicaragua .....	2
D.	La estrategia del país en el sector .....	6
E.	La estrategia del Banco en el sector .....	7
F.	La estrategia del programa.....	8
II.	EL PROGRAMA .....	10
A.	Objetivos, descripción y fases.....	10
B.	Componente de inversión .....	10
1.	Componente de inversión.....	10
C.	Componente de fortalecimiento institucional .....	14
D.	Reforma de política y asistencia técnica .....	15
E.	Segunda fase .....	16
F.	Volumen y costo del programa.....	17
G.	Plan de financiamiento .....	18
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	19
A.	El prestatario y el organismo ejecutor .....	19
B.	Organizaciones participantes en la ejecución del componente del subsidio .....	19
C.	Principios del programa y ciclo del proyecto para el componente de inversión ....	20
1.	Principios .....	20
2.	Ciclo de proyecto para el componente del subsidio .....	20
D.	Gestión del programa .....	23
1.	INVUR.....	23
2.	Entidades auxiliares.....	24
E.	Escalonamiento.....	26
1.	Primera fase .....	26
2.	Segunda fase .....	26
F.	Flujo de fondos y gestión financiera.....	27
G.	Adquisición de bienes y servicios.....	28
H.	Calendario para el desembolso .....	28
I.	Reconocimiento de los gastos y el fondo rotativo .....	29
J.	Vigilancia del Banco y auditorías de las operaciones durante la ejecución del programa .....	29
K.	Evaluaciones periódicas y evaluación final .....	30
L.	Impacto ambiental y social .....	30
M.	Estados financieros y auditorías externas.....	32

IV. VIABILIDAD, RESULTADOS Y RIESGOS.....	33
A. Viabilidad socioeconómica y financiera .....	33
B. Aporte al desarrollo y resultados .....	35
C. Viabilidad institucional .....	36
D. Impacto social y ambiental .....	38
E. Riesgos .....	38

## **ANEXOS**

Anexo I	Marco lógico
Anexo II	Plan de adquisición tentativo
Anexo III	Perfil de cofinanciamiento: Preparación de mapas de riesgo ambiental
Anexo IV	Marco de la reforma de la vivienda

7. Navarro G., Mario (2001) Reglamento Operativo de las Entidades Auxiliares al Fondo Social de Vivienda (FOSOFI), marzo.
8. Navarro G., Mario (2001) Sistema de Formularios y Documentos del Fondo Social de Vivienda (FOSOFI), abril.
9. Vargas C., Jorge (2002) Inclusión del Financiamiento de Vivienda en Proyectos de Vivienda dentro de la Estrategia y Reglamentos del Programa de Vivienda de Bajo Costo en Nicaragua, enero.
10. Vargas C. J. (2001) Modelo de Subsidio Habitacional en Nicaragua: Propuesta Conceptual para el Fondo Social de Vivienda (FOSOFI) del Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural, febrero.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ACENVI	Asociación Centroamericana para la Vivienda
ASDI	Asistencia Sueca
BAVINIC	Banco de la Vivienda de Nicaragua
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
FEJ	Fondo Especial Japonés
FNI	Fondo Nicaragüense de Inversiones
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INVUR	Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural de Nicaragua
ONG	Organización no gubernamental
PRODEL	Programa de Desarrollo Local, de ASDI
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



# NICARAGUA

## PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>1,864,868</b>	
DESEMBOLSADO	1,414,501	75.8%
POR DESEMBOLSAR	450,367	24.2%
CANCELADO	40,615	2.2%
AMORTIZADO	333,752	17.9%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	255,067	13.7%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,542,948	82.7%
OTROS FONDOS	66,853	3.6%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>1,080,749</b>	
CAPITAL ORDINARIO	131,017	12.1%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	943,347	87.3%
OTROS FONDOS	6,385	0.6%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	302,075	16.2%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	78,183	4.2%
ENERGÍA	202,407	10.9%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	265,603	14.2%
EDUCACIÓN	22,240	1.2%
SALUD Y SANEAMIENTO	175,140	9.4%
MEDIO AMBIENTE	64,201	3.4%
DESARROLLO URBANO	34,514	1.9%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	232,945	12.5%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	456,536	24.5%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	1,826	0.1%
PREINVERSIÓN Y OTROS	29,197	1.6%

*\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



# NICARAGUA

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
Before 1996	1	9,000	8,570	95.22%
1996 - 1997	4	120,300	102,543	85.24%
1998 - 1999	10	253,940	120,603	47.49%
2000 - 2001	17	307,617	16,712	5.43%
2002	1	5,400	0	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>\$696,257</b>	<b>\$248,427</b>	<b>35.68%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.





IDB

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Nicaragua

### Programa Tentativo de Préstamos

**2002**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0160	Modernización y Fortalecimiento de la Contraloría General	5.4	APROBADO
NI0161	Red Protección Social Fase II	20.0	
NI0064	Programa Vivienda Sector Bajos Ingresos	22.0	
NI0159	Prog. Reactivación Productiva Rural (PRPR)	60.0	
NI0169	Sectorial Social	30.0	
NI0165	Fortalecimiento Capacidad Negociaciones Comerciales	5.0	
<b>Total - A : 6 Proyectos</b>		<b>142.4</b>	
<b>TOTAL 2002 : 6 Proyectos</b>		<b>142.4</b>	

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0167	Programa Global Multisectorial	30.0	
NI0155	Programa atención integral de barrios en extrema pobreza	20.0	
NI0170	Programa de Integración Vial PPP	30.0	
NI0110	Educación II	25.0	
NI0172	Programa Sectorial de Competitividad y Modernización Fiscal	30.0	
NI0173	Programa de Preinversión	5.0	
<b>Total - A : 6 Proyectos</b>		<b>140.0</b>	
NI0168	Programa de Seguridad Ciudadana	25.0	
NI0152	Programa Ambiental Municipio y Cuenca Masaya	19.0	
<b>Total - B : 2 Proyectos</b>		<b>44.0</b>	
<b>TOTAL - 2003 : 8 Proyectos</b>		<b>184.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>		<b>0.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>		<b>326.4</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**

## PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL EN FASES MÚLTIPLES

### PRIMERA FASE

(NI-0064)

#### RESUMEN EJECUTIVO

**Prestatario:** República de Nicaragua

**Organismo  
ejecutor:** INVUR

		Fase I	Fase II
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (FOE)	US\$22,5 millones	US\$20,0 millones
	Cofinanciamiento:	US\$ 0,3 millones	
	(Fondo Austríaco		US\$ 5,0 millones
	Mitch)		US\$25,0 millones
	Aporte local:	US\$ 2,5 millones	
	Total:	US\$25,3 millones	
<b>Plazos y condiciones financieras:</b>	Plazo de amortización:	40 años	
	Período de gracia:	10 años	
	Período de desembolso:	máximo 3 años mínimo 3 años	
	Tipo de interés:	1% para los 10 primeros años 2% para el resto	
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0,5%	
	Moneda:	Monedas convertibles del FOE	

**Objetivos:** El objetivo general es mejorar las condiciones de las viviendas de hogares de ingresos bajos y moderados ofreciendo subsidios, reforzando los mercados y fortaleciendo las instituciones del sector. En términos concretos, la operación: a) modifica la función del gobierno central de construcción y financiación directas de vivienda, sustituyéndola por la facilitación del suministro por el sector privado; b) estimula a los mercados mediante la creación de incentivos y asistencia técnica para crédito y ahorro para los hogares y regularización de la tenencia de la tierra; y c) descentraliza la ejecución de programas a organizaciones calificadas, cuya capacidad se refuerza.

**Descripción:**

Nicaragua es el segundo país más pobre en el continente y la urbanización está ocurriendo rápidamente a una tasa de 5,4% anual. El país no ha tenido política de vivienda o programas coherentes en respuesta al desafío habitacional resultante. En cambio, la construcción esporádica por parte del gobierno, financiada principalmente por socorro internacional en casos de desastres, ha probado ser totalmente inadecuada para mejorar las condiciones habitacionales. Aproximadamente 85% de los hogares no pueden adquirir las casas más económicas; la producción formal total cubre únicamente la mitad de la formación de hogares nuevos y la gran parte de la población recurre en gran medida a asentamientos informales. La mitad de las familias que tienen derechos de propiedad no poseen el título de propiedad completo, al tiempo que la financiación hipotecaria tradicional es embrionaria y alcanza solo a una fracción pequeña de la población —a la clase alta.

No obstante, el país tiene algunos puntos fuertes en torno a los cuales se pueden formular intervenciones eficaces: a) una fracción muy alta de los hogares (por encima de 80%) tiene derechos a la propiedad en la que reside (aunque una minoría posee títulos registrados); b) los costos de la construcción y los terrenos son extremadamente bajos incluso en relación con los ingresos de los hogares y —de esta manera— un pequeño subsidio podría superar la brecha de accesibilidad a fin de impulsar la demanda; c) se ha creado una red nutrida de ONG a partir de la asistencia internacional, al tiempo que muchas municipalidades cuentan con la capacidad para operar intervenciones habitacionales simples, y d) ha comenzado la microfinanciación para la vivienda —la técnica crediticia más apropiada para llegar a hogares de ingresos bajos y moderados— y ofrece una base para la expansión.

La estrategia del programa consolida este contexto y aprovecha estos aspectos positivos. La estrategia general es suministrar un subsidio modesto a fin de subsanar la brecha de la accesibilidad a la producción y el mejoramiento de viviendas. Conjuntamente, el programa ofrece asistencia técnica y nuevas líneas de inversión —en la microfinanciación de la vivienda y la regularización de los títulos de tenencia de la tierra— a fin de contribuir a superar las limitaciones fundamentales en tenencia de la tierra y crédito. Al respecto, el Banco y el Gobierno de Nicaragua han diseñado un programa en dos fases posibles de tres años, cada una con tres componentes: a) inversión; b) fortalecimiento institucional, y c) reforma de política.

**Dos fases.** La estructura en dos fases permite adaptar el tamaño del proyecto a los niveles de deuda y financiación de contrapartida apropiados para el país e incorporar innovaciones necesarias para el progreso en el sector de la vivienda y un aumento paulatino del compromiso del gobierno para la financiación del fondo. La fase uno se centrará en el establecimiento de la operación del sistema de subsidios, el fortalecimiento de las entidades clave que lo operan —INVUR y las entidades auxiliares— regularización de la tenencia de tierras y reformas de política específicas. La fase dos, si se aprueba, consolidará esta primera fase al añadir un componente para la microfinanciación de la vivienda.

**Inversión.** La mayor parte del componente de inversión ofrece un pequeño subsidio de manera que los hogares puedan acceder a soluciones habitacionales de bajo costo: renovaciones y expansiones, reemplazo de una vivienda existente en un terreno propiedad de la familia con una unidad central nueva, y adquisición de una unidad central nueva. Todos los hogares complementarán el monto de la inversión —US\$1.300 para construcción nueva y hasta US\$600 para renovaciones y expansión de hogares— con un pago inicial requerido de 15% (del monto del subsidio) y algunos añadirán un préstamo pequeño. Un organismo nuevo de la vivienda, INVUR, trabajará con organizaciones intermedias, denominadas entidades auxiliares, que —a su vez— trabajan con hogares para utilizar el subsidio. En total, el subsidio beneficiará a aproximadamente 17.500 hogares en la primera fase y se estima otros 17.500 en la segunda fase —alcanzando un total de 5% de las familias nicaragüenses.

A fin de llegar a submercados diferentes de la vivienda y grupos de ingresos distintos, el componente de inversión comprende dos modalidades: el “subsidio grupal” y el “subsidio individual”. El subsidio grupal —el cual representa la mayor parte de la inversión (2/3 del subsidio total) está destinado a comunidades de escasos recursos (familias con ingresos inferiores a \$155 por mes) que presentan solicitudes de manera colectiva a INVUR con la ayuda de ONG y municipalidades (calificadas como entidades auxiliares) que satisfacen los criterios de INVUR. En general, los hogares de escasos recursos se unirán al subsidio grupal con un pago inicial para completar el paquete financiero necesario a fin de mejorar o reemplazar su vivienda existente en un terreno de su propiedad, o de construir una nueva unidad básica en un predio perteneciente a la municipalidad. El subsidio individual, el cual representa 1/3 de los fondos asignados al subsidio, atiende a hogares de ingresos bajos y moderados cuyos salarios alcanzan hasta \$350 por mes mediante instituciones de microfinanciación y financiación

(calificadas como entidades auxiliares). Los hogares completarán el subsidio individual con un pago inicial y un préstamo a tasa de mercado a fin de mejorar o reemplazar una unidad en un lote del cual ya son propietarias o adquirir una unidad central nueva construida comercialmente. De esta manera, el subsidio individual estimulará la participación de instituciones de microfinanciación y financieras del sector formal, constructores de viviendas prefabricadas y urbanizadores de viviendas sociales. Además de establecer el sistema de subsidios, la primera fase del programa brindará respaldo para la regularización de la tenencia de la tierra. Asimismo, como parte del componente de inversión, un cofinanciamiento del Fondo Austríaco Mitch financiará la preparación de mapas de riesgo ambiental, que canalizarán el uso de subsidios para la vivienda hacia zonas apropiadas desde el punto de vista ambiental.

La segunda fase del programa, si se aprueba, ofrecerá recursos para la microfinanciación de viviendas a fin de contribuir a satisfacer la demanda inducida por el subsidio. Al respecto, el BID ha colaborado con Asistencia Sueca (ASDI) —que actualmente financia un programa exitoso de pequeña escala para la vivienda, el cual extiende 1.200 préstamos por año en Nicaragua— y ASDI también procura aumentar la financiación de PRODEL con el propósito de contribuir a satisfacer la demanda eficaz generada por el programa de subsidios del BID. Por otra parte, si bien la primera fase del programa del BID requiere que los hogares (o las entidades auxiliares participantes en el caso de los subsidios colectivos) posean el título registrado de su propiedad para solicitar el subsidio, la segunda fase incluirá este costo como un gasto elegible en el subsidio. Por ende, la tenencia legal plena será necesaria antes de la utilización de los recursos del subsidio para mejorar, reemplazar o construir una vivienda durante la primera etapa.

**Fortalecimiento institucional.** El Banco ha esperado la sanción de la Ley Orgánica de INVUR a fin de considerar la aprobación de esta operación. Al cabo de un año en proceso, el Congreso aprobó la mencionada ley en mayo de 2002, y esta entró en vigencia el 12 de junio de 2002. Además de establecer los principios básicos para la operación de un programa de subsidios, la legislación regula la creación de una entidad nueva para la vivienda, INVUR, y la disolución de un banco para la vivienda fracasado, BAVINIC. El establecimiento de INVUR reviste importancia fundamental para Nicaragua. El componente de fortalecimiento institucional del programa seguirá una cooperación técnica financiada por el Fondo Especial Japonés, la cual ofrecerá la asistencia inicial para el establecimiento de INVUR. El programa continuará esta asistencia

mediante el respaldo a: a) la experiencia técnica y de gestión crucial para que la organización funcione; b) el sistema de información gerencial necesario para conectar a INVUR con las entidades auxiliares y, así, operar el subsidio; c) la capacitación y las comisiones sobre la base del desempeño para las entidades auxiliares; d) una unidad de estrategia habitacional, investigación y evaluación dentro de INVUR, y e) una campaña de relaciones públicas. La Ley Orgánica de INVUR dispone la presentación de los reglamentos operativos de la unidad que administra el subsidio dentro de INVUR, denominado Fondo Social de Vivienda (FOSOFI), ante el Congreso dentro de 90 días posteriores a la aprobación de la Ley Orgánica.

**Reforma de política y asistencia técnica.** El subsidio satisface la necesidad inmediata y gana tiempo para la aplicación de reformas de política fundamentales apoyadas como parte de este componente y en otras partes. La microfinanciación de viviendas y la regularización de la tenencia indirecta de tierras —que son las limitaciones para la vivienda más críticas en Nicaragua— reciben la mayor atención. Un despliegue de asistencia técnica para la microfinanciación de viviendas durante la primera fase del programa establece la base para el suministro de recursos para la microfinanciación de viviendas en la segunda fase, si se aprueba. El componente de reforma de política de la primera fase también respalda la preparación de una Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Vivienda, y la financiación para la disolución de BAVINIC; mientras que la segunda etapa respaldará la formulación de normas apropiadas para la subdivisión y de carácter normativo.

**La estrategia del Banco en el país y en el sector:**

El objetivo general del Banco en Nicaragua es promover el desarrollo económico sostenible, la competitividad y reducir la pobreza. El presente programa cuadra extremadamente bien en este marco. Propicia el desarrollo económico (consulte “Beneficios” a continuación) al incrementar el patrimonio de los hogares de familias de ingresos bajos y moderados, generar construcción y gastos y puestos de trabajo relacionados, aumentar la financiación de viviendas de ingresos bajos y moderados y fortalecer una red de organizaciones locales capaces de operar intervenciones habitacionales. El programa es sostenible porque ofrece un pequeño subsidio que permite alta cobertura de la población e incluso resulta en gastos en viviendas como una fracción del presupuesto del gobierno muy inferior a la de la mayoría de los países en la región, al tiempo que INVUR posee los recursos necesarios para la financiación de contrapartida.

**Revisión ambiental y social:**

El programa destina dos tercios de los subsidios a familias cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza (US\$155 por mes) del gobierno, la cual es significativamente inferior a la del BID (US\$360 por mes), mediante el subsidio grupal. Por ello, el programa está dirigido a aliviar la pobreza. Tiene resultados ambientales altamente positivos porque en la primera fase: a) ofrece asistencia a 17.500 familias de Nicaragua para obtener refugio adecuado; b) contiene un sistema para el mapeo ambiental sólido que canaliza subsidios a zonas ambientalmente robustas, y prohíbe el uso del subsidio en zonas de alto riesgo ambiental, y c) requiere que los hogares resultantes cuenten con sistemas de saneamiento y agua adecuados.

**Beneficios:**

La primera fase del programa producirá impactos importantes en el desarrollo en relación con el objetivo de profundizar mercados y fortalecer instituciones en vivienda: a) el establecimiento de una institución principal nueva en el sector, INVUR, y una estrategia y un plan de acción para la vivienda; b) 5.000 préstamos a hogares de ingresos bajos y moderados, con lo cual se expandirá sustancialmente la microfinanciación para la vivienda; c) el inicio de un sector para el desarrollo de la vivienda social, en el que ningún urbanizador en la actualidad construye viviendas de menos de US\$25.000; d) fortalecimiento de la capacidad de 40 ONG, 75 municipalidades y seis instituciones de microfinanciación en viviendas populares; e) gastos directos de construcción por US\$35 millones, estímulo económico total del orden de US\$105 millones y 20.000 puestos nuevos de trabajo; f) aumento de US\$2.000 en promedio del patrimonio de 17.500 familias de ingresos bajos y moderados; g) movilización de US\$1 millón en ahorros de hogares en calidad de depósitos en instituciones financieras.

**Riesgos:**

La falta de solidez institucional de INVUR —una entidad nueva— y sus entidades auxiliares puede dificultar la ejecución del programa. No obstante, la cooperación técnica del FEJ —que fue aprobada de manera preliminar por el Fondo Especial Japonés y se encuentra en trámite en el BID para su aprobación definitiva antes que comience el programa— y el programa mismo destinan recursos sustanciales al fortalecimiento de INVUR y sus entidades auxiliares, las cuales recibirán honorarios adecuados para el reembolso del trabajo. INVUR cuenta con un núcleo básico de personal técnico y administrativo que recibe respaldo temporario del BAVINIC y otras organizaciones, aunque la contratación del personal técnico, administrativo y contable básico, así como el nombramiento del Directorio del INVUR, son condiciones previas al primer desembolso.

