

APOYO A LA SOLUCION DE CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD

NICARAGUA

(TC-95-01-09-1)

RESUMEN EJECUTIVO

SOLICITANTE: Ministerio de Finanzas (MIFIN)

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Finanzas, a través de su Vice
Ministerio de la Propiedad

BENEFICIARIOS: República de Nicaragua

FINANCIAMIENTO: BID: US\$2.800.000 (SF)
Aporte local: US\$ 500.000
Total: US\$3.300.000

PLAZOS: Período de ejecución: 24 meses
Período de desembolso: 36 meses

CLASIFICACION AMBIENTAL: El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 28 de febrero de 1995 clasificó esta operación en la Categoría II.

OBJETIVOS: El objetivo general de la cooperación técnica propuesta es colaborar con el gobierno de Nicaragua en acelerar la resolución administrativa de conflictos asociados a la propiedad e iniciar un proceso de titulación de propiedades urbanas.

DESCRIPCION: Los recursos de la cooperación técnica propuesta se utilizarán para financiar el fortalecimiento administrativo y técnico del Viceministerio de la Propiedad, de la Procuraduría General de la Propiedad y de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones; para un programa piloto de titulación urbana; y para un programa de capacitación y difusión.

BENEFICIOS: La cooperación técnica propuesta complementaría los esfuerzos que el Gobierno de Nicaragua está realizando para acelerar la solución administrativa de los conflictos asociados a la propiedad. A través de la consolidación y fortalecimiento de las instancias administrativas del Viceministerio de la Propiedad y demás actividades del Programa propuesto, la cooperación técnica aceleraría la resolución de un mínimo de 90% de los conflictos de propiedad incluidos en el Programa dentro del plazo de dos años contemplados para su ejecución.

La solución administrativa de un grupo importante de conflictos de la propiedad redundará en un clima más propicio para la inversión y será un factor importante en el mejoramiento de la estabilidad política y social del país.

RIESGOS:

El riesgo principal de la operación es que esta se encuentra en el centro de las discusiones públicas y en consecuencia no puede substraerse de la dinámica política que hoy y en el inmediato futuro la caracteriza. Ello pone de presente la posibilidad de llegar a la definición por el legislador -léase Asamblea Legislativa- de una solución que rebase la hasta ahora aproximación puramente administrativa a la problemática de la propiedad. Cualquier determinación adoptada por la Ley en sentido material, dejaría sin vigencia lo ya