De acuerdo con la Ley Orgánica de INVUR, la operación de la unidad del subsidio dentro de INVUR, FOSOFI, necesita la aprobación de una ley sobre la operación del fondo, la elegibilidad de los beneficiarios, cálculos del subsidio, etc. A pesar de que la Ley Orgánica de INVUR exige la presentación de esta segunda ley dentro de 90 días, existe el riesgo que el proceso legislativo puede tomar más tiempo o que el resultado final sea diferente al contenido acordado con el Banco. El Banco ofrece asistencia técnica para la preparación de esta segunda ley y su entrada en vigencia es una condición previa al desembolso del componente del subsidio. Las instituciones de microfinanciación tienen a su alcance financiación limitada para complementar el subsidio con un préstamo. Al respecto, la Asistencia Sueca y el BID han formado una colaboración con el propósito de expandir la microfinanciación para la vivienda y otras fuentes de financiación están surgiendo para tal fin.

La selección de beneficiarios de programas de vivienda en Nicaragua no ha sido transparente. El programa establece cuatro salvaguardias importantes consignadas en el proyecto de ley que se remitirá a la Asamblea Nacional para su aprobación y en el reglamento operativo del programa a fin de garantizar esta transparencia. En primer lugar, las entidades auxiliares (y no INVUR, el organismo de la vivienda del gobierno central) seleccionan los hogares. En segundo lugar, FOSOFI será legalmente autónomo y tendrá un Directorio Administrativo separado a fin de ayudar a garantizar su operación técnica y objetiva. En tercer lugar, INVUR establecerá un sitio web, un boletín mensual y publicará los nombres de beneficiarios del subsidio a fin de informar de manera generalizada al público sobre el programa y sus beneficiarios. En cuarto lugar, INVUR establecerá un servicio de consulta telefónica directa a fin de recibir e investigar reclamaciones.

**Condiciones contractuales especiales:**

Condiciones especiales para el primer desembolso:

- a. Entrada en vigencia del Reglamento Operativo acordado para el programa
- b. Contratación del personal central técnico, administrativo y contable de INVUR (párrafo 3.17)
- c. Nombramiento e instalación del Directorio de INVUR
- d. Conclusión de un acuerdo entre INVUR e INETER para la preparación de los mapas ambientales (párrafo 2.14)



- e. Conclusión de un acuerdo entre el prestatario e INVUR para la transferencia de los recursos del Banco y los de contrapartida, así como las obligaciones de ejecución (párrafo 3.1)

Condiciones especiales para el desembolso del subsidio individual y grupal:

- a. Entrada en vigencia de la ley que rige la operación de FOSOFI (párrafo 3.16) y de las disposiciones reglamentarias de la ley de FOSOFI dictadas por el Poder Ejecutivo
- b. Establecimiento y puesta en funcionamiento adecuado del sistema de información de INVUR, a fin de que esté en condiciones de dar trámite a las solicitudes de subsidios (párrafo 2.17)

Condiciones especiales para el primer desembolso de los recursos del Fondo Austríaco Mitch:

- a. El primer desembolso del cofinanciamiento del Fondo Austríaco Mitch sólo está supeditado al cumplimiento de las condiciones generales contenidas en el contrato del préstamo y i) a la conclusión del acuerdo entre INVUR e INETER para la preparación de los mapas ambientales y ii) a la conclusión de un acuerdo entre INVUR y el prestatario para la transferencia de los fondos de la financiación y la contrapartida.

Otras condiciones especiales

- a. Entre los criterios de elegibilidad para el subsidio, deberá figurar el requisito de que la propiedad donde se encuentre ubicada la vivienda esté libre de disputas por el título o de reclamos de indemnización de propietarios anteriores.

**Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:**

La presente operación reúne los requisitos para ser calificada de proyecto de mejoramiento de la equidad social, según se describe en las metas indicativas estipuladas en el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Además, esta operación reúne los requisitos para ser calificada de inversión especialmente destinada a reducir la pobreza (consulte 3.35).

**Excepciones a políticas del Banco:**

Consulte la sección “Adquisición” a continuación.

**Adquisición de bienes y servicios:**

Se aplicará la licitación pública internacional para contratos de construcción por encima de US\$500.000. No obstante, se prevé que el trabajo de construcción será financiado en montos muy pequeños y solo por los beneficiarios de los subsidios. La licitación pública internacional se aplicará para la construcción de bienes por encima de \$250.000. La adquisición de bienes por menos de US\$250.000 se realizará de acuerdo con legislación nacional de adquisiciones.

Como una excepción a los procedimientos estándar para la selección del Banco, se propone que las municipalidades, las ONG y las instituciones de microfinanciación y financieras que participarán como “entidades auxiliares” en la ejecución del componente del subsidio del programa se seleccionen de una lista de entidades auxiliares precalificadas, en lugar de recurrir a la comparación competitiva y la clasificación de las propuestas o las ofertas técnicas, como se describe en mayor detalle en el párrafo 3.28.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Marco socioeconómico

- 1.1 Nicaragua es el segundo país más pobre del continente, con un PIB estimado per cápita de US\$480. Cincuenta por ciento de las familias viven por debajo de la línea oficial de pobreza de US\$155 por mes. Si bien las personas en zonas rurales son las más pobres, setenta y cinco por ciento de la población total y, por tanto, la mayor parte de las personas de escasos recursos residen en zonas urbanas, lo cual está creciendo a una tasa de 5,4% por año (la tasa de más rápido crecimiento en América Latina).

### B. Política, producción y condiciones de vivienda

- 1.2 **Política de vivienda en Nicaragua.** Las características y la asequibilidad de la vivienda son resultado de muchos factores. Los principales factores incluyen servicios del terreno y básicos, costos de reglamentación y construcción, financiación del crédito, subsidios y estructura institucional. La política de vivienda procura reformar y disminuir los costos de estos componentes de la vivienda en lugar de simplemente construir unidades nuevas. La elección entre estos factores para mejorar la vivienda depende de condiciones locales. Nicaragua no ha tenido política de vivienda explícita en el sentido de atacar estos elementos clave. En cambio, el país ha construido esporádicamente proyectos de vivienda o entregado terrenos, a menudo en respuesta a emergencias y desastres.
- 1.3 **Producción de viviendas.** La construcción esporádica por parte del gobierno ha sido totalmente inadecuada para mejorar las viviendas nicaragüenses. Se constituyen aproximadamente 30.000 hogares urbanos nuevos anualmente, más de dos tercios de los cuales tiene ingresos inferiores a US\$200 por mes. Parcialmente como resultado de estos ingresos bajos, casi 85% de los hogares no puede acceder a una unidad del sector formal construida comercialmente. Los mercados de terrenos, adquisición de viviendas y financiación de viviendas continúan sin desarrollar en gran medida. La mayoría de ingresos bajos y moderados construye sus viviendas por cuenta propia generalmente recurriendo a contratistas de pequeña escala, intercambios con amigos, y su aportación en mano de obra propia en el transcurso de cinco a veinte años. Por consiguiente, la producción de viviendas en Nicaragua es altamente progresista. Además de esta ayuda propia, las ONG han sido las proveedoras más visibles de viviendas populares a una tasa aproximada de 1.500 unidades por año. El gobierno estima que la producción total cubre solo aproximadamente la mitad de la necesidad habitacional (la formación de hogares nuevos más el reemplazo de unidades deterioradas) por año. El huracán Mitch agravó el problema con la destrucción de 41.000 unidades.
- 1.4 **Condiciones de la vivienda.** La falta de apoyo del sector formal a viviendas progresistas ha originado el padecimiento de condiciones habitacionales deficientes por parte de una gran fracción de hogares. Cincuenta y ocho por ciento de las

familias viven en condiciones de hacinamiento (2 o más personas por habitación) y 39% de las unidades están construidas con materiales de desechos u otros materiales efímeros. En general, 70% de las viviendas necesita ciertas tareas, mientras que la mitad de esta cifra requiere reparaciones importantes o reemplazo. A pesar de que las condiciones habitacionales son deficientes, Nicaragua tiene algunos puntos fuertes en el sector de la vivienda que pueden consolidarse. Un examen de los factores que influyen en la vivienda ofrece información adicional sobre el problema y los puntos de apoyo disponibles para resolverlo.

### **C. Factores que influyen en el sector de la vivienda en Nicaragua**

- 1.5 **Terrenos habilitados y derechos de propiedad.** Durante la década del sesenta hasta la década del ochenta, el gobierno expropió y entregó terrenos directamente a las personas. En parte como resultado de lo antes mencionado, Nicaragua posee uno de los índices más altos de ocupación por parte de propietarios en el mundo —86% en Managua y 80% en general, en comparación con 67% en los Estados Unidos. La mayoría de estos terrenos en Managua ya cuentan con servicios básicos. Este aspecto positivo representa un punto fuerte para consolidar intervenciones en materia de vivienda.
- 1.6 No obstante, los derechos de propiedad en Nicaragua son complicados. Las expropiaciones del gobierno del decenio del ochenta —ahora disputadas en algunas ocasiones por los propietarios originales— han arrojado algunas parcelas a un proceso legal prolongado y engorroso aún incompleto. Los archivos de propiedad —que se presume mantienen registros de títulos e impuestos— funcionan de manera deficiente. El registro de títulos y prendas continúa realizándose manualmente en archivos en cada departamento, los cuales a menudo son desorganizados e incompletos —con lo cual se producen búsquedas prolongadas y confusas de títulos al momento de la transferencia de la propiedad o para el registro de una prenda nueva, como una hipoteca. Parcialmente como resultado de esto, 47% de la población que tiene algún tipo de derecho sobre la propiedad no alcanza a obtener el título legal formal. Las familias de bajos ingresos no poseen demasiados incentivos para dedicar el tiempo y el dinero necesarios a fin de perfeccionar el título de la propiedad, en parte porque uno de los principales beneficios de este título —el crédito para la vivienda— no está disponible en gran medida. Una ley reciente ha descentralizado la regularización de la tenencia de la tierra a las municipalidades. En la práctica, ninguna municipalidad ha desarrollado capacidad en este ámbito o aplicado la ley nueva.
- 1.7 **Costos y reglamentación de la urbanización.** Además de la propiedad generalizada de la tierra, Nicaragua tiene otra ventaja clave útil para los programas de la vivienda. Los costos de la construcción por particulares y la urbanización son bajos en términos absolutos y relativos a los ingresos de los hogares. La construcción por particulares de una unidad de 36 metros cuadrados (m<sup>2</sup>) cuesta US\$2.000. De igual modo, varios sistemas de viviendas prefabricadas que operan

en zonas urbanas principales pueden construir una unidad de 36 metros cuadrados ( $m^2$ ) en un día por incluso menos de esta cifra (US\$1.700 a US\$1.900 según la terminación). El costo de un terreno habilitado en Managua es en promedio aproximadamente US\$1.000. De este modo, el costo total de la casa más básica (estructura más terreno) sin terminaciones en Nicaragua es US\$3.000, mientras que los urbanizadores pueden construir y vender unidades centrales completas por US\$4.000 a US\$5.000 (en comparación, unidades centrales nuevas cuestan US\$6.000 a US\$8.000 en Costa Rica, y US\$12.000 a US\$16.000 en México). El costo de la unidad nueva más básica (US\$3.000) también representa un coeficiente de solo 1,6 del ingreso anual del hogar medio nicaragüense (US\$1.860). En comparación, el coeficiente precio a ingresos para la casa estándar es superior a 4 para la mayor parte de América Latina y generalmente 2 a 3 para los países más altamente industrializados con mercados de tierras y viviendas satisfactorios. De este modo, la construcción de viviendas es de costo relativamente bajo. No obstante, los hogares tienen ingresos tan bajos que a menudo no pueden mejorar o comprar unidades. En tal contexto, sumas relativamente bajas pueden ayudar a superar la brecha en cuanto a accesibilidad.

- 1.8 En teoría, las municipalidades en Nicaragua establecen y hacen cumplir códigos para las subdivisiones y construcción y normas para la planificación del uso de la tierra. En la práctica, solo se procura realizar estas tareas en Managua. Los códigos de construcción y subdivisión se revisaron a nivel nacional en 1998. No obstante, estas revisiones no redujeron las normas ni reformaron el proceso suficientemente para permitir la urbanización por el sector privado en sectores de menor categoría del mercado. Actualmente, la vivienda menos costosa construida por urbanizadores cuesta US\$25.000 (con la exclusión eficaz de 85% de la distribución de los ingresos), y el sector formal no urbaniza tierras para familias de ingresos bajos y moderados.
- 1.9 **Red de ONG y municipalidades con capacidad para trabajar en el ámbito de la vivienda popular.** La asistencia internacional durante y después del conflicto del decenio del ochenta y destinada a la recuperación de los desastres naturales ha contribuido a estimular un gran número de ONG. Si bien algunas trabajan en comunidades individuales, otras cubren una región o el país en su totalidad. Las ONG más grandes, en especial, generalmente operan mediante la prestación de una gama de asistencia para el desarrollo a una zona especial de la comunidad — incluida colaboración con infraestructura, salud, microempresas y vivienda. Aproximadamente 20 ONG poseen experiencia específicamente con viviendas de bajos ingresos, mientras que al menos un número equivalente ha operado competentemente tipos similares de proyectos de inversión y puede adquirir la capacidad de trabajar en viviendas populares con capacitación. De igual modo, aproximadamente la mitad de las 152 municipalidades de Nicaragua han trabajado con el gobierno central en iniciativas anteriores para la vivienda.

1.10 **Financiación del crédito.** Habida cuenta de la disponibilidad generalizada de terrenos, el costo relativamente bajo de la construcción y la nutrida red de ONG, la falta de financiación conjuntamente con ingresos bajos explica en gran medida la deficiencia habitacional en Nicaragua. En términos generales, el financiamiento de la vivienda es embrionario en el país. La financiación de la vivienda por parte del sector formal tiene lugar de dos maneras – financiación hipotecaria tradicional y microfinanciación:

- a. *Financiación hipotecaria.* La financiación hipotecaria se tornó legalmente posible en 1997. La porción de préstamos hipotecarios en la cartera total del sistema financiero nicaragüense creció de menos de 1% en 1997 a 5% en 2001, lo cual indicó una demanda sólida de hipotecas. Los bancos comerciales realizan la mayor parte de sus préstamos hipotecarios en dólares estadounidenses. Las tasas de interés oscilan entre aproximadamente 14% y 18% en la actualidad, con plazos en promedio de casi 10 años, y coeficientes de préstamo a valor de un máximo de 80%. Los prestamistas hipotecarios se han centrado en la clase media alta y alta y en expatriados, con la mayor parte de los préstamos entre US\$30.000 y US\$70.000. El número de tramitaciones de hipotecas aumentó a aproximadamente 1.000 por año en 2001 (prácticamente todo para la adquisición y la construcción nueva de unidades ocupadas por propietarios) —en comparación con la formación de hogares nuevos más de treinta veces superior a este número. No se concede financiación hipotecaria para la propiedad de alquiler o para la adquisición de viviendas existentes. La mora es prácticamente cero en esta cartera hipotecaria pequeña para el sector de altos ingresos. No obstante, los requisitos para la financiación hipotecaria limitada disponible que incluyen título legal completo, empleo en el sector formal e ingresos adecuados para respaldar un préstamo lo suficientemente grande (y, por lo tanto, honorarios de préstamo) para justificar los costos de los préstamos convencionales limitan tremendamente la participación de las instituciones financieras en sectores de menor categoría del mercado.
- b. *Microfinanciación.* El hincapié de los bancos en el mercado pequeño de mayores ingresos ha dejado a la inmensa mayoría de la población sin servicios de crédito hipotecario tradicionales. No obstante, un número de ONG han creado programas para el microcrédito que atienden a familias de ingresos bajos y moderados. El más importante de estos es el componente de microfinanciación para la vivienda de PRODEL, un programa respaldado por Asistencia Sueca (ASDI) que opera en ocho municipalidades. PRODEL extiende préstamos pequeños —en promedio US\$600— a hogares con ingresos equivalentes a 2 a 5 salarios mínimos para la renovación de viviendas. Las tasas de interés son 18% (in Córdobas), con plazos de 1 a 3 años. El programa de PRODEL ahora extiende US\$700.000 en créditos a aproximadamente 1.200 familias por año mediante dos instituciones de microfinanciación. El reembolso es bueno, con tasas de mora a tres meses inferiores a 3%. Otras cuatro instituciones de microfinanciación también han comenzado a financiar viviendas de manera

separada a PRODEL, y extienden 600 préstamos adicionales por año. En total, las instituciones de microfinanciación poseen una cartera de préstamos para la vivienda del orden de US\$5 millones para 6.600 clientes, tramitados en gran medida en el transcurso de los tres últimos años. Otra ONG para la vivienda — Colmena— ha recibido apoyo bajo el *Programa de Empresariado Social* de la Unidad de Microempresa (SDS/MSM) del BID para la financiación de un proyecto demostrativo que procura introducir microfinanciación para la vivienda con base comercial. Aproximadamente cien organizaciones trabajan en la extensión de microfinanciación. De estas, 16 tienen carteras superiores a US\$750.000.

La microfinanciación para la vivienda finalmente podría cubrir gran parte de la distribución de los ingresos inadecuados para la financiación hipotecaria tradicional. No obstante, se necesita tiempo y recursos para poner a punto métodos, colocar estos microcréditos en una base financieramente sostenible y fortalecer a las instituciones que participan en posibilitar la expansión a escala. Por otra parte, se requiere una estructura normativa adecuada para este sector emergente así como para la microfinanciación en su totalidad. Al respecto, una ley reciente ha establecido un techo para las tasas de intereses que pueden cobrar las instituciones de microfinanciación. El sector de microfinanciación ha creado otra propuesta en forma de una nueva ley. El BID ha establecido una relación ininterrumpida con ASDI en la vivienda en Nicaragua en gran medida con la meta de promover la microfinanciación de la vivienda.

- 1.11 **Subsidios.** La función de los subsidios en Nicaragua, así como en muchos otros países que luchan por primera vez de manera sistemática contra problemas habitacionales, es doble. **En primer término**, un programa sustancial de subsidios para la vivienda es necesario en el corto plazo a fin de responder a la gran demanda acumulada de hogares de ingresos bajos y moderados para mejores viviendas, la cual continúa en gran medida desatendida por prestamistas hipotecarios o microfinancistas, e impulsar los mercados. En esencia, un programa de subsidios amplio gana tiempo al responder a la necesidad inmediata y puede promover la reforma de manera que las soluciones de mercado, especialmente el microcrédito, se expanden en el mediano y largo plazo.
- 1.12 **En segundo término**, un programa de subsidios significativo es esencial de manera ininterrumpida a fin de superar la brecha a la que se enfrentan muchos hogares de escasos recursos para tener acceso a protección mínima, en gran medida renovaciones de viviendas pero también soluciones habitacionales nuevas de bajo costo (como construcción de una unidad prefabricada básica en un terreno que ya es propiedad de la familia).
- 1.13 **Instituciones de la vivienda del gobierno.** Las instituciones de la vivienda en Nicaragua son deficientes, descoordinadas, y en un estado de cambio. El huracán Mitch puso de manifiesto la debilidad del ambiente institucional y de política. Ante

la ausencia de un marco, los organismos del gobierno llevaron a cabo diferentes iniciativas a fin de apoyar la reconstrucción de viviendas. Si bien se construyeron algunas viviendas familiares, esto representó únicamente una fracción pequeña de la escala de la devastación y no tuvo ningún impacto en la reforma del sector. Desde la creación en 1966, el Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC) ha sido el organismo principal responsable por la implantación de la estrategia de vivienda del país. Ha creado soluciones de vivienda directamente y realizado préstamos a compradores. Al igual que los bancos públicos de la vivienda en otras partes, BAVINIC ha producido unidades asequibles solo para grupos de ingresos medios y altos y experimentó pérdidas de préstamos devastadoras que han descapitalizado la institución, la cual ahora no realiza inversiones nuevas y se encuentra en el proceso de liquidación de sus activos. Habida cuenta del desempeño deficiente, el gobierno anunció su intención de cerrar BAVINIC en 1997 y la ley orgánica de INVUR establece los procedimientos para su liquidación formal.

#### **D. La estrategia del país en el sector**

- 1.14 La ley 290 de junio de 1998 menciona la creación del Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural, INVUR, como una entidad descentralizada pero sin especificar sus funciones. Una Matriz de Política firmada por el gobierno en 2000 estableció que INVUR facilitaría la vivienda y otros principios básicos, y reafirmó la intención de cerrar BAVINIC. En enero de 2001, la oficina de la Presidencia completó una propuesta para una ley congruente con la Matriz de Política que especifica las funciones de INVUR y detalla los pasos para cerrar BAVINIC. Esta ley se puso en vigencia el 12 de junio de 2002. Conjuntamente, las autoridades nuevas en el sector han trabajado estrechamente con el BID y participado en diferentes foros organizados por el Departamento de los Estados Unidos de Vivienda y Desarrollo Urbano sobre política de vivienda que han llevado a la formación de la Asociación Centroamericana de la Vivienda (ACENVI), que ha de recibir el respaldo de un proyecto del FOMIN. De esta manera, después de cinco años de diálogo de política, la nueva Administración ha incorporado principios fundamentales acordados con el BID según se plasman en la Ley de INVUR.
- 1.15 Antes de la aprobación de la Ley de INVUR y con su aprobación, las autoridades se han estado preparando para ejecutar el Programa de Vivienda Social con la asistencia del BID. INVUR heredará un edificio (oficinas) adecuado y US\$3 a US\$5 millones en patrimonio neto de las obligaciones de BAVINIC, conforme a lo dispuesto en la ley de INVUR. Al presente, BAVINIC posee US\$1 millón en efectivo en cuentas bancarias, que INVUR puede comenzar a usar, de acuerdo con la ley. Por otra parte, el nuevo director de BAVINIC —quien es ahora presidente de INVUR— ha establecido un grupo central de gerentes y técnicos con experiencia amplia en la operación de programas de la vivienda en Nicaragua y en otros países de América Latina, que temporalmente cuentan con asistencia de BAVINIC, PNUD y SETEC. INVUR también heredará las relaciones de BAVINIC con las municipalidades, la mitad de las cuales ha operado algunas de sus



iniciativas anteriores. El BID ayudará a fortalecer esta base con una cooperación técnica no reembolsable financiada por el Fondo Especial Japonés para el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa básica de INVUR. Habida cuenta de la alta prioridad de la vivienda en la plataforma del gobierno, el Gobierno de Nicaragua procura continuar con el suministro de financiación a INVUR en aproximadamente el mismo monto recibido por BAVINIC, alrededor de US\$1 millón por año.

## **E. La estrategia del Banco en el sector**

- 1.16 El objetivo general del Banco en Nicaragua es promover el desarrollo económico sostenible, la competitividad y reducir la pobreza. Especialmente a la luz de la devastación del huracán Mitch, la asistencia del Banco y otros donantes se ha centrado cada vez más en la población de bajos ingresos vulnerable, en la racionalización de los costos sociales y en la reforma sectorial e institucional. El Programa de Vivienda Social de Nicaragua cuadra bien en este marco. El programa está dirigido a personas de escasos recursos, toma medidas principales para reformar el sector de la vivienda y sus instituciones, estimula el desarrollo económico (en el cual la propiedad de vivienda y la posesión de títulos de propiedad desempeñan una función importante), y logra el subsidio mínimo compatible con estas metas para alcanzar una mayor cobertura de la población.
- 1.17 El Banco está participando en una discusión de política habitacional con el Gobierno de Nicaragua desde el cuarto trimestre de 1997. Este diálogo llevó a una Matriz de Política del Gobierno de Nicaragua dirigida al BID y recibida por el Banco en abril de 2000, la cual reafirmó los principios básicos del programa. El objetivo general de la política de vivienda es facilitar actores esenciales en mercados de vivienda en lugar de la construcción directa de viviendas por parte del gobierno. BAVINIC cerrará, al tiempo que el nuevo organismo de la vivienda — INVUR— ejecutará esta política de vivienda. En lugar de participar en la financiación de préstamos directamente —una función problemática para una institución del gobierno— INVUR promoverá la financiación crediticia con el establecimiento de su base legal y normativa y la prestación de asistencia técnica. Estos principios, conjuntamente con un número sustancial de estudios técnicos, han guiado el diseño del programa. Dado que estos principios se incluyen en la Ley de INVUR, el BID ha transformado la sanción de esta ley en el requisito previo fundamental para la aprobación del programa por el Directorio del BID.
- 1.18 Dos programas del BID y dos operaciones del FOMIN son pertinentes para el programa. Lo que es más fundamental, un proyecto del FOMIN actualmente en proceso de preparación respaldará a la Asociación Centroamericana de la Vivienda (ACENVI) para continuar su trabajo importante. La ACENVI es crítica para crear y ejecutar una política de vivienda e iniciativas nuevas, incluida la vivienda asistida por empleadores, la ley de titularización, dos emisiones de bonos hipotecarios planificadas y una nueva ley para regular instituciones de microfinanciación. Cada

vez más, INVUR debe adoptar una función de liderazgo en ACENVI. El Programa para el Fortalecimiento y el Desarrollo Municipal (NI-0156) ofrece asistencia técnica a municipalidades, las cuales actúan como entidades auxiliares en el Programa de Vivienda Social, e inversión en infraestructura que facilita viviendas adecuadas. La Operación de Financiación Multisectorial (NI-0167) que el Banco prepara con el Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI) en calidad de ejecutor, puede también utilizarse para la represtación a instituciones financieras reguladas para el crédito hipotecario. Finalmente, una cooperación técnica (ATN/MT-6669-NI) ofrece respaldo a métodos alternativos para la solución de conflictos en el caso de disputas por propiedad y apoya un número de organismos del gobierno central que desempeñan una función activa en la mediación de estas diferencias.

#### **F. La estrategia del programa**

- 1.19 El programa introduce reformas fundamentales en consonancia con la Matriz de Política y la Ley de INVUR. Lo que es más importante, modifica la función del gobierno de producción y financiación de créditos directos a su facilitación, típicamente mediante la prestación de un subsidio a través de intermediarios calificados (entidades auxiliares). Estas entidades auxiliares, en lugar de INVUR, trabajarán directamente con familias y ejecutarán en gran medida el componente de inversión.
- 1.20 La experiencia del BID en el diseño y la operación de programas de subsidios para la vivienda en los siete últimos años ha generado algunas lecciones esenciales (Angel, 2002). El gobierno central desempeña su mejor función en el financiamiento y el establecimiento de las reglas para programas de vivienda. Pero el sector privado y de organizaciones sin fines de lucro trabaja mejor directamente con familias y ejecuta estos programas, mientras que las municipalidades desempeñan de manera útil una función clave en la modernización de las comunidades pobres. Dado que la mayoría de los hogares no pueden acceder a la compra de una unidad completa construida comercialmente, los programas de subsidios deben hacer hincapié en las soluciones de menor costo que caracterizan el sector de la vivienda progresista, incluidas renovaciones de viviendas y reemplazo de una unidad en un lote que ya es propiedad de la familia así como la compra de unidades centrales nuevas. Los subsidios individuales para la demanda directa destinados a familias de ingresos moderados y medios funcionan bien porque las instituciones financieras a menudo complementan el subsidio con un préstamo para estos hogares y los urbanizadores construyen para este grupo de ingresos. No obstante, subsidios colectivos canalizados a través de organizaciones sin fines de lucro y con fines de lucro, experimentadas en el trabajo con hogares de bajos ingresos, son necesarios generalmente para atender al grupo de los pobres organizados en comunidades. El programa de subsidios debe servir como una transición a créditos y mercados. Al respecto, los programas deben abordar las limitaciones de la oferta —en especial aquellas que tienen que ver con la tenencia

de la tierra y la urbanización— mediante componentes de inversión y asistencia técnica en lugar de centrarse exclusivamente en la demanda. Los programas funcionan mejor cuando se aúnan a métodos probados de intervención (como subsidios individuales para la demanda directa dirigidos a hogares de ingresos moderados y subsidios colectivos para las personas de escasos recursos) con uno o dos componentes nuevos (como microcrédito para la vivienda y regularización de la tenencia de tierras urbanas). Finalmente, Angel (2002) afirma que la vigilancia y la evaluación revisten importancia crítica para mantener al día los programas de vivienda.

- 1.21 El Programa de Vivienda Social Nicaragüense incorpora estas lecciones dado que: (a) el gobierno central financia y establece reglas para el programa, mientras que las entidades auxiliares, incluidas las organizaciones sin fines de lucro, con fines de lucro y las municipalidades lo ejecutan; b) hace hincapié en soluciones de vivienda social, incluida la restauración y la construcción nueva en un terreno propiedad de la familia o de una entidad auxiliar en el caso de los subsidios colectivos; c) el programa utiliza subsidios colectivos para familias de escasos recursos y subsidios individuales para la demanda directa destinados a familias de ingresos moderados; d) contiene un componente de inversión y asistencia técnica para la microfinanciación de la vivienda; e) respaldo a la regularización de la tenencia de la tierra y asistencia técnica para la reforma de reglamentos de subdivisión y construcción dan respuesta a limitaciones fundamentales de la oferta; f) el programa se une a enfoques probados para subsidios (subsidios individuales para la demanda directa dirigidos a familias de ingresos moderados y subsidios colectivos para familias de bajos ingresos) con intervenciones nuevas en microfinanciación de viviendas y regularización de la tenencia de tierras, y g) incorpora la vigilancia y la evaluación sólidas.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos, descripción y fases

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo general del programa propuesto es mejorar las condiciones de viviendas de hogares de ingresos bajos y moderados mediante la oferta de subsidios, la ampliación de los mercados y el fortalecimiento de las instituciones del sector. Específicamente, la operación fortalece un organismo para política y programas de vivienda, INVUR, a fin de: a) modificar la función del gobierno central de construcción y financiación directas de viviendas, sustituyéndola por la facilitación del suministro por el sector privado; b) estimular mercados por medio de la creación de incentivos sólidos y la prestación de asistencia técnica para créditos para la vivienda, ahorros y regularización de la tenencia de la tierra, y c) descentralizar la ejecución de programas a organizaciones calificadas y fortalecer las capacidades de éstas.
- 2.2 **Descripción.** El programa tiene tres componentes. En primer lugar, el componente de inversión suministra un pequeño subsidio a hogares de bajos ingresos para la renovación de las viviendas, la construcción nueva de unidades iniciales en terrenos ya propiedad de las familias y la adquisición de unidades centrales recientemente construidas. En segundo lugar, el componente institucional fortalece INVUR y las entidades auxiliares. En tercer lugar, el componente de reforma de política ofrece asistencia técnica dirigida a superar limitaciones en el sector.
- 2.3 **Dos fases.** El programa se ha elaborado como una operación en fases múltiples con dos fases posibles de tres años cada una. Esta estructura permite la adaptación del volumen del proyecto a los niveles de deuda y financiación de contrapartida favorable para el país, y la introducción de innovaciones necesarias para progreso en el sector de la vivienda. La fase uno se centrará en establecer la operación del subsidio, el fortalecimiento de las entidades operacionales clave —INVUR y las entidades auxiliares— y la reforma de política. La segunda fase, si se aprueba, agrega microfinanciamiento para la vivienda al componente de inversión, al tiempo que continúa con el subsidio.

### B. Componente de inversión (US\$18,51 millones)

#### 1. Componente de inversión

- 2.4 El subsidio está dividido en dos líneas de inversión a fin de favorecer diferentes submercados de la vivienda y grupos de ingresos: a) subsidios colectivos para comunidades de bajos ingresos, y b) subsidios individuales para familias de ingresos moderados.

**a. Subsidios colectivos (US\$10,56 millones)**

- 2.5 Los subsidios colectivos que atienden a las familias de menos recursos constituyen la mayor parte del componente de inversión (dos terceras partes del total de los fondos de subsidios) (Consulte el párrafo 3.10 para obtener detalles adicionales). Generalmente, los hogares complementarán el subsidio colectivo solamente con una cuota inicial a fin de completar el paquete financiero necesario para reemplazar o reparar viviendas deterioradas existentes, o construir nuevas unidades en lotes donados por entidades auxiliares. Grupos de hogares con bajos ingresos—familias cuyos ingresos son inferiores a US\$155 por mes - pueden solicitar de manera colectiva el subsidio por medio de ONG calificadas y municipalidades en calidad de entidades auxiliares. En esencia, las entidades auxiliares precalificarán los hogares para el subsidio, prepararán planes y estimaciones, supervisarán el trabajo de construcción (autoayuda de las familias conjuntamente con asistencia de carpinteros), y canalizar y responder por los fondos de los subsidios. La experiencia de otros programas del BID en Nicaragua y estudios demuestran que una parte sustancial de estos hogares de muy escasos recursos dedican la mayor parte de sus ingresos al pago de alimentos y medicamentos, y tienen capacidad reducida para ahorrar un pago inicial en efectivo. Por lo tanto, los hogares de escasos recursos que reciben un subsidio colectivo pueden cumplir el requisito de pago inicial de 15% en efectivo o en especie (por ejemplo, mano de obra o materiales para la construcción).
- 2.6 Los usos elegibles de los subsidios colectivos son renovaciones y expansión de hogares (monto del subsidio: hasta US\$600), reemplazo de una unidad básica en el lote propiedad de la familia (monto del subsidio: US\$1.300), y compra de una unidad central recientemente construida (monto del subsidio: US\$1.300)<sup>1</sup>. Los grupos pueden optar contribuir una parte del subsidio de cada vivienda a infraestructura colectiva para los barrios —como es el caso de pavimentación de calles y mejoras al saneamiento. Los hogares beneficiarios o una municipalidad o una ONG que actúe como entidad auxiliar, deben poseer título pleno de derecho sobre el predio para recibir el subsidio. Al término de la construcción, los títulos deben transferirse y registrarse a nombre de los hogares beneficiarios respectivos. Los subsidios no podrán usarse para regularizar la tenencia de tierras o propiedades en litigio o impugnadas por cualquier otra vía legal.
- 2.7 INVUR realizará una asignación inicial del subsidio colectivo a municipalidades en todo el país según los índices de población, pobreza y crecimiento económico en una fórmula especificada en el reglamento operativo. INVUR luego llevará a cabo rondas para financiación que clasifican y seleccionan las propuestas para los subsidios colectivos sobre la base de: a) contribución de las familias en efectivo y otros recursos cuantificables (materiales de construcción); b) contribución de la entidad auxiliar en asistencia técnica y otra inversión suplementaria (financiación

---

<sup>1</sup> Este último uso solo será posible desde el punto de vista financiero para estas familias de escasos recursos con contribuciones de contrapartida de entidades auxiliares participantes (ONG y municipalidades).

de infraestructura, microempresas) o servicios (guarderías, capacitación laboral, etc.), y c) acceso de las viviendas resultantes a centros de empleos. INVUR pondrá a disposición de otras jurisdicciones los fondos no utilizados por municipalidades designadas dentro de períodos de tiempo específicos. El Reglamento Operativo del Programa y FOSOFI contiene los detalles del subsidio colectivo.

**b. Subsidios individuales (US\$5,20 millones)**

- 2.8 Familias individuales de ingresos bajos y moderados —que ganan hasta US\$350 por mes— interesadas en recibir un subsidio pueden solicitarlo mediante instituciones de microfinanciamiento y entidades financieras comerciales que califican como entidades auxiliares según el programa (Consulte el párrafo 3.11 para obtener detalles adicionales). Estas familias individuales deben contribuir los fondos restantes necesarios para el proyecto de construcción en forma de **tanto un préstamo como un pago inicial** de 15% del monto del subsidio, por lo menos. Deberá abonarse en efectivo, por lo menos 50% del pago inicial y el resto podrá configurarse en especie (materiales, mano de obra). De esta manera, el subsidio individual tiene como propósito ser una contribución para familias de ingresos bajos/moderados que financiarán principalmente la solución de vivienda por otros medios (ahorros y un préstamo). La experiencia en otros programas de subsidio para la demanda directa demuestra que funcionan deficientemente y son objeto de abuso a menos que el prestamista tenga una participación en el resultado, mediante el suministro de un préstamo. Por otra parte, una meta importante del programa es apalancar el subsidio con crédito. Las instituciones de microfinanciamiento y financieras que atienden las entidades auxiliares procesarán las solicitudes de los hogares para subsidios individuales y para el crédito acompañante.
- 2.9 Los usos aceptables para el subsidio individual incluyen la renovación y la expansión de viviendas (monto del subsidio: hasta US\$600), construcción de una unidad nueva en un lote propiedad de la familia (US\$1.300), y adquisición básica de una unidad nueva construida por urbanizadores y constructores (US\$1.300). La vivienda puede cubrir un máximo de 60 metros cuadrados con un valor de mercado no mayor a US\$10.000. El subsidio individual será transferible —es decir, el subsidio se asignará a la familia, que luego elige entre tipos diferentes de unidades, proyectos diferentes y urbanizadores diferentes para utilizarlo. De esta manera, si bien el subsidio colectivo funcionará principalmente mediante instituciones con un propósito público (municipalidades y ONG) y atiende las necesidades de las personas de escasos recursos, el subsidio individual estimulará la participación del sector privado con fines de lucro en la vivienda popular, incluidos constructores de viviendas, urbanizadores, instituciones de microfinanciamiento, entre otros. Los hogares deberán poseer un título legal pleno para recibir el subsidio. El título legal pleno deberá registrarse a nombre del beneficiario individual al término de la construcción. Los subsidios no podrán usarse para regularizar la tenencia de tierras o propiedades en litigio o impugnadas por cualquier otra vía legal.

- 2.10 El subsidio individual se distribuirá por orden cronológico de recepción a los hogares calificados para el subsidio y para un préstamo mediante instituciones de microfinanciamiento y financieras participantes. El Reglamento Operativo del Programa contiene los detalles del subsidio individual.

**c. Administración del subsidio**

- 2.11 La función de INVUR es suministrar el subsidio por intermedio de FOSOFI y calificar y trabajar con las entidades auxiliares. INVUR mantendrá y hará cumplir los procedimientos según los cuales estas organizaciones operan el programa de subsidios. Las entidades auxiliares seleccionadas por INVUR trabajan directamente con hogares. INVUR financiará por intermedio de FOSOFI, establecerá las reglas y regulará y vigilará el sistema de subsidios. Por otra parte, INVUR llevará adelante la investigación y ejecutará la reforma institucional.
- 2.12 Las entidades auxiliares trabajan directamente con hogares y reciben pagos por servicios que prestan desde INVUR. Sus deberes incluyen la recepción de solicitudes, y la ayuda a las familias para su compleción, la precalificación de hogares para el subsidio, la revisión (subsidio individual) o la preparación (subsidio colectivo) de planes y estimaciones, la vigilancia de la construcción y la realización de pagos parciales y la canalización y la contabilidad de los fondos del subsidio. En efecto, las entidades auxiliares operan como la primera línea del programa cuyas reglas son establecidas y los fondos son provistos por INVUR por intermedio de FOSOFI. La preparación del proyecto ha incluido talleres con organizaciones que son buenas candidatas para entidades auxiliares buscando su participación para el programa y la orientación del programa hacia sus requisitos operacionales.

**d. Honorarios sobre la base del desempeño a las entidades auxiliares (US\$1,75 millones)**

- 2.13 INVUR pagará a las entidades auxiliares un honorario para el trabajo de canalización del subsidio en el monto de US\$100 por unidad según el desempeño.

**e. Mapas de riesgo ambiental (US\$300.000)**

- 2.14 Los mapas de riesgo determinarán el uso de los subsidios para la vivienda para zonas adecuadas desde el punto de vista ambiental. **INVUR concluirá un acuerdo con INETER, el organismo encargado de la preparación de los mapas de riesgo ambiental en Nicaragua. La conclusión de este acuerdo es una condición para el primer desembolso de la financiación del programa.** Estos mapas clasifican zonas en la municipalidad según el riesgo alto, medio o bajo. El subsidio puede destinarse a zonas de bajo riesgo sin restricción y a zonas de medio riesgo con medidas de atenuación, pero no puede utilizarse en zonas de alto riesgo. Además de esta evaluación ambiental, las viviendas deberán tener agua y alcantarillado adecuados al finalizar la construcción financiada por el subsidio. La

preparación de los mapas se financiará con recursos no reembolsables del Fondo Austríaco para asistencia y reconstrucción en relación con el huracán Mitch, por un monto de US\$300.000. Este fondo se estableció con recursos donados por la República de Austria para ser administrados por el Banco y brinda financiamiento conjunto de componentes de inversión de operaciones financiadas por el BID, llamadas a atender las necesidades más urgentes de Honduras y Nicaragua en sus esfuerzos de reconstrucción. En el Anexo III se ofrece una descripción detallada de esta actividad y una certificación de la disponibilidad de recursos con fecha de 18 de julio de 2002.

**f. Respaldo a la regularización de la tenencia de tierras (US\$1 millón)**

- 2.15 La mayoría de los hogares con ingresos medios y bajos no posee títulos registrados de sus terrenos. Por esta razón, el programa prestará apoyo para la regularización y registro de los títulos de, por lo menos, 3.000 hogares, incluidos posibles beneficiarios del subsidio.
- 2.16 El programa **no** trabajará con tierras con propiedad en litigación o impugnadas de otra manera en el componente del subsidio o en el de la regularización de tenencia de terrenos.

**C. Componente de fortalecimiento institucional (US\$2,47 millones)**

- 2.17 **Apoyo técnico y de gestión para INVUR (\$849.000).** INVUR heredará de BAVINIC US\$3 a 5 millones en patrimonio neto, un edificio adecuado, y relaciones de trabajo con muchas municipalidades. Por otra parte, el director de INVUR ha reunido un grupo central de administradores y técnicos con experiencia considerable en viviendas, al tiempo que el Gobierno Central procura contribuir US\$1 millón por año (el monto provisto anteriormente a BAVINIC) a la operación de INVUR. El programa aprovecha esta base mediante una cooperación técnica del Fondo Especial Japonés cuya aprobación se ha previsto antes que la del programa y por medio del componente para el fortalecimiento institucional. La cooperación técnica apoya: a) consultorías fundamentales para fortalecer la capacidad de gestión y técnica de INVUR durante ocho meses; b) el diseño y el desarrollo de un sistema automatizado de información gerencial para conectar INVUR con las entidades auxiliares, y c) creación de la estructura de la organización. **El establecimiento y funcionamiento del sistema de información necesario para operar el sistema de subsidios es una condición para el primer desembolso del subsidio.** La contratación del personal técnico, administrativo y contable básico de INVUR es una condición previa al primer desembolso de la financiación. El programa continuará el financiamiento de las funciones técnicas y gerenciales más críticas de INVUR, la operación ininterrumpida del sistema de información gerencial de INVUR, aranceles sobre la base del desempeño a las entidades auxiliares por su trabajo en la canalización del subsidio, una unidad de



estrategia/investigación/evaluación en materia de vivienda y una campaña de relaciones públicas (consulte a continuación).

- 2.18 **Sistema de capacitación e información (US\$871.000).** El programa también suministrará respaldo: a) la capacitación del personal de INVUR; b) la capacitación y asistencia a las entidades auxiliares de INVUR para utilizar el programa; y c) para el mantenimiento del sistema de información que habrá de establecerse con apoyo de la cooperación técnica del Fondo Especial Japonés pendiente para conectar a INVUR con las entidades auxiliares a tiempo real.
- 2.19 **Unidad de estrategia, investigación y evaluación para la vivienda (US\$350.000).** Esta unidad estará a cargo de recabar datos sobre la vivienda en Nicaragua, elaborar estrategias y vigilar y evaluar los programas de INVUR incluido el programa. En especial, esta unidad tomará el liderazgo según lo instruya el Presidente de INVUR en la formulación de una estrategia y plan de acción nacional para la vivienda, que es un punto de referencia para la aprobación de la segunda fase del programa del BID, y para trabajar con ACENVI. Ésta ha impulsado la planificación para dos emisiones de bonos hipotecarios, ha contribuido en la redacción de una nueva ley de titularización, ha formulado recomendaciones al Gobierno sobre una nueva ley para la reglamentación de instituciones de microfinanciamiento y ha lanzado una iniciativa para viviendas asistidas por los patrones. Un proyecto del Fondo Multilateral de Inversiones actualmente en preparación respaldará a ACENVI, incluido el respaldo necesario para una estructura normativa adecuada para el microfinanciamiento de viviendas en conjunción con asistencia sueca (ASDI). No obstante, en calidad de la autoridad líder en el sector, INVUR debe desempeñar un mayor papel en este esfuerzo y en la promoción de estas iniciativas. El liderazgo de INVUR en la finalización de dos de las cuatro reformas de ACENVI es uno de los mecanismos de activación para la aprobación de la segunda fase.
- 2.20 **Campaña de relaciones públicas (US\$400.000).** El programa propuesto para la vivienda se aparta sustancialmente de las iniciativas esporádicas realizadas hasta la fecha en Nicaragua. Al respecto, el programa formulará una campaña de publicidad con el uso de medios diferentes apropiados para hogares de ingresos bajos a moderados, creará un sitio web, publicará un boletín mensual y diseñará y producirá material impreso destinado a diferentes tipos de participantes en el programa, por ejemplo, hogares, entidades auxiliares y constructores de viviendas. La publicación de los nombres de los beneficiarios de subsidios constituye un punto de referencia para la evaluación de la primera fase y la aprobación de la segunda fase.

**D. Reforma de política y asistencia técnica (US\$1 millón)**

- 2.21 **Asistencia técnica para el microfinanciamiento de viviendas (US\$250.000).** El programa brindará asistencia técnica para respaldar: a) talleres sobre

microfinanciamiento de viviendas para ONG financieras e instituciones financieras realizados por expertos locales e internacionales; b) asistencia técnica en el lugar a instituciones de microfinanciamiento e instituciones financieras que desean calificar como entidades auxiliares para el subsidio individual; c) análisis para establecer un mecanismo de segunda línea<sup>2</sup> para canalizar el financiamiento para el microfinanciamiento de la vivienda a prestamistas de primera línea y d) diseño del componente de inversión para microfinanciamiento de viviendas de la segunda fase.

- 2.22 **Regularización de la tenencia de tierras (US\$150.000).** La tenencia legal plena es un requisito para la aplicación del Programa de subsidio durante la primera fase. No obstante, aproximadamente la mitad de las viviendas carecen de la tenencia legal plena. Al respecto, la asistencia técnica respaldará estudios de tenencia de tierras durante la primera fase del programa a fin de incorporar el costo de regularización en el subsidio en el transcurso de la segunda fase del programa.
- 2.23 **Estrategia nacional para la vivienda (US\$300.000).** En el transcurso de los dos últimos años, el Banco y otras organizaciones —en especial, HUD de los Estados Unidos— han patrocinado estudios y foros a fin de ayudar a establecer programas y políticas para la vivienda en Nicaragua y una alianza entre los sectores público y privado de líderes influyentes en el sector llamada Asociación Centroamericana de la Vivienda (ACENVI). No obstante, el país aun no cuenta con una estrategia nacional para la vivienda. La asistencia técnica respaldará los estudios necesarios para preparar este documento conjuntamente con ACENVI. El NHS incluirá un plan de acción con propuestas detalladas para la reforma de políticas o la inversión destinadas a 3 a 5 limitaciones en el sector (un punto de referencia para aprobación de la segunda fase) que contribuirá a guiar el desarrollo de la segunda fase del programa.
- 2.24 **Disolución de BAVINIC (US\$300.000).** Esta asistencia técnica contribuye al financiamiento de los estudios y las medidas necesarios para la disolución de BAVINIC. Este respaldo suplementará el financiamiento de BAVINIC (10% de su flujo de caja y la venta de activos) determinado por ley para respaldar la disolución de la organización.

## **E. Segunda fase**

- 2.25 **Componente de inversión adicional: microfinanciamiento para la vivienda.** La primera fase contiene asistencia técnica para el microfinanciamiento de viviendas. La segunda fase, si se aprueba, partirá de esta asistencia técnica mediante el suministro de recursos para dichos créditos en un monto estimado en US\$4 millones.

---

<sup>2</sup> Ninguna entidad gubernamental con excepción del FNI actuará como una institución prestamista de segunda línea según la política del BID y el gobierno.

- 2.26 **Componente de asistencia técnica adicional: normas para la subdivisión.** Las municipalidades tienen la responsabilidad de normar la urbanización en Nicaragua, a pesar de que estas jurisdicciones realizan un trabajo irregular. Una de las raíces del problema es la falta de códigos para la subdivisión y códigos de construcción apropiados para urbanizaciones residenciales de ingresos bajos y moderados. Si se aprueba, la segunda fase del programa contribuirá a: a) analizar el código existente para la construcción y la subdivisión y proponer cambios en contenido y proceso, y b) difundir estas y otras normas ambientales a municipalidades y al sector de urbanizaciones. El costo estimado de este apoyo en la segunda fase es US\$200.000.

**F. Volumen y costo del programa**

- 2.27 La financiación del Banco para la primera fase es US\$22,5 millones con contrapartida local de US\$2,5 millones, y US\$300.000 de cofinanciación no reembolsable del Fondo Austríaco Mitch. El volumen del programa fue determinado sobre la base de estudios por parte de consultores internacionales que han evaluado la capacidad de las municipalidades, las ONG y las instituciones de microfinanciamiento para funcionar como entidades auxiliares y de INVUR mismo. El desglose por categoría de inversión y fuente de fondos se presenta en el Cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1: Costos del programa (en US\$000)**

COMPONENTES	BID (FOE)	FONDO AUSTRIACO MITCH	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
<b>1. Inversión</b>	<b>18,509</b>	<b>300</b>	<b>1.071</b>	<b>19,880</b>	<b>78,6</b>
1.1 Subsidio colectivo	10,558	0	721	11,279	44,6
1.2 Subsidio individual	5,201	0	350	5,551	21,9
1.3 Regularización de la tenencia de tierras	1,000	0	0	1,000	4,0
1.4 Gasto administrativo (subsidijs)	1,750	0	0	1,750	6,9
1.5 Mapas de riesgo ambiental	0	300	0	300	1,2
<b>2. Fortalecimiento institucional</b>	<b>2,470</b>	<b>0</b>	<b>1.251</b>	<b>3,721</b>	<b>14,7</b>
2.1 Sistema de capacitación e información	871	0	0	871	3,4
2.2 Unidad para estrategia, investigación y evaluación de la vivienda	350	0	0	350	1,4
2.3 Campaña de publicidad	400	0	0	400	1,6
2.4 Apoyo gerencial INVUR	849	0	1.251	2.100	8,3
<b>3. Reforma de política y asistencia técnica</b>	<b>1,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,000</b>	<b>3,9</b>
3.1 Microfinanciamiento para la vivienda	250	0	0	250	0,9
3.2 Regularización de la tenencia de tierras (asistencia técnica)	150	0	0	150	0,6
3.3 NHS y plan de acción	300	0	0	300	1,2
3.4 Disolución de BAVINIC	300	0	0	300	1,2
<b>Subtotal</b>	<b>21,979</b>	<b>300</b>	<b>2.322</b>	<b>24,601</b>	<b>97,2</b>
<b>4. Gastos financieros</b>	<b>521</b>	<b>0</b>	<b>178</b>	<b>699</b>	<b>2,8</b>
4.1 Intereses	296	0	0	296	1,2
4.2 Comisión del crédito	0	0	178	178	0,7
4.3 Supervisión e inspección	225	0	0	225	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>22,500</b>	<b>300</b>	<b>2.500</b>	<b>25,300</b>	<b>100</b>
% por fuente	88,9	1,2	9,9	100	

## G. Plan de financiamiento

- 2.28 El préstamo del Banco (US\$22,5 millones), un cofinanciamiento no reembolsable del Fondo Austriaco Mitch (US\$300.000) y recursos del gobierno (US\$2,58 millones) para la primera fase están previstos como la primera mitad de un programa de etapas múltiples. Las contribuciones de contrapartida para la primera fase del programa se distribuirán en el transcurso de los tres años de la ejecución.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario es la República de Nicaragua. El organismo ejecutor será INVUR, un organismo descentralizado del Gobierno establecido en las leyes de Nicaragua. INVUR es gobernado por un Directorio compuesto por las principales partes en el programa y el sector de la vivienda. Una unidad semiautónoma dentro de INVUR, denominada “FOSOVI”, con una Junta de Administradores nominados por el director de INVUR desembolsará el componente del subsidio del programa. Esta estructura se estableció para ayudar a garantizar la transparencia y el uso objetivo del subsidio. El Gobierno de Nicaragua transferirá los recursos del préstamo y la contrapartida local directamente a INVUR. **La conclusión de un acuerdo entre el prestatario e INVUR para la transferencia de los recursos del Banco y de la contrapartida es una condición previa para el primer desembolso.**

#### B. Organizaciones participantes en la ejecución del componente del subsidio

- 3.2 El subsidio constituye el núcleo del programa. La ejecución del componente del subsidio depende de la alianza entre organizaciones calificadas —denominadas “entidades auxiliares”— e INVUR.
- 3.3 **Entidades auxiliares.** El subsidio individual y el subsidio colectivo requieren diferentes tipos de entidades auxiliares porque llegan a diferentes submercados de viviendas. Las ONG y las municipalidades calificadas actúan como entidades auxiliares para el subsidio colectivo, el cual representa la mayor parte de la inversión del programa. El subsidio colectivo está diseñado para asistir a comunidades pobres. Instituciones de microfinanciamiento y financieras calificadas actúan como entidades auxiliares para el subsidio individual. El subsidio individual está diseñado para asistir a hogares solventes de ingresos moderados y para lograr la participación de instituciones financieras del sector formal y constructores de viviendas populares. Consulte los párrafos. 3.10 a 3.14 para obtener detalles.
- 3.4 **Instituciones financieras depositarias** abren cuentas a solicitud de las unidades familiares y las entidades auxiliares para que las unidades familiares guarden su pago inicial.
- 3.5 **INVUR** califica a organizaciones como entidades auxiliares, evalúa solicitudes recibidas de las entidades auxiliares, autoriza a FOSOVI a desembolsar los subsidios, monitorea a los participantes en el proceso y establece y hace cumplir las reglas del sistema. FOSOVI, la unidad de subsidio en INVUR, desembolsa los subsidios y es cuentadante de su uso.

- 3.6 **Contratistas de la construcción, constructores de viviendas prefabricadas y urbanizadores** realizan el trabajo de construcción. El programa ofrece muchas oportunidades diferentes a los constructores del sector privado. Las empresas realizan el trabajo de construcción. El programa ofrece muchas oportunidades diferentes a constructores del sector privado. Los constructores de unidades básicas de bajo costo y los constructores de viviendas prefabricadas pueden comercializar sus productos para familias que tienen el subsidio individual, mismo que supera la brecha de la asequibilidad de manera que pueden adquirir estos productos. Las familias entonces eligen el producto que mejor satisface sus necesidades. Los contratistas de la construcción realizarán la mayor parte de las tareas bajo ambos tipos de subsidio.

## **C. Principios del programa y ciclo del proyecto para el componente de inversión**

### **1. Principios**

- 3.7 El programa y el componente del subsidio ponen en práctica tres principios centrales. En primer lugar, proveen un subsidio modesto para familias de bajos ingresos que estas familias pueden optar por utilizar para una gama de soluciones habitacionales de bajo costo (renovación, reemplazo de una vivienda deteriorada, compra de una unidad central recientemente construida). Esto se basa en la tasa alta de ocupación por propietarios en el país —más de 80%. La mayoría de las familias de ingresos bajos y moderados ya son propietarias de un lote o una vivienda en condiciones precarias pero carecen de la financiación para repararla o reemplazarla.
- 3.8 En segundo lugar, el programa aborda las dos limitaciones fundamentales de la vivienda en Nicaragua: la tenencia de la tierra y la financiación de créditos.
- 3.9 En tercer lugar, el programa y el componente del subsidio descentralizan la ejecución en organizaciones locales —las entidades auxiliares— mientras que el gobierno actúa como facilitador y financista del sector. Cinco años de diálogo sobre políticas han llevado a la creación de una entidad principal en el ámbito de la vivienda, INVUR, y la adopción de los principios básicos necesarios para programas y políticas de vivienda modernos incluidos en la Ley de INVUR. El programa consolidará esta base institucional y técnicamente.

### **2. Ciclo de proyecto para el componente del subsidio**

- 3.10 **Ciclo de proyecto para el componente del subsidio.** Una municipalidad o una ONG que actúa como una entidad auxiliar reúne a un grupo de hogares que tienen viviendas precarias o sin vivienda con ingresos suficientemente bajos (por debajo de US\$155 por mes) para reunir las condiciones requeridas por el programa. Este grupo de hogares a menudo comprenderá de 50 a 200 familias en una comunidad existente de bajos ingresos en una zona de riesgo ambiental bajo a medio. La entidad auxiliar mantendrá entonces una consulta inicial con INVUR para

confirmar el carácter elegible en principio de este proyecto. Según esta calificación preliminar, la entidad auxiliar trabajará entonces con familias para preparar planes y estimaciones para el trabajo de construcción, teniendo en cuenta el monto del subsidio, el compromiso con la mano de obra del tipo de ayuda propia y los materiales de las familias, la necesidad de mitigación ambiental y todo otro recurso disponible. Al respecto, algunas entidades auxiliares tal vez puedan complementar los recursos del programa y los hogares con asistencia técnica o recursos en efectivo. La entidad auxiliar entonces presenta esta propuesta de proyecto, incluidos planes y estimaciones, información sobre las familias y datos ambientales a INVUR. INVUR analiza la elegibilidad de las familias, los datos ambientales, la financiación del paquete y el trabajo de construcción implícito con respecto a las normas del programa y su viabilidad. Con la aprobación de INVUR, la unidad del subsidio dentro de INVUR (FOSOFI) desembolsa el monto aprobado del subsidio a una cuenta mantenida y administrada por la entidad auxiliar en pagos parciales (generalmente tres —40%, 40%, 20%) a medida que avanza la construcción. FOSOFI verifica estos gastos de construcción principalmente mediante la presentación de recibos por la entidad auxiliar, pero también mediante la inspección física. Obreros capacitados contratados por la entidad auxiliar llevan cabo las partes especializadas de la construcción y supervisan a las familias en su trabajo de autoayuda.

- 3.11 **Ciclo de proyecto para el subsidio individual.** La parte principal de las solicitudes provendrán posiblemente de familias de ingresos moderados con empleos formales (ingresos \$155 a \$350/mes) que procuran construir o reemplazar una vivienda en un lote del cual son propietarias y que solicitan a una institución de microfinanciamiento o financiera calificada como una entidad auxiliar. En algunas ocasiones, un urbanizador (o constructor de vivienda prefabricada) contactará a familias de ingresos moderados interesadas en comprar su producto (una unidad central en una subdivisión nueva construida por este constructor o una vivienda prefabricada) y enviarán a estas familias a una institución financiera calificada como una entidad auxiliar (el mismo banco que ofrece la construcción y financiación al proyecto, en el caso de una subdivisión) a fin de que presenten una solicitud. En cualquiera de los casos, el solicitante presenta planes y estimaciones para la construcción y abre una cuenta de banco (en la entidad auxiliar misma, si la entidad auxiliar es un banco comercial) para acumular el pago inicial requerido en efectivo. La entidad auxiliar luego revisa esta solicitud y precalifica a la familia que reúne las condiciones para el subsidio del programa y un préstamo de la entidad auxiliar. La entidad auxiliar luego presenta el paquete electrónicamente a INVUR, que evalúa el análisis de la entidad auxiliar de los ingresos de la familia, la elegibilidad en materia ambiental, la viabilidad financiera del proyecto y el trabajo de construcción requerido según las normas del programa. Con la aprobación de INVUR, FOSOFI desembolsa el monto del subsidio aprobado a una cuenta mantenida y administrada por la entidad auxiliar en pagos parciales a medida que avanza la construcción. FOSOFI verifica estos gastos de construcción mediante la presentación de recibos por parte de la entidad auxiliar para familias individuales y

mediante la presentación de recibos y, según fuera necesario, la inspección física para las subdivisiones del urbanizador. La entidad auxiliar debe desembolsar el pago inicial del hogar y el monto del préstamo contra el trabajo de construcción **antes** de que se invierta el subsidio.

- 3.12 INVUR selecciona a las entidades auxiliares que participarán en el programa como entidades auxiliares para el subsidio individual que satisfacen los siguientes criterios: a) están legalmente constituidas, en el caso de las ONG; b) cuentan con una cartera de préstamos superior a US\$750.000 con una mora de un mes no mayor a 5%; c) estructura institucional mínima y equipos básicos que satisfagan las exigencias del reglamento operativo del programa; d) estados financieros auditados y control contable capaz de administrar el subsidio; e) experiencia probada en préstamos y recuperación de préstamos; g) cobertura de una zona geográfica de al menos 25,000 habitantes; y h) presentación de un certificado de que la organización y sus funcionarios no tienen conflictos de intereses, de acuerdo con el reglamento operativo del programa. El análisis preliminar indica que dieciséis ONG financieras y la mayoría de los bancos de Nicaragua cumplen estas condiciones. Las organizaciones interesadas que satisfacen la mayoría pero no todas estas condiciones pueden recibir asistencia técnica para ayudarles a reunir las condiciones.
- 3.13 INVUR selecciona organizaciones para participar en el programa en calidad de entidades auxiliares para el subsidio colectivo que: a) están legalmente constituidas (en el caso de una ONG); b) demuestran experiencia por medio de su historial o de antecedentes como contratistas en la ejecución de proyectos habitacionales u otros proyectos de infraestructura; c) hayan completado, a satisfacción de INVUR, un programa de capacitación para ser calificadas como entidad auxiliar; d) posean capacidad, propia o contratada, para diseñar proyectos de vivienda; e) tengan una estructura orgánica y equipos que cumplan con los requisitos del reglamento operativo del programa; f) cuenten con estados financieros auditados y certificados por un notario público certificado y controles contables adecuados para la administración del subsidio; g) cuenten con un recinto que sirva como sede de las operaciones de la organización; y h) presenten un certificado de que la organización y sus funcionarios no tienen conflictos de intereses, de acuerdo con el reglamento operativo del programa.
- 3.14 INVUR sancionará o expulsará a las entidades auxiliares y a otros actores institucionales y personas de la participación en el programa si detecta problemas que permanecen sin corrección. Al respecto, INVUR establecerá y operará un sistema de vigilancia y evaluación para las entidades auxiliares que comprende: a) informes de cada entidad auxiliar cuatro veces por año con información sobre solicitantes, situación del proyecto/cartera y uso del subsidio y fondos para el pago inicial; b) visitas en el terreno a las entidades auxiliares a fin de investigar una muestra aleatoria de 5% de los casos del subsidio como parte de auditorías



operacionales; y c) una línea telefónica directa para registrar e investigar reclamaciones.

## **D. Gestión del programa**

### **1. INVUR**

- 3.15 El Directorio de INVUR estará integrado por el Presidente de la institución nominado por el Presidente de la República; los Ministros de Transporte e Infraestructura, del Tesoro y Crédito Público; un representante de las Administradoras de Fondos de Pensión y ASOBANP; un representante del Consejo de la Asociación nacional de Urbanizadores y de la Construcción; representantes de la Asociación de Municipalidades; representantes de asociaciones de grupos de la comunidad, y representantes de asociaciones sindicales. El fondo que administra el subsidio, denominado FOSOFI, es una unidad semiautónoma dentro de INVUR. FOSOFI tiene una Junta de Administradores nominada por el Presidente de INVUR. La autonomía de FOSOFI sirve de filtro adicional para proteger el fondo del subsidio de la manipulación política.
- 3.16 La Ley de INVUR dispone la presentación del Reglamento Operativo de FOSOFI al Congreso para su aprobación dentro de 90 días de la publicación de la Ley de INVUR en el boletín oficial. El Reglamento Operativo de FOSOFI, el cual debe adaptarse a la ley contendrá los detalles funcionales del sistema del subsidio. Con la asistencia de un consultor del BID, INVUR ha preparado el Reglamento Operativo para FOSOFI y para el programa. **En consecuencia, la entrada en vigencia del reglamento operativo de FOSOFI por medio de la aprobación por parte del Congreso y la aprobación de las normas reglamentarias pertinentes por el Presidente de Nicaragua, constituyen una condición para el desembolso del subsidio dentro del programa.**
- 3.17 Una cooperación técnica no reembolsable aprobada previamente por el Fondo Especial Japonés cuya aprobación por el BID está prevista antes que la del programa, respaldará consultorías para esta capacidad técnica y de gestión clave necesaria para que INVUR comience a funcionar (durante ocho meses). El gobierno ha solicitado que se contrate una firma independiente especializada en recursos humanos o una entidad especializada, como el PNUD, a fin de llevar a cabo concursos para estas consultorías. Estas consultorías están dirigidas a: a) un gerente general de actividades para establecer INVUR; b) un experto institucional para asistir en la estructuración de INVUR; c) una firma para crear el sistema de información de INVUR que se comunica con las entidades auxiliares; d) un experto en subsidios y finanzas para detallar el sistema de subsidios; e) un experto en tenencia de tierras y urbanización; f) un experto en mitigación ambiental para detallar el sistema de mapeo de riesgos. El gerente general de INVUR, conjuntamente con el experto institucional, los expertos en cuestiones de financiación de viviendas, terrenos y medio ambiente y el director del departamento

contable, conformarán la capacidad técnica, administrativa y contable central de INVUR. **Al respecto, la contratación del personal en los ámbitos técnico, administrativo y contable de INVUR es un requisito previo para el primer desembolso del programa.**

## **2. Entidades auxiliares**

- 3.18 Las municipalidades y las ONG con experiencia y trayectoria en proyectos de viviendas de bajos ingresos y la supervisión de la construcción con autoayuda y que satisfacen otros requisitos reúnen las condiciones para desempeñar la función de entidades auxiliares para subsidios colectivos. Un gran número de estas organizaciones califican potencialmente. Nicaragua tiene más de mil ONG. No obstante, aproximadamente 20 tienen antecedentes en viviendas populares y —de este modo— reúnen las condiciones para la calificación inmediata como entidades auxiliares según los criterios del programa. Un grupo de tamaño similar de ONG tiene experiencia en proyectos de infraestructura y de otras inversiones en barrios de bajos ingresos y podría calificar como entidades auxiliares para el subsidio colectivo una vez que completen el programa de capacitación de INVUR. Aproximadamente la mitad de las 152 municipalidades de Nicaragua tienen la capacidad para preparar diseños de proyectos y estimaciones de costos, contratar obras y asistir a grupos de hogares en la construcción. INVUR capacitará a aquellas organizaciones interesadas en estas tareas de manera que tengan la capacidad para utilizar el programa.
- 3.19 Organizaciones con una buena trayectoria en préstamos para la vivienda o para microempresas (con una mora de un mes inferior a 5%), una cartera de al menos US\$750.000, y que satisface una serie de otros requisitos pueden calificar como entidades auxiliares para el subsidio individual. Dieciséis ONG financieras así como la mayoría de los bancos de Nicaragua satisfacen estas calificaciones. La preparación de proyectos ha incluido una serie de reuniones con estas ONG y una consultoría específicamente para examinar su capacidad para el microfinanciamiento de viviendas (Brown, 2002). Las dieciséis están interesadas en participar en el programa. Independientemente del programa, aproximadamente 6 de las 16 ya extienden créditos para la vivienda, y tienen una cartera de 6.600 créditos por un total de US\$5 millones<sup>3</sup>. Otras tres tienen planes concretos para ingresar al sector de la vivienda. Estas nueve instituciones de microfinanciamiento tienen un total de 96 organismos en 15 departamentos diferentes y 234 oficiales de crédito. Solo una fracción (aproximadamente una tercera parte) de esta capacidad se utiliza ahora para créditos para la vivienda. Dado que la relación de préstamos a capital es un 3,11 bajo (en comparación con un nivel de endeudamiento relativo al capital que promedia 3,8 para veinte instituciones de microfinanciamiento de

---

<sup>3</sup> De estas, dos son instituciones financieras supervisadas y pueden acceder a recursos de una variedad más amplia de recursos, incluida la principal institución financiera de segunda línea del gobierno de Nicaragua, el FNI.

primera línea en América Latina y 6 según las normas CAMEL), estas nueve instituciones de microfinanciamiento pueden incorporar endeudamiento nuevo en montos sustanciales. En resumen, estas instituciones de microfinanciamiento como grupo “tienen capacidad amplia” para extender créditos en pequeña escala a fin de complementar el subsidio individual incluido en el programa del BID (Brown, 2002)”.

- 3.20 No obstante, estas instituciones de microfinanciamiento se enfrentan a una barrera importante en la extensión de microcréditos para la vivienda de manera sustancial. Cuentan con financiamiento limitado disponible para extender créditos que complementen el subsidio individual. En total, el componente del subsidio individual del programa creará una demanda eficaz de US\$5 millones a US\$10 millones en préstamos durante la primera fase y un volumen de préstamo similar en la segunda fase. En lo que respecta al financiamiento, el programa tiene una estrategia con múltiples flancos. Como parte de la colaboración entre el BID y ASDI, la asistencia sueca ha acordado aumentar el financiamiento disponible para las instituciones para el microfinanciamiento de viviendas en US\$3 millones en el transcurso de los tres próximos años a partir de su nivel actual de US\$700.000 por año. Otros donantes (USAID, HUD de los Estados Unidos) han trabajado en el ámbito de la vivienda en Nicaragua y expresado interés en colaborar con el BID, especialmente en el microfinanciamiento de viviendas. El programa suministrará financiamiento para el microfinanciamiento de viviendas por el monto de US\$4 millones en la segunda fase —si se aprueba— mientras que el Programa de Financiamiento Multisectorial en preparación por el BID puede incluir US\$10 a US\$15 millones en recursos para el crédito hipotecario.
- 3.21 Además de los esfuerzos del BID, las autoridades gubernamentales y el sector privado tienen conocimiento de la necesidad de aumentar el financiamiento a instituciones de microfinanciamiento para la vivienda y están adoptando medidas. FNI —una institución de financiamiento de segunda línea del gobierno— procura poner montos limitados de un fondo fiduciario que esta organización administra a disposición de instituciones de microfinanciamiento no supervisadas, así como para las dos instituciones de microfinanciamiento reguladas con sus propios fondos. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) está interesado también en poner fondos a disposición para el microfinanciamiento de viviendas. Algunas de estas instituciones de microfinanciamiento han notificado sus fuentes de financiamiento —muchas de ellas don donantes europeos y ONG internacionales— del programa y han solicitado financiamiento para extender microcréditos para la vivienda a fin de complementar el subsidio individual. Finalmente, los reembolsos de la cartera existente de US\$5 millones en préstamos a pequeña escala para viviendas —con un plazo medio de tres años— pueden reciclarse en créditos nuevos para la vivienda. Si se tienen en cuenta el financiamiento confirmado y las adiciones probables del BCIE y FNI, el análisis de sensibilidad (Brown, 2002) revela que estas nueve instituciones de microfinanciamiento pueden extender US\$7 millones en créditos para la vivienda en el transcurso de los tres años además de

reciclar su cartera actual de US\$5 millones de créditos para la vivienda. Esta oferta (US\$7 millones) se encuentra dentro de la gama de demanda eficaz para préstamos a pequeña escala para la vivienda (US\$5 a US\$10 millones) que probablemente será inducida por el subsidio individual de la primera fase del programa durante el mismo período de tiempo.

## **E. Escalonamiento**

### **1. Primera fase**

- 3.22 La primera fase del programa se centra en la operación del sistema del subsidio y en el fortalecimiento de INVUR y las entidades auxiliares y en la reforma de políticas. La satisfacción de los puntos de referencia clave del programa en relación con estas metas impulsará la consideración del Directorio del BID de la segunda fase —en el Cuadro 3.1 puede consultar estos puntos de referencia. Dichos puntos de referencia están dirigidos a los tres componentes del programa: inversión, reformas de mercado y políticas para la vivienda y fortalecimiento institucional. Los componentes de inversión miden el progreso en las tres áreas abordadas en la primera fase del programa: desembolso de subsidios, regularización de la tenencia de tierras y crédito (según lo induce el subsidio). El punto de referencia para la reforma de mercado y de políticas se relaciona con la preparación de una Estrategia Nacional para la Vivienda y las iniciativas de la alianza entre los sectores público y privado, ACENVI— que son fundamentales a fin de consolidar el cambio de financiamiento y producción directos por parte del gobierno a la facilitación del sector privado. Los indicadores institucionales cubren la sostenibilidad financiera de INVUR —mediante la fijación de un máximo para sus gastos administrativos anuales— y la confirmación de la ejecución del programa según está diseñado mediante auditorías de las operaciones.

### **2. Segunda fase**

- 3.23 La primera fase del programa producirá una expansión sustancial en el microfinanciamiento para la vivienda. Al momento de la segunda fase, el microfinanciamiento para la vivienda se alcanzará a una escala apropiada para la creación de un mecanismo de segunda línea para fondos de rep préstamo a instituciones financieras reguladas y no reguladas para el origen de tales créditos. La Ley de INVUR impide a esta organización desempeñar una función crediticia de segunda línea. Por otra parte, el FNI ha servido como una institución para el financiamiento de créditos de segunda línea para otros programas del BID, ha realizado préstamos para la vivienda, mantiene un interés en el microfinanciamiento de la vivienda, y es la única institución del sector público que reúne las condiciones para la concesión de préstamos de segunda línea según los acuerdos entre el gobierno y el Banco. Sobre la base de los estudios en la primera fase que definen un mecanismo de segunda línea, la segunda fase suministrará financiación estimada en US\$4 millones para el microfinanciamiento de viviendas.

**Cuadro 3.1: Patrones de referencia para evaluación para la consideración de la segunda fase**

<b>Objetivos clave</b>	<b>Patrones de referencia</b>
Inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>-90% de financiamiento para el subsidio comprometido y 50% desembolsado para mejoramiento de viviendas y construcciones nuevas</li> <li>-1.000 préstamos en proceso y 2.000 préstamos desembolsados para completar el subsidio individual por parte de las entidades auxiliares participantes.</li> <li>-Tenencia de 3.000 propiedades regularizadas</li> <li>- Publicación del 100% de los beneficiarios del subsidio en un periódico de gran circulación y en la Internet.</li> </ul>
Reformas al mercado y a las políticas habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estrategia Nacional para la Vivienda completada con propuestas detalladas para la reforma de política e inversión para abordar tres a cinco limitaciones en el sector</li> <li>-Dos de las cuatro medidas siguientes en colaboración con ACENVI: 1) se ha ejecutado un proyecto en viviendas con la asistencia de empleadores; 2) se ha sancionado una ley de titularización adecuada para el desarrollo de un mercado secundario, 3) se ha emitido un bono hipotecario; y 4) se ha aprobado una nueva ley reglamentaria del funcionamiento de las instituciones microfinancieras.</li> <li>-75% del patrimonio de BAVINIC se ha vendido</li> </ul>
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El promedio del presupuesto administrativo (incluida toda la nómina) de INVUR y FOSovi juntos no supera US\$1,5 millones anuales</li> <li>-Al menos dos auditorías de las operaciones del programa se han completado con resultados de ejecución congruentes con el diseño del programa</li> </ul>

## **F. Flujo de fondos y gestión financiera**

- 3.24 Los recursos del préstamo y la contrapartida local se distribuirán en un fondo rotativo. INVUR tendrá dos cuentas especiales, una para el financiamiento del Banco y la otra para los recursos de la contrapartida local. La contrapartida local se mantendrá en moneda local.
- 3.25 INVUR realizará dos tipos de desembolsos directamente durante la primera fase a fin de: a) pagar la adquisición de bienes y servicios necesarios para el programa y b) pagar los gastos operacionales. INVUR solicitará también que los fondos del programa se desembolsen en la cuenta de FOSovi en el Banco Central para pagar el subsidio a medida que los proyectos de inversión entran en vigencia. FOSovi desembolsará el monto aprobado del subsidio a cuentas mantenidas y administradas por la entidad auxiliar en pagos parciales a medida que se realiza la construcción. FOSovi verificará estos gastos de construcción mediante la presentación de recibos y, según fuera necesario, inspecciones físicas. Las adquisiciones y los gastos operacionales del programa se pagarán a medida que ocurren. Los desembolsos seguirán un plan trimestral aprobado por el Directorio.

- 3.26 INVUR llevará adelante la gestión financiera de acuerdo con reglas y procedimientos acordados con el banco contenidos en el reglamentos de operaciones.

#### **G. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.27 Los contratos de obra que superen \$250.000 necesitarán la licitación pública internacional, a pesar de que es improbable que el programa implique financiamiento directo de las obras de construcción en montos significativos. Los bienes se adquirirán de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Anexo B en el contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para la adquisición de bienes por encima de US\$500.000. La experiencia en Nicaragua y en otras partes indica que solo contratos por encima de este umbral obtendrán la atención internacional. La adquisición de bienes por menos de US\$250.000 se realizará de acuerdo con legislación nacional sobre adquisiciones. Los consultores se contratarán de acuerdo con los procedimientos del Banco según se estipulan en el Anexo C del contrato de préstamo.
- 3.28 A manera de excepción a los procedimientos de selección estándar del Banco, se propone que las municipalidades, las ONG y las instituciones de microfinanciamiento y financieras que participarán en calidad de “entidades auxiliares” en la ejecución del componente del subsidio del programa puedan seleccionarse de una lista de entidades auxiliares precalificadas, en lugar de una comparación competitiva y clasificación de las propuestas técnicas u ofertas. Estas entidades deben ser instituciones financieras, ONG, municipalidades u otros organismos que satisfacen los criterios de elegibilidad establecidos en la Ley Orgánica de INVUR y su reglamento. Los criterios de elegibilidad y las honorarios para las entidades auxiliares que participarán en el programa se acordarán entre INVUR y el Banco y se publicarán al comienzo de la ejecución del programa y en adelante de manera anual a fin de propiciar la participación del número más alto posible de instituciones calificadas. Las entidades auxiliares participantes deberán demostrar desempeño satisfactorio a fin de mantener la calificación. No se sugiere la selección de las entidades auxiliares sobre la base de una calificación competitiva de las propuestas dado que los servicios a prestar son idénticos para todas las entidades auxiliares que satisfacen los criterios de precalificación. En último lugar, las honorarios que INVUR pagará a las entidades auxiliares por participar en el programa serán, en promedio, menores al equivalente de \$100 por unidad.

#### **H. Calendario para el desembolso**

- 3.29 De acuerdo con el calendario de ejecución el programa se desembolsará de la siguiente manera:

**Cuadro 3.2: Calendario de desembolso**  
(equivalente a US\$000)

<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Total</b>
BID (FOE)	5.276	7.737	9.487	22.500
Fondo Austríaco				
Mitch	224	076	0	300
LOCAL	754	829	917	2.500
<b>Total</b>	6.254	8.642	10.404	25.300
% / Año	24,7	34,2	41,1	100

**I. Reconocimiento de los gastos y el fondo rotativo**

3.30 La contrapartida local se utilizará conjuntamente con una cooperación técnica aprobada previamente por el FEJ y en proceso de aprobación definitiva por el BID para contratar la capacidad clave técnica y de gestión necesaria a fin de establecer el INVUR. Estos gastos seguirán procedimientos similares a los del programa.

3.31 Habida cuenta del tipo de actividades y las condiciones financieras previstas, el equipo del proyecto recomienda que hasta el equivalente a 5% del financiamiento de la primera fase (aproximadamente US\$1.125.000) se utilice para establecer el fondo rotativo inicial.

**J. Vigilancia del Banco y auditorías de las operaciones durante la ejecución del programa**

3.32 Un taller inicial tendrá lugar luego de la declaración de elegibilidad para los desembolsos. Este taller familiarizará a las organizaciones participantes en la ejecución del programa con las estrategias, los logros previstos y las metas principales.

3.33 Habida cuenta de la naturaleza innovadora del programa, decisiones importantes podrían adoptarse temprano como parte del proyecto que cambian la ejecución. De esta manera, el programa requiere la vigilancia estrecha. Por ello, además de auditorías externas anuales que evalúan principalmente la contabilidad general del programa, se realizarán auditorías anuales de las operaciones del programa a fin de: a) seleccionar una muestra de los subsidios desembolsados por las entidades auxiliares a fin de comparar la ejecución del programa con el diseño original mediante el examen del uso de los fondos, la solución habitacional formulada, la experiencia de los participantes en el programa (hogares, entidades auxiliares, urbanizadores, contratistas) y otros factores, y b) identificar cuestiones que requieren decisión o consenso, así como los problemas y los cambios necesarios en la ejecución. **La finalización de al menos dos de estas auditorías anuales de las operaciones que muestran que la ejecución del programa ha sido congruente con el diseño es un patrón de referencia para la segunda fase.** La vigilancia y el mecanismo para los cambios y la aprobación del financiamiento se basará en los

patrones de referencia y los indicadores para la vigilancia del programa (consulte el Marco Lógico en el Anexo 1). La Representación del Banco realizará el seguimiento del avance general del programa. El equipo del proyecto participará en estas evaluaciones. Además, el equipo de proyecto llevará a cabo: a) una misión de examen después del primer año y medio de funcionamiento o después que se haya comprometido el 50% de los recursos durante la primera fase (lo que ocurra primero); y b) una misión de examen al cabo de tres años de funcionamiento o después que se haya comprometido el 90% de los recursos durante la primera fase (lo que ocurra primero).

#### **K. Evaluaciones periódicas y evaluación final**

- 3.34 Se realizarán dos evaluaciones independientes –una de carácter intermedio 18 meses después de la entrada en vigencia del contrato de préstamo y una final– además de las presentaciones de los planes anuales por parte de INVUR. La evaluación final se realizará después de tres años de ejecución del programa o cuando se hayan comprometido 50% de los recursos del programa (es decir, los recursos de la primera fase del proyecto). Al momento de esta evaluación, el prestatario debe haber alcanzado los patrones de referencia esenciales al menos para cada uno de los principales objetivos del programa en el cuadro 3.1.

#### **L. Impacto ambiental y social**

- 3.35 El impacto ambiental y social de la primera fase del programa será altamente positivo dado que provee refugio adecuado a 17.500 hogares. El programa es un proyecto orientado a reducir la pobreza dado que dos tercios de todos los subsidios se destinan a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza establecida por el Gobierno de Nicaragua (US\$155 por mes por familia) ajustados por tamaño familiar. Los subsidios restantes se destinan a hogares con ingresos de hasta US\$350 mensuales<sup>4</sup>.
- 3.36 El programa introduce un instrumento probado<sup>5</sup> que orienta la construcción a zonas sin riesgos ambientales y fortalece las capacidades de las municipalidades para manejar los riesgos de peligros naturales. El programa requiere la formulación de mapas de riesgo ambiental para todas áreas en las cuales se realizarán inversiones (es decir, los subsidios para la vivienda). Para las diez municipalidades más grandes, el proceso comprende la digitalización de la información de fotografías aéreas, visitas en el terreno y participación de la comunidad para preparar mapas separados del riesgo de inundaciones, desprendimiento de tierra y alud de lodo, terremotos y zonas ambientalmente frágiles (parques, acuíferos, etc.). Estos mapas

---

<sup>4</sup> En comparación, la línea de pobreza del BID para la familia típica de cinco miembros es US\$360 por mes (US\$60 por mes por persona).

<sup>5</sup> La estrategia del Mapa de Riesgos Ambientales se ha aprobado para su aplicación en programas de vivienda similares en Panamá, Guatemala y El Salvador.



clasifican a las zonas en la municipalidad como riesgo alto, medio o bajo para cada uno de estos factores. Un mapa final reúne esta información en un mapa de riesgo general para la municipalidad. El subsidio puede destinarse a zonas de bajo riesgo sin restricciones y zonas de riesgo medio con medidas de atenuación. Los subsidios no pueden emplearse en zonas de alto riesgo. Los mencionados mapas ya se han preparado y el método se probó en tres de las municipalidades más grandes (Chinandega, Dipilto y Granada). Los siete mapas restantes serán preparados por INETER durante los cuatro primeros meses del programa. Según los mismos principios, las municipalidades más pequeñas utilizarán un método menos costoso, más simple para la preparación de los mapas de riesgos sobre la base del reconocimiento de expertos. La cofinanciación no reembolsable del Fondo Austríaco Mitch sufragará el costo de preparación de estos mapas de riesgos restantes.

- 3.37 Como parte de la preparación para participar en el programa, entidades auxiliares calificadas recibirán capacitación en el ciclo de proyecto que incluirá la operación de mapas de riesgo (y la identificación de zonas sin riesgos ambientales), y educación sobre protección ambiental durante las actividades de ejecución del proyecto incluida la construcción.
- 3.38 El programa vinculará la prestación de subsidios al requisito de prestación mínima de infraestructura de la siguiente manera: una toma de agua ubicada dentro de un radio de 150 m de la casa, una letrina construida dentro del terreno de la casa y el piso construido en cemento u otro material permanente. Las familias tendrán la opción de incluir la provisión de infraestructura mínima para casas individuales como parte del costo que será cubierto por el subsidio. Del mismo modo, los grupos de dichas familias pueden dedicar una parte del subsidio a mejoras de una naturaleza colectiva —como la provisión de redes de agua, desagüe de aguas de lluvia o recolección de residuos. Las ONG y las municipalidades que actuarán como entidades auxiliares para la modalidad del “subsidio colectivo” han observado que pueden ofrecer recursos complementarios a fin de apalancar el impacto del subsidio —recursos que podrían utilizarse para suministrar infraestructura básica.
- 3.39 Tanto las entidades auxiliares como INVUR examinarán proyectos en cuanto a los riesgos ambientales y las condiciones mínimas de infraestructura. Por otra parte, la Unidad de Estrategia, Investigación y Evaluación para la Vivienda de INVUR (mediante investigación en el terreno de una muestra aleatoria de 5%) verificará periódicamente que los subsidios se ofrezcan para zonas adecuadas desde el punto de vista ambiental, controlará las medidas para la atenuación y confirmará que las propiedades que reciban los subsidios satisfagan las condiciones en cuanto a infraestructura, y consideraciones de género e indígenas.
- 3.40 Una encuesta de hogares en cinco barrios que reúnen adecuadamente las condiciones para el programa demuestra que las mujeres lideran una parte

sustancial de las familias de bajos ingresos en Nicaragua, y que el número de mujeres supera sustancialmente a los hombres en esas zonas— generalmente 3 mujeres por cada 2 hombres. De este modo, el programa beneficiará a las mujeres de manera desproporcionada. Las mujeres jefas de hogares se identificarán también como beneficiarias fundamentales en la campaña de publicidad del programa, mientras que los subsidios se suministrarán de manera conjunta en el nombre de la pareja o en el nombre de la mujer, si es jefa de familia. Del mismo modo, el título de propiedad regularizado según el programa se extenderá de manera conjunta a nombre de los jefes de familia.

- 3.41 El programa establecerá también las condiciones necesarias para que los grupos indígenas se beneficien de acuerdo con sus prioridades particulares y opciones culturales. La modalidad del “subsidio colectivo” permitirá a grupos indígenas solicitar subsidios colectivamente si así lo deciden, mientras que la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra comunales —actualmente en práctica en algunas zonas o regiones en el país —será una de las opciones elegibles ofrecidas por el programa.

**M. Estados financieros y auditorías externas**

- 3.42 INVUR es responsable por el mantenimiento de registros de contabilidad actualizados. Todos los años, presentará los estados financieros del programa debidamente auditados por una firma de contadores públicos independientes aceptables para el Banco. El costo de la auditoría será cubierto con recursos del programa.

## IV. VIABILIDAD, RESULTADOS Y RIESGOS

### A. Viabilidad socioeconómica y financiera

- 4.1 **Accesibilidad.** A fin de establecer el nivel del subsidio, se llevaron a cabo análisis de los costos de construcción, de la voluntad de los hogares para ahorrar y de la capacidad para la carga del servicio de la deuda de los hogares de ingresos bajos y moderados como parte de la preparación del proyecto. El Cuadro 2 extrae algunos de los resultados de este ejercicio. Por ejemplo, un hogar con ingresos de US\$100 por mes (columna 1) que recibe un subsidio colectivo de US\$600 para restauración puede afrontar el costo típico de añadir una habitación nueva; **nota:** esto es porque la financiación total disponible de US\$690 se ubica en la gama del costo de esta solución de vivienda (US\$500 a US\$800). Un hogar con ingresos de US\$200 por mes (columna 3) que recibe un subsidio individual de US\$1.300 para construcción nueva puede acceder a la construcción de una unidad central nueva en terreno que es de su propiedad, mientras que una familia con ingresos de US\$300 (columna 4) tiene los recursos para la compra de una unidad central construida por un urbanizador.

**Cuadro 4.1: Paquete ilustrativo para financiación de subsidios**

Ingresos mensuales por hogar				
	Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4
	US\$100	US\$100	US\$200	US\$300
Tipo de subsidio	Grupal	Grupal	Individual	Individual
Tipo de solución habitacional	Renovación por particulares (por ejemplo, añadir una habitación).	Reemplazo por particulares de casa existente con unidad central	Reemplazo de casa existente con unidad central	Compra de unidad central construida comercialmente
Costo de la solución habitacional	US\$500–800	US\$1.450	US\$2.000	US\$4.000
Monto del subsidio	US\$600	US\$1.300	US\$1.300	US\$1.300
Pago inicial mínimo requerido	US\$90	US\$195	US\$195	US\$195
Préstamo máximo asequible @ 22%, 5 años	N/D	N/D	US\$1.800	US\$2.700
Financiación total disponible	US\$690	US\$1.495	US\$3.295	US\$4.195

- 4.2 **Eficacia en función de los costos.** En esencia, el componente del subsidio del programa complementa una subvención inicial pequeña con ahorros de los hogares y, con el subsidio individual, un micropréstamo destinado a una solución para una

vivienda de bajo costo (mejoramiento o unidad inicial en un terreno propiedad de la familia). Este es el enfoque de menor costo y el único sostenible financieramente para la inversión en vivienda en un país pobre como Nicaragua. El monto medio del subsidio (estimado en US\$900 por unidad) es igual o inferior al monto de los proyectos de vivienda esporádicos de Nicaragua. Muchos proyectos del gobierno y aquellos apoyados por donantes como parte de la mitigación de desastres han logrado subsidios de al menos US\$2.000 por unidad porque han construido hogares nuevos para la compra o porque no han complementado el subsidio con un pago inicial o un préstamo.

- 4.3 **Inversión en vivienda y sostenibilidad fiscal.** La inversión de la primera fase del programa de vivienda —aproximadamente US\$6 millones por año en el transcurso de tres años— representa 1% del presupuesto del gobierno. En comparación, muchos países incluidos aquellos de América Latina y el Caribe generalmente invierten de 3% a 6% de sus presupuestos en vivienda. Por tanto, el programa aumenta eficazmente la inversión mínima en el sector de la vivienda hasta niveles internacionales de alguna manera.
- 4.4 El Gobierno de Nicaragua está trabajando en la actualidad con el Fondo Monetario Internacional para lograr estabilidad fiscal. Esta reforma incluye la reducción de los gastos del gobierno central en 30%, lo cual ocurrirá probablemente en el transcurso de los tres años siguientes, el período de la primera fase del programa. Por tanto, el gobierno central podrá contribuir solo sumas muy modestas (el nivel de financiación anual de BAVINIC, alrededor de US\$1 millón, como máximo) al programa durante este período. Parcialmente por esta razón, la primera fase del programa especifica la contrapartida local mínima de 10% del monto total (US\$2,5 millones). Esta contrapartida requerida puede solventarse con el valor neto actual que INVUR (US\$3 a US\$5 millones) hereda de BAVINIC conforme a lo dispuesto en la ley de INVUR, es en gran medida en forma de una cartera de préstamos y terrenos, los cuales pueden comercializarse. La disponibilidad de financiación del FOE para el préstamo del BID también reduce en gran medida las demandas de efectivo impuestas al gobierno. No obstante, el Gobierno de Nicaragua debe comprometerse a la financiación gradual a medio plazo del subsidio a fin de garantizar la sostenibilidad del programa. En consecuencia, la participación del gobierno especificada en este documento para la segunda fase asciende a 20% (US\$5 millones).

- 4.5 **Demanda de viviendas.** La demanda eficaz para el subsidio del programa alcanza un total aproximado de 170,000 de los 750.000 hogares de Nicaragua<sup>6</sup>. En comparación, ambas fases del programa, conjuntamente, asignarán aproximadamente 35.000 subsidios —a casi uno de cada cinco de estos hogares. A pesar de que la demanda eficaz para subsidios supera significativamente la oferta financiada por el programa, el análisis durante la preparación del proyecto demuestra que las otras condiciones para un subsidio (para ahorros de hogares, preparación de planes, y estimaciones, título legal, riesgo ambiental o mitigación, el sistema de puntos para seleccionar proyectos de grupos de hogares para el subsidio colectivo) filtrará esta demanda presunta a niveles manejables y la distribuirá durante el plazo del proyecto.

## **B. Aporte al desarrollo y resultados**

- 4.6 El programa producirá resultados con aporte sustancial al desarrollo en relación con la meta general: **profundizar los mercados y fortalecer instituciones** a fin de **mejorar las condiciones de vivienda para hogares de ingresos bajos y moderados** de la siguiente manera (también consulte el Marco Lógico del programa en el Anexo I). Estos resultados: a) mejorarán las condiciones de la vivienda para 17.500 familias de ingresos bajos y moderados; b) cubrirán 40% de la formación de hogares nuevos que de otra manera tendría lugar en el sector informal<sup>7</sup>; c) mejorarán y expandirán la financiación de viviendas para ingresos bajos y moderados; d) estimularán fuertemente el crecimiento económico y laboral<sup>8</sup>; e) crearán patrimonio para hogares de ingresos bajos y

---

<sup>6</sup> En general, 70% de las 600.000 unidades de las viviendas actuales requiere reparaciones importantes o reemplazo —aproximadamente 420.000 unidades. Además de las viviendas actuales, aproximadamente 15.000 de las 30.000 familias urbanas nuevas que se forman anualmente construyen sus hogares propios de manera informal. Dado que casi dos tercios de los hogares satisfacen los criterios en cuanto a ingresos del programa, la demanda total para el mejoramiento de viviendas existentes como parte de la operación es aproximadamente 275.000, al tiempo que la demanda de unidades para hogares recientemente formados para los seis años del programa es de casi 60.000 (15.000 x 6 x .66) —un total de 335.000. Considerando que la mitad de los 335.000 hogares que necesitan y que pueden reunir las condiciones para el programa están interesados en presentar una solicitud para el programa, la demanda efectiva total es de aproximadamente 170.000.

<sup>7</sup> Aproximadamente quince mil de los 30.000 hogares nuevos formados cada año no reciben ningún respaldo del gobierno, las instituciones de financiación o los constructores del sector formal y recurren a viviendas en el sector informal. El número de soluciones de vivienda producidas por año (6.000) en el transcurso de la primera fase en tres años, cubrirá 40% de esta demanda no satisfecha.

<sup>8</sup> La inversión en vivienda tiene un coeficiente alto (aproximadamente 3 veces el gasto directo en muchos países), ha funcionado como el sector líder para sacar muchas economías nacionales de la recesión, y produce números sustanciales de puestos de trabajo no calificado y semicalificado. El programa generará inversión en construcción directa del subsidio, el pago inicial y el crédito por aproximadamente US\$55 millones, con lo cual se producirá un estímulo económico general de casi US\$165 millones (con la aplicación de un coeficiente de 3), y aproximadamente 16.500 puestos de trabajo nuevos en la primera fase del programa.

moderados<sup>9</sup>; f) movilizarán ahorros de los hogares (dado que el subsidio individual requiere que los hogares abran una cuenta en una institución financiera depositaria y depositen el pago inicial requerido); g) establecerán un organismo nuevo para política y programas de vivienda; h) fortalecerán el liderazgo de INVUR de un consejo de líderes de los sectores público y privado (ACENVI); i) comenzarán un sector para la construcción de viviendas sociales, y j) fortalecerán una red de organizaciones con y sin fines de lucro con capacidad en el ámbito de viviendas sociales.

**Cuadro 4.2 –Aportes al desarrollo de la primera fase**

<b>Meta clave</b>	<b>Indicadores</b>
Mejorar las condiciones generales de las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejorar las condiciones de viviendas para 17.500 hogares</li> <li>– Cobertura de 40% (6.000 soluciones de vivienda por año) de formación de familias no satisfecha (15.000 hogares por año)</li> </ul>
Profundizar mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gastos directos de la construcción de US\$55 millones, estímulo económico general de US\$165 millones y generación de 16.500 puestos de trabajo</li> <li>– Cartera de crédito para préstamos relacionados con el proyecto de US\$5,5 millones</li> <li>– Beneficiarios del subsidio del programa aumentan el patrimonio de los hogares en promedio \$2.000</li> </ul>
Fortalecer instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participación de 20 ONG, 75 municipalidades y 5 instituciones de microfinanciación activamente en el programa en calidad de entidades auxiliares</li> <li>– Participación de cinco urbanizadores o constructores de viviendas prefabricadas en la producción de 5.000 unidades centrales nuevas</li> <li>– Establecimiento de INVUR mediante: a) la ocupación de todas las posiciones, y b) sistema de información operacional y sistema administrativo</li> <li>– Fortalecimiento del liderazgo de INVUR de una alianza público y privada, ACENVI, crítico para la formulación de una estrategia y la ejecución de iniciativas nuevas</li> </ul>

## **C. Viabilidad institucional**

4.7 Nicaragua no ha contado con un organismo con la capacidad para ejecutar un programa de vivienda a escala sustancial. En parte por esta razón, el programa se

<sup>9</sup> La experiencia en otros países de América Central en programas similares que demuestra una relación costo a beneficio de 1 a 2 sugiere que el subsidio, el cual promedia cerca de US\$900 por familia, resultará en la obtención por parte de los hogares beneficiarios de un promedio de US\$2.000 en patrimonio de los hogares —aproximadamente los ingresos de un año del hogar medio.

basa en el sector privado —las entidades auxiliares— para la ejecución. INVUR “va al timón en lugar de remar” mediante el suministro de la financiación necesaria para estimular el programa y establecer y vigilar las reglas para su ejecución. Por otra parte, el programa ofrece apoyo para fortalecer a INVUR y a los participantes del sector privado.

- 4.8 **Capacidad de INVUR.** INVUR heredará US\$3 a US\$5 millones en activos netos, un edificio adecuado y relaciones de trabajo con muchas municipalidades de BAVINIC. Por otra parte, el director de INVUR ha reunido a un grupo central de gerentes y técnicos con experiencia considerable en vivienda, al tiempo que el gobierno central procura contribuir alrededor de US\$1 millón por año (el monto provisto anteriormente a BAVINIC) a la operación de INVUR. La estrategia institucional del programa es aprovechar esta base mediante una cooperación técnica aprobada previamente por el Fondo Especial Japonés y bajo consideración del BID y el componente programático para fortalecimiento institucional. La cooperación técnica fortalecerá la capacidad técnica y gerencial de INVUR, creará un sistema de información de gestión automatizado, capacitará a INVUR y las entidades auxiliares, y establecerá la estructura de la organización. Además de continuar asistiendo a INVUR en estos ámbitos, el programa respalda las honorarios sobre la base del desempeño a las entidades auxiliares por su trabajo en la canalización del subsidio, una unidad de estrategia/investigación/evaluación de la vivienda, y una campaña de relaciones públicas. En general, los US\$3 millones a US\$5 millones en activos netos heredados de BAVINIC y la financiación que se suministrará como parte de la cooperación técnica y el programa son más que adecuados para respaldar a INVUR durante los tres años de la primera fase, mientras que toda financiación del gobierno central se destinará a aumentar la producción de unidades como parte del sistema de subsidios.
- 4.9 **Capacidad de las entidades auxiliares.** El programa ha establecido honorarios sobre la base del desempeño a niveles que hacen atractiva la participación para las municipalidades, las ONG, las instituciones de microfinanciación y las instituciones financieras calificadas para entidades auxiliares. Aproximadamente la mitad de las 152 municipalidades de Nicaragua son ejecutores competentes de una iniciativa preexistente en vivienda. Casi 20 ONG poseen experiencia en la construcción de viviendas sociales. Seis instituciones de microfinanciación han tramitado \$5 millones en micropréstamos para la vivienda. Este conjunto de municipalidades, ONG, e instituciones de microfinanciación con experiencia existente en viviendas sociales seguramente calificarán como entidades auxiliares, y representan el conjunto inicial de ejecutores del componente del subsidio. Por otra parte, el banco comercial de mayor envergadura de Nicaragua ha expresado la voluntad de realizar préstamos a hogares de ingresos moderados para adquirir unidades centrales construidas por urbanizadores como parte del subsidio individual. El número y la distribución geográfica de estas organizaciones indican que el programa tendrá alcance y capacidad de ejecución significativas desde el comienzo. El programa

respaldará a INVUR en la capacitación de municipalidades, ONG e instituciones de microfinanciación que no poseen la capacidad.

- 4.10 **Capacidad de la industria de la construcción.** La industria de la construcción incluye a miles de contratistas pequeños, además de un número de constructores de viviendas prefabricadas de bajo costo que pueden producir los componentes para cientos de unidades todos los años, y armar una casa en un día. Por otra parte, el BID ha recibido varias consultas sobre el programa de constructores internacionales de casa prefabricadas interesados en comenzar operaciones en Nicaragua.

#### **D. Impacto social y ambiental**

- 4.11 El impacto ambiental y social de la primera fase del programa será altamente positivo dado que provee refugio adecuado a 17.500 hogares de ingresos bajos y moderados. El programa introduce un instrumento probado —el mapeo de los riesgos ambientales— que orienta la construcción a zonas sin riesgos ambientales y fortalece las capacidades de las municipalidades para manejar los riesgos de peligros naturales. El programa también vinculará la provisión de subsidios a la condición de prestación mínima de infraestructura y permitirá la financiación de estas mejoras con el subsidio. Tanto las entidades auxiliares como INVUR examinarán proyectos en cuanto a los riesgos ambientales y las condiciones mínimas de infraestructura. Por otra parte, INVUR (mediante investigación en el terreno de una muestra aleatoria de 5%) verificará periódicamente que los subsidios se ofrezcan para zonas adecuadas desde el punto de vista ambiental, controlará las medidas para la atenuación y confirmará que las propiedades que reciben los subsidios satisfacen las condiciones en cuanto a infraestructura, y consideraciones de género e indígenas. De este modo, el programa beneficiará a las mujeres de manera desproporcionada porque el número de mujeres excede sustancialmente el número de hombres en estas comunidades. Las mujeres jefas de hogares se identificarán también como beneficiarias fundamentales en la campaña de publicidad del programa, mientras que los subsidios se suministrarán de manera conjunta en el nombre de la pareja o en el nombre de la mujer, si es jefa de familia. La modalidad del “subsidio colectivo” permitirá a grupos indígenas solicitar subsidios colectivamente si así lo deciden, mientras que la adjudicación de títulos comunales de propiedad de la tierra —actualmente en práctica en algunas zonas o regiones en el país— será una de las opciones elegibles ofrecidas por el programa. En la primera fase se regularizará, como mínimo, la situación de tres mil lotes, mientras que la regularización de títulos se tornará un gasto elegible para el subsidio en la segunda fase. La segunda fase, si se aprueba, también formulará y difundirá normas adecuadas para la subdivisión.

#### **E. Riesgos**

- 4.12 **Fondos para micropréstamos.** El subsidio individual depende de un crédito para completar la financiación de viviendas. Pero la financiación hipotecaria y la



microfinanciación de la vivienda en Nicaragua son aun sectores emergentes. No obstante, el análisis de sensibilidad revela que las instituciones de microfinanciación extenderán préstamos por US\$7 millones en créditos para la vivienda en el transcurso de los tres próximos años además de reciclar su cartera actual de US\$5 millones de créditos para la vivienda. En comparación, el componente del subsidio individual del programa estimulará una demanda eficaz para US\$5 a US\$10 millones en microcréditos. De este modo, la oferta probable de microcréditos para la vivienda se ubica dentro de la gama presunta de demanda estimulada por la primera fase de la operación. La atención decidida a fortalecer el subsidio por parte de INVUR evita una iniciativa importante para financiar la microfinanciación en la primera fase del programa, mientras que la colaboración con ASDI confiere a esta organización —en lugar del BID— el liderazgo en la expansión de la capacidad de la microfinanciación para la vivienda. Una vez que existe mayor capacidad, la segunda fase del programa introducirá un componente de microfinanciación para la vivienda a fin de responder a toda deficiencia y ayudar a estructurar este sector emergente.

- 4.13 **Capacidad de las entidades auxiliares.** El Gobierno de Nicaragua tiene instituciones débiles en refugios y asentamientos. En parte por esta razón, el programa depende del sector privado para su ejecución —es decir, las ONG, las municipalidades y las instituciones de microfinanciación calificadas como entidades auxiliares. En la actualidad, existe una base sólida de estas organizaciones. Todas juntas, aproximadamente 75 municipalidades y 20 ONG, tienen experiencia en proyectos de vivienda popular y seguramente calificarán para ejecutar el subsidio colectivo. Seis instituciones de microfinanciación que en la actualidad extienden créditos para la vivienda y un banco comercial componen el cuadro inicial para operación del subsidio individual. La asistencia técnica capacitará a las entidades auxiliares que no pueden calificar inmediatamente para el programa.
- 4.14 **Capacidad de INVUR.** INVUR heredará de BAVINIC capital importante (US\$3 millones a US\$5 millones), un edificio adecuado, y relaciones existentes con muchas municipalidades. El director de BAVINIC ha reunido a miembros del personal básico que incluye técnicos y gerentes. Por otra parte, la cooperación técnica del FEJ y, así, el programa apoyarán la capacidad técnica y gerencial clave necesaria para el funcionamiento de INVUR.
- 4.15 **Aprobación del Reglamento Operativo de FOSOVI.** La Ley de INVUR establece las normas y los aspectos específicos de la operación del sistema de subsidios. No obstante, también determina que el Reglamento Operativo de FOSOVI —la unidad del subsidio dentro de INVUR— debe retornar al Congreso para la aprobación final. Una reunión entre el Representante Residente del Banco y los Diputados del Congreso indica que se adoptó esta decisión a fin de garantizar la operación apolítica y la transparencia del programa —una meta compartida firmemente por el BID e INVUR— y que se procura plenamente aprobar el

Reglamento Operativo de FOSOFI. INVUR y el Banco han acordado también un borrador para este Reglamento Operativo. Habida cuenta de este acuerdo y los aspectos específicos que se incluyen en la Ley de INVUR sobre la operación del subsidio, el equipo del proyecto considera que el riesgo que el Congreso no apruebe el Reglamento Operativo de FOSOFI es mínimo. Mientras tanto, es importante que INVUR siga adelante con los aspectos restantes del programa —fortalecimiento institucional, regularización de la tenencia de tierras y asistencia técnica. Por ello, el equipo del proyecto recomienda que la aprobación del Reglamento Operativo de FOSOFI por el Congreso y las normas reglamentarias pertinentes por el Ejecutivo sea una condición para el desembolso del subsidio.

- 4.16 **Autonomía de la selección de beneficiarios y transparencia.** La selección de los beneficiarios para la vivienda respaldada por el gobierno en Nicaragua no ha sido transparente. Este programa contiene cuatro salvaguardias críticas al respecto consignadas en el reglamento operativo. Lo que es más importante, la selección de los beneficiarios proviene de las bases más que de la cúspide. Las entidades auxiliares —que son generalmente organizaciones no partidaria— seleccionan y precalifican solicitudes. INVUR aprueba los hogares para el subsidio solo después de la aprobación previa por parte de las entidades auxiliares. La Ley de INVUR específicamente evita que INVUR trabaje directamente con los hogares. La ley también estructura la unidad del subsidio como una unidad semiautónoma con una Junta Administrativa separada del Directorio de INVUR. El programa respalda una campaña de relaciones públicas y de información sustancial que INVUR procura realizar e incluye la publicación de los nombres de los beneficiarios del subsidio en el sitio web de INVUR o la publicación en un periódico de circulación amplia. Finalmente, INVUR establecerá un servicio de consulta telefónica directa para recibir e investigar reclamaciones. De este modo, se conjugan salvaguardias múltiples para promover la transparencia de la operación del programa, en general, y la selección de los beneficiarios, en especial.

## MARCO LÓGICO

### PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL EN FASES MÚLTIPLES (NI-0064)

#### PRIMERA FASE

OBJETIVO	INDICADORES – FINAL DEL PROYECTO	VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>Meta</b>			
Profundizar mercados a fin de mejorar las condiciones de viviendas de hogares con ingresos bajos y moderados	<p>Mejoramiento de las condiciones de la vivienda para 17.500 hogares</p> <p>Participación de 20 ONG, 75 municipalidades y 5 instituciones de microfinanciación activamente en el programa como entidades auxiliares</p> <p>Participación de cinco urbanizadores o constructores de casas prefabricadas en la producción de 5.000 unidades centrales nuevas</p> <p>Gastos de construcción directos por \$55 millones, estímulo económico general de \$165 millones y generación de 16.500 puestos de trabajo</p> <p>Aumento medio de US\$1.800 del patrimonio de los hogares de beneficiarios del subsidio del programa (“incentivo”).</p>	<p>Vigilancia del proyecto y estudios modelo de inversiones de propietarios de hogares</p> <p>Evaluaciones del programa</p>	Estabilidad económica y política a nivel nacional

OBJETIVO	INDICADORES – FINAL DEL PROYECTO	VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>Propósito</b>			
Establecer un sistema de subsidios iniciales directos que: (a) hacen accesible la renovación y unidades centrales para hogares de ingresos bajos y moderados, y b) estimulan los préstamos para la vivienda, los ahorros de los hogares y la regularización de títulos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecimiento de un sistema de subsidios eficiente y transparente que procesa un flujo ininterrumpido de solicitantes y asigna eficazmente los subsidios del programa</li> <li>2. Cartera crediticia de préstamos en relación con el proyecto de US\$5,5 millones y desarrollo de micropréstamos para la vivienda del proyecto piloto a un sector establecido</li> <li>3. Cuenta de ahorro para la propiedad recibe subsidios como parte del proyecto de US\$1,0 millón.</li> <li>4. Apoyo para la regularización de títulos de terrenos para 3.000 lotes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes de situación por INVUR</li> <li>2. Informes de entidades auxiliares a INVUR</li> <li>3. Registros de prestamistas para la vivienda</li> <li>4. Archivos de registros de tierras de departamentos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación eficaz de las entidades auxiliares</li> <li>2. Expansión del proyecto para la microfinanciación de viviendas apoyado por Asistencia Sueca y asistencia técnica como parte de este proyecto fortalece la capacidad de los microprestamistas. Asistencia técnica del proyecto estimula a prestamistas hipotecarios existentes a dirigirse a un mercado de menor categoría</li> <li>3. Los montos de los subsidios adjudicados catalizan a los hogares para que soliciten hipotecas y a los prestamistas para la vivienda para que ofrezcan tal crédito</li> <li>4. Apoyo eficaz en la regularización de títulos de terrenos.</li> </ol>
<b>Resultados</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El sistema de subsidios se ha establecido, funciona eficazmente y ha impulsado la demanda para renovación de hogares y construcción nueva.</li> <li>2. El componente de microfinanciación de la vivienda otorga préstamos eficazmente</li> <li>3. Las entidades auxiliares han procesado eficazmente solicitudes de hogares y canalizado el subsidio</li> <li>4. La regularización de la tierra se realizó eficazmente</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 100% de los desembolsos de los fondos del subsidio</li> <li>2. 5.500 préstamos realizados, tasa de mora de 90 días menor a 5%</li> <li>3. Suministro de capacitación y asistencia técnica y comisiones sobre la base del desempeño a entidades auxiliares</li> <li>4. Identificación de estrategias eficaces para la regularización de la tierra</li> <li>5. INVUR ha desarrollado la capacidad no solo para operar el proyecto del subsidio sino también</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. INVUR informa sobre la campaña de promoción social, INVUR informa sobre visitas de vigilancia a las entidades auxiliares (incluidos análisis de muestras de hogares), y evaluación al finalizar el programa</li> <li>2. Informes de entidades auxiliares</li> <li>3. Evaluación de la regularización de la tierra</li> <li>4. Evaluación final del programa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocimiento del programa y manera en que se utiliza es generalizado entre los hogares de ingresos bajos y moderados.</li> <li>2. Una cantidad suficiente de organizaciones calificadas tienen interés y solicitan actuar como entidades auxiliares</li> <li>3. Otros organismos del gobierno nacional y local participan y realizan el seguimiento de las recomendaciones y los cambios que resultan de las leyes, los talleres y la asistencia técnica de INVUR.</li> </ol>

OBJETIVO	INDICADORES – FINAL DEL PROYECTO	VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
5. Establecimiento de una organización de política habitacional sólida, INVUR, que puede orientar la reforma en el sector  6. Estrategia Nacional para la Vivienda y Plan de Acción preparados	proyecto del subsidio sino también para realizar investigación y orientar el cambio en materia de políticas  6. Entrega de la versión final de la Estrategia Nacional para la Vivienda		
<b>Actividades</b>			
1. Invertir en la restauración de viviendas, construcción nueva y regularización de tierras  a. Asignación de subsidios b. Extensión y rescate de microcréditos c. Renovación de viviendas y construcción nueva d. Regularización de tierras en una municipalidad	a. Asignación de 100% de los subsidios b. Otorgamiento de préstamos para complementar los 5.500 subsidios individuales c. Sistema automatizado de aplicación y asignación de subsidios con entrega de programas y equipos de computación a entidades autorizadas y sistema autorizado para la suscripción en vigencia d. Sistema para la revisión de la construcción en vigencia e. 3.000 parcelas o lotes regularizados	a. Informes de avance, análisis de muestras de hogares y evaluación al finalizar el programa por INVUR b. Informes de las entidades auxiliares c. Evaluación final	a. Los hogares están interesados en el programa y las organizaciones calificadas como entidades auxiliares participan activamente. Los hogares están interesados en tomar préstamos. b. Apoyo del Gobierno de Nicaragua a las reformas de política. c. Cooperación de otros organismos del gobierno local y nacional en ámbitos pertinentes como tierras (Funcionarios a cargo de la inscripción de la propiedad de los Departamentos) y financiación (superintendencia bancaria) d. Se realizan planes para la expansión del microcrédito para la vivienda en Nicaragua por Asistencia Sueca, el BID y otros donantes (USAID) y participación de instituciones de microfinanciación nicaragüenses en el programa

OBJETIVO	INDICADORES – FINAL DEL PROYECTO	VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
			e. Aprobación de las normas apropiadas o la ley que rige las instituciones de microfinanzas
<p>2. Fortalecimiento institucional</p> <p>a. Establecimiento pleno de INVUR</p> <p>b. Calificación y fortalecimiento de las entidades autorizadas</p>	<p>a. Conclusión de la cooperación técnica para el inicio de INVUR.</p> <p>b. Personal de INVUR contratado por firma sobre la base del concurso y capacitado</p> <p>c. Las entidades autorizadas aumentan en número y capacidad para cubrir toda la zona de Managua y las zonas urbanas medianas en el país</p>	<p>a. Informe de avance logrado y final de la cooperación técnica</p> <p>b. Modelo de análisis de las entidades auxiliares</p>	<p>a. Apoyo del Gobierno de Nicaragua al establecimiento adecuado de INVUR</p> <p>b. Un número suficiente de entidades auxiliares están interesadas en el programa y desean participar activamente en todo el país</p>
<p>3. Reforma de política</p> <p>a. Finalización de la asistencia técnica a los prestamistas en microfinanciación de viviendas y financiación hipotecaria</p> <p>b. Finalización de la asistencia técnica para la financiación del subsidio para regularización de tierras y modificación del proyecto para la financiación de tal regularización</p> <p>c. Finalización de la asistencia técnica para la ejecución hipotecaria y el cumplimiento de otras garantías para los préstamos para la vivienda</p> <p>d. Conclusión de la asistencia técnica para reducir los cargos sobre bienes raíces y transacciones de financiación para hogares de bajos ingresos</p> <p>e. Establecimiento de la capacidad para la investigación habitacional y</p>	<p>a. Los préstamos a pequeña escala para la vivienda se expanden más allá de la etapa del proyecto piloto hasta alcanzar la capacidad para otorgar 3.000 créditos por año.</p> <p>b. Algunas instituciones financieras reguladas participan en el programa en calidad de entidades auxiliares o como prestamistas.</p> <p>c. Se identificaron barreras a la ejecución hipotecaria y el cumplimiento de otros intereses de garantía en la propiedad real y se emitieron recomendaciones</p> <p>d. Se identificaron los cargos y las normas que impiden la compra, la construcción y la financiación de viviendas de ingresos bajos y moderados y se emitieron recomendaciones</p>	<p>a. Informes y estudios por parte de Asistencia Sueca y la Unidad de Microfinanzas del BID sobre proyectos de micropréstamos para la vivienda en Nicaragua.</p> <p>b. Datos hipotecarios de la Superintendencia Bancaria</p> <p>c. Informes de situación y evaluación al finalizar el programa por parte de INVUR</p> <p>d. Informes de las entidades auxiliares</p>	<p>a. INVUR invierte recursos del programa y asigna mayor prioridad al desarrollo y las actividades de la unidad para la Estrategia Habitacional</p> <p>b. El Presidente de INVUR adopta una función activa en la promoción de los cambios de política</p>

OBJETIVO	INDICADORES – FINAL DEL PROYECTO	VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
la formulación de políticas y programas en INVUR	e. La unidad de datos y política de INVUR cuenta con plantilla de personal completa y programa de investigación en marcha		

### PLAN DE ADQUISICIÓN TENTATIVO

ADQUISICIONES PRINCIPALES	FUENTE DE FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL	MÉTODO DE ADQUISICIÓN	PRECALIFICACIÓN	FECHA ESTIMADA
<b>1. INVERSIÓN</b>					
<b>Piloto para la tenencia de tierras</b>					
3 consultorías con un costo medio de \$60.000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$200.000	LP	Sí	2003
<b>Mapas de riesgo</b>					
1 consultoría con un costo de \$70.000 (mapas para municipalidades más grandes)	100% Fondo Austríaco	US\$70.000	LPN	Sí	2003
3 consultorías con un costo medio de \$75.000 (mapas para municipalidades más pequeñas)	100% Fondo Austríaco	US\$225.000	LPN	Sí	2003,2004, 2005
<b>2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>					
<b>Capacitación y sistema de información</b>					
1 consultoría con un costo medio de \$300.000 (actividades de capacitación)	100% BID	US\$300.000	LPI	Sí	2003
<b>Unidad de estrategia habitacional, investigación y evaluación (investigación y evaluación)</b>					
Auditoría de las operaciones \$20.000/año	100% BID	US\$60.000	LPN	No	2003, 2004, 2005
Auditoría financiera \$10,000/año	100% BID	US\$30.000	LPN	No	2003,2004, 2005
10 consultorías con un costo medio de \$20,000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$200.000	LP	Sí	2003,2004, 2005
<b>Campaña de relaciones públicas</b>					
1 consultoría con un costo de \$150.000	100% BID	US\$150.000	LPN	No	2003
5 consultorías con un costo medio de \$50.000 (producción de material de apoyo)	100% BID	US\$250.000	LPN	No	2003,2004, 2005
<b>3. REFORMA DE POLÍTICA Y ASISTENCIA TÉCNICA</b>					
<b>Asistencia técnica para la microfinanciación de viviendas</b>					
2 consultorías con un costo medio de \$100.000 (talleres)	100% BID	US\$200.000	LPN	Sí	2003,2004



ADQUISICIONES PRINCIPALES	FUENTE DE FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL	MÉTODO DE ADQUISICIÓN	PRECALIFICACIÓN	FECHA ESTIMADA
2 consultorías con un costo medio de \$25.000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$50.000	LP	Sí	2004
<b>Regularización de la tenencia de tierras</b>					
6 consultorías con un costo medio de \$25,000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$150.000	LP	Sí	2004,2005
<b>Estrategia Nacional para la Vivienda y Plan de Acción</b>					
12 consultorías con un costo medio de \$25,000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$300,000	LP	Sí	2003,2004, 2005
<b>Disolución de BAVINIC</b>					
3 consultorías con un costo medio de \$50,000 (estudios técnicos)	100% BID	US\$150.000	LP	Sí	2003,2004

LPI - Licitación pública internacional

LPN - Licitación pública nacional

LP - Licitación privada

## PERFIL DE COFINANCIAMIENTO

### NICARAGUA

9 de agosto de 2002

<b>Nombre del proyecto:</b>	Programa de Vivienda Social en Fases Múltiples, Primera Fase: Preparación de Mapas de Riesgo Ambiental	
<b>Nombre del Fondo Fiduciario:</b>	Fondo Fiduciario Austríaco para la Asistencia y la Reconstrucción por los Desastres Ocasionados por el Huracán Mitch (Cofinanciamiento conjunto del componente de inversión para el Proyecto NI-0064)	
<b>Equipo del país:</b>	Jefe: Bruce Ferguson (RE2/FI2); otros miembros: Jesus Navarrete (RE2/FI2); Jaime Cofre (COF/CNI); Caroline Clarke (RE2/EN2); Laura Profeta (LEG/OPR); Cristina Landázuri (LEG/OPR); Jorge Vargas (consultor); Miguel Angel Murillo (consultor); Mario Navarro (consultor); Rodolfo Mora (consultor).	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Instituto de Vivienda Urbana y Rural de Nicaragua (INVUR) en colaboración con el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)	
<b>Beneficiarios:</b>	República de Nicaragua	
<b>Plan de financiamiento:</b>	Cofinanciamiento (Fondo Austríaco Mitch)	US\$300.000
<b>Período de ejecución:</b>	18 meses	
<b>Período de desembolso:</b>	24 meses	

**Condiciones contractuales especiales:**

Condiciones especiales para el primer desembolso de los recursos del Fondo Austríaco Mitch:

- 1) cumplimiento de las condiciones precedentes establecidas en las condiciones generales del contrato del préstamo;
- 2) conclusión de un acuerdo entre el prestatario y el INVUR para la ejecución y transferencia de los fondos;
- 3) conclusión de un acuerdo entre INVUR y el INETER para la preparación de los mapas de riesgo ambiental.

## **I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Un alto porcentaje de la población en América Central reside en zonas que son altamente vulnerables a los desastres provocados por terremotos, desprendimiento de tierras y huracanes. A pesar de esta vulnerabilidad, las consideraciones ambientales en la mayoría de los países de la región se integran deficientemente en la planificación del desarrollo urbano y la vivienda, especialmente en su práctica actual. Esta falta de integración eficaz parece ser el resultado de dos factores principales. En primer término, a pesar de que algunas ciudades cuentan con planes de urbanización y estos planes identifican zonas vulnerables a desastres naturales y para la protección ambiental, la ejecución es defectuosa. La implantación de estos planes es responsabilidad de los gobiernos municipales que a menudo no cuentan con los instrumentos necesarios para la aplicación eficaz de los mismos. En segundo lugar, estos planes generalmente no consideran aquellas urbanizaciones informales, y que representan más de 50% en las zonas urbanas en la región. Como resultado, incluso cuando los gobiernos cuentan con la capacidad para regular planes de urbanización para el sector formal, la ubicación y la construcción de viviendas populares y negocios pequeños que conforman los asentamientos informales, no están reguladas con lo cual se convierten en los principales blancos de las pérdidas ocasionadas por estos desastres naturales.
- 1.2 Nicaragua conoce bien las pérdidas ocasionadas por fenómenos naturales. El país está situado en la cima de tres plataformas tectónicas, con sistemas de falla locales y regionales activos y 7 volcanes en actividad. El país está ubicado también en el extremo occidental del cinturón de huracanes del Caribe y a menudo es azotado por vientos de alta velocidad y precipitaciones intensas. Con terreno montañoso y sistemas de cuencas hidrográficas complejas, los desprendimientos de tierras y las inundaciones son comunes. El huracán Mitch fue un recordatorio simplemente del grado de vulnerabilidad de la población y el sector de la vivienda, en especial, a tormentas de vientos, inundaciones y desprendimientos de tierras. Además del huracán Mitch en 1998, la tormenta tropical Gert en 1993 y el huracán Cesar en 1996 azotaron Nicaragua hasta ocasionar efectos devastadores, especialmente en lo que respecta a las disponibilidades de viviendas populares. Sólo el huracán Mitch destruyó 41.000 unidades.

- 1.3 La ubicación y las técnicas de construcción de la vivienda contribuyen a las pérdidas ocasionadas por estos desastres naturales. Aún así las 152 municipalidades que conforman el país poseen escasos instrumentos eficaces para evaluar el riesgo de daño a la urbanización en general, y la vivienda en especial, y para propiciar los asentamientos humanos en zonas seguras.
- 1.4 El Programa de Vivienda Social en Fases Múltiples procura mejorar las condiciones de la vivienda de hogares de ingresos bajos y moderados en Nicaragua. El componente de inversión —uno de los tres componentes que forman parte del programa y el más grande en cuanto a recursos asignados— comprende un programa de subsidios para hogares de ingresos bajos y moderados. Como parte de este componente, el programa aborda las necesidades en relación con la vulnerabilidad ambiental de asentamientos habitacionales de bajos ingresos mediante la introducción de un instrumento que orienta la construcción hacia zonas seguras y fortalece las capacidades de las municipalidades para manejar riesgos de fenómenos naturales: los mapas de riesgo ambiental.
- 1.5 **Los mapas de riesgo ambiental** clasifican las zonas en la municipalidad como riesgo alto, medio o bajo según la vulnerabilidad ambiental. El mapeo implica la preparación de mapas separados de riesgos de inundación, desprendimientos de tierra, alud de lodo, terremotos y zonas ambientalmente frágiles. Un mapa final reúne esta información en un mapa de riesgo general para la municipalidad. El programa requiere la formulación de mapas sobre riesgos ambientales para todas las municipalidades en las cuales se realizarán inversiones (es decir, subsidios para viviendas).

## II. OBJETIVOS

- 2.1 El objetivo del presente proyecto es contribuir a la formulación de la estrategia que aborda las necesidades en relación con la vulnerabilidad ambiental de asentamientos de viviendas populares en Nicaragua mediante la prestación de apoyo financiero para la preparación de planes de riesgo ambiental para todas las municipalidades en el país.

## III. DESCRIPCIÓN

- 3.1 El proyecto comprenderá una tarea única: la preparación de mapas de riesgo ambiental para todas las municipalidades en el país. Se prepararán dos juegos de mapas. El primer juego cubrirá las 10 municipalidades más grande del país, mientras que el segundo juego cubrirá las 142 municipalidades restantes (más pequeñas). El primer juego será preparado con el uso de instrumentos de precisión moderada como fotografías aéreas e imágenes satelitales que se complementarán con trabajo en el terreno y participación de la comunidad. Estos mapas serán

preparados durante los cuatro primeros meses del programa por el personal y consultores que el INETER contrate y supervise. Los mapas para 3 de las 10 municipalidades se completaron como parte de la preparación del programa, por lo cual el proyecto respaldará la producción de los mapas para las 7 municipalidades restantes de este primer juego. El segundo juego de mapas (para municipalidades más pequeñas) se llevará a cabo de acuerdo con un método más simple que dependerá principalmente del trabajo en el terreno y la participación de la comunidad. Este juego de mapas será realizado en el curso de los dieciocho primeros meses del programa por el personal y consultores que será contratado y supervisado por el INETER.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN**

- 4.1 Los mapas de riesgos ambientales orientarán la construcción de viviendas sociales hacia zonas seguras y fortalecerán las capacidades de las municipalidades de administrar riesgos de desastres naturales. De esta manera, la preparación de mapas de riesgos ambientales para cada municipalidad en el país se torna crucial en la articulación de una estrategia eficaz para abordar —de manera viable— las necesidades en relación con la vulnerabilidad ambiental de los asentamientos humanos en el país, especialmente aquellos en los que residen grupos de ingresos bajos. En consecuencia, estos mapas contribuirán a la planificación más eficaz del uso de la tierra por parte de las municipalidades de Nicaragua —una meta apoyada también por el Programa de Vivienda Social en Fases Múltiples.
- 4.2 Los mapas de riesgos ambientales constituyen también un elemento clave en la ejecución del Programa de Vivienda Social en Fases Múltiples. Durante la ejecución del programa se destinarán subsidios para la vivienda únicamente al financiamiento de unidades habitacionales en municipalidades que poseen un mapa de riesgo ambiental. Una vez que se prepara el mapa para una municipalidad en particular, el reglamento de INVUR establece que todas las solicitudes de subsidios cumplan con las zonas de exclusión designadas en el mapa. Los subsidios para la vivienda no serán elegibles para ubicaciones de viviendas en zonas designadas como inhabitables. El cumplimiento de las zonas de los mapas será verificado en primer término por la entidad auxiliar (por ejemplo, la municipalidad) que promueve el proyecto y consecuentemente por INVUR antes de conceder la aprobación final.
- 4.3 El proyecto concuerda con la estrategia del Banco en Nicaragua, la cual incluye como una de sus tres prioridades abordar las necesidades de la población de bajos ingresos. Al contribuir al establecimiento de una estrategia ambiental el proyecto ayuda a tratar una forma de vulnerabilidad que afecta principalmente a familias de bajos ingresos y, de este modo, a construir una base más sólida para escapar a la pobreza.

## **V. PRESUPUESTO**

- 5.1 El costo total del proyecto se estima en \$300.000. Los fondos servirán para preparar los 7 mapas restantes para las 10 municipalidades más grandes. El costo de cada mapa individual de este primer juego es \$10.400, por un total de \$72.800 para el juego completo. La cuantía incluye los gastos de participación del INETER durante la preparación del proyecto. Los fondos cubrirán también la preparación de los mapas individuales para las 142 municipalidades restantes. El costo de cada mapa individual de este segundo juego se ha estimado en \$1.600 para un total de \$227.200 para el juego completo, como en el caso del primer juego, etc.

## **VI. EJECUCIÓN**

- 6.1 El beneficiario de este proyecto será la República de Nicaragua. El organismo ejecutor será INVUR, en cooperación con el INETER.
- 6.2 La producción de los dos juegos de mapas se realizará mediante procesos separados, los cuales serán supervisados por el INETER. La producción real de los dos juegos de mapas se realizará según los métodos formulados y probados durante la preparación del proyecto. Los términos de referencia para la producción de mapas y talleres comunitarios, identificaciones de firmas y consultores y pautas para medidas de atenuación, listas de verificación y formatos pueden encontrarse en los archivos técnicos del programa.
- 6.3 Para la producción actual de los dos juegos de mapas, consultores (firmas o consultores individuales) seleccionados y contratados por INETER presentarán un plan de trabajo al comienzo del contrato y un informe final al finalizar el contrato. El plan de trabajo y el informe final se presentarán al funcionario del INETER encargado del proyecto que también supervisará el cumplimiento con las actividades y los plazos.
- 6.4 El INETER presentará informes financieros al INVUR; organismo ejecutor, detallando el uso de los recursos del Fondo Austríaco Mitch.
- 6.5 Las actividades comprendidas en este proyecto se administrarán y ejecutarán según los procedimientos y los mecanismos que regulan la ejecución de la Vivienda Social en Fases Múltiples.

## **VII. RESPONSABILIDADES DENTRO DEL BANCO**

- 7.1 La Representación del Banco en Nicaragua será responsable de supervisar la ejecución de las actividades comprendidas en el presente proyecto. El especialista en la representación es Jaime Cofré [tel: (505) 267-0831, fax: (505) 267 3469] Correo electrónico: [jaimeco@iadb.org](mailto:jaimeco@iadb.org).

## **VIII. RECOMENDACIÓN**

- 8.1 El equipo del proyecto recomienda el uso de los recursos del Fondo Austríaco para Mitch por el monto de \$300.000 a fin de financiar las actividades descritas en este documento.

## **IX. CERTIFICACIÓN**

- 9.1 Certifico que los recursos del Fondo Austríaco para Mitch (Fondo de Asistencia y Reconstrucción en el caso de Desastres de Austria para los Países de América Central afectados por el Huracán Mitch) están disponibles por un máximo de US\$300.000 a fin de financiar la Producción de Mapas de Riesgo Ambiental. El compromiso y el desembolso de estos recursos será llevado a cabo solo por el Banco en dólares estadounidenses. La misma moneda se utilizará para estipular la remuneración y los pagos a consultores, con excepción de los consultores locales que trabajan en su propio país miembro prestatario para quienes la remuneración se definirá y se hará efectiva en la moneda de ese país. Los recursos del Fondo no se pondrán a disposición para cubrir montos superiores al certificado anteriormente en el presente documento para la ejecución de las actividades comprendidas en este proyecto. Un monto superior al certificado puede ser resultado de compromisos de contratos denominados en una moneda distinta a la del Fondo, con lo cual se producen diferencias en la tasa de cambio, que no afectan el Fondo.

(original firmado)

Arnoldo M. da Fonseca, Jefe

Unidad de Coordinación para la Cooperación Técnica

07/18/02

Fecha

**MARCO PARA LA REFORMA DE LA VIVIENDA PARA EL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL  
EN FASES MÚLTIPLES DE NICARAGUA (NI-0064)**

<b>Categoría</b>	<b>Situación</b>	<b>Intervención del programa</b>
Subsidios	Existe una gran demanda acumulada para la renovación de viviendas, en especial, pero también para construcciones nuevas destinadas a hogares de bajos ingresos. Los costos bajos de la construcción implican que un subsidio modesto puede ayudar a estas familias a lograr una solución de vivienda mínima. La inclusión de las personas de escasos recursos implica que las organizaciones locales deben ayudar a organizar la demanda.	El componente de inversión de cada una de las dos fases del programa provee fondos para 17.500 subsidios dirigidos a hogares de bajos ingresos. El total de 35.000 subsidios cubrirá 5% de las familias nicaragüenses. El subsidio es modesto en volumen y canalizado a través de organizaciones adecuadas (entidades auxiliares) a fin de llegar a familias de ingresos bajos y moderados.
Financiación crediticia	El financiamiento hipotecario sirve solo a hogares de ingresos más altos. Los proyectos de microfinanciación de viviendas se aplican a hogares de ingresos bajos y moderados para la renovación de hogares, pero en una escala relativamente baja (1.800 préstamos por año) como parte del programa PRODEL apoyado por Asistencia Sueca (ASDI) y otras fuentes de financiación.	El subsidio individual crea incentivos contundentes a fin de complementar la subvención con microfinanciamiento y ahorros. La asistencia técnica durante la primera fase del programa establece la base y diseña un componente de inversión para suministrar financiamiento a pequeña escala de viviendas durante la segunda fase del programa.
Terrenos habilitados y derechos de propiedad	Una porción extraordinariamente alta de la población - más de 80% - es propietaria. No obstante, solo aproximadamente la mitad de estos hogares (53%) posee el título legal pleno. Gran parte del resto tiene grados variables de derechos que no alcanzan a constituir título legal pleno.	La primera fase incluye apoyo en la regularización de la tenencia de tierras para 3.000 hogares. No obstante, el componente del subsidio durante la primera fase está disponible sólo para hogares con título legal pleno, mientras que la segunda fase implica la regularización de la tenencia como costo elegible para el subsidio.
Gastos de urbanización y reglamentación	Las municipalidades están a cargo pero no reglamentan la urbanización. El país no posee reglamentos para construcciones y subdivisiones que equilibren la asequibilidad con la seguridad, con lo cual contribuyen a problemas y desastres ambientales.	Durante la segunda fase, el programa suministra asistencia técnica para preparar reglamentos de subdivisión y la construcción equilibrados y difundirlos a las municipalidades. El examen ambiental sobre la base de mapas de riesgos garantiza el uso del subsidio en zonas propicias durante el programa.



<b>Categoría</b>	<b>Situación</b>	<b>Intervención del programa</b>
Instituciones	Nicaragua no cuenta con una institución capaz de ejecutar una política habitacional. En cambio, recurre principalmente a construcción esporádica de unidades a menudo financiadas por asistencia internacional en respuesta a emergencias. El banco para la vivienda, BAVINIC, ha fracasado financieramente.	El programa fortalece una política nueva y organismo de programas de vivienda, INVUR, normado en una ley nueva (Ley de INVUR). Un organismo independiente selecciona el personal gerencial de INVUR mediante concursos. BAVINIC fue disuelto por una serie de pasos específicos y sus obligaciones fueron absorbidas por el Gobierno de Nicaragua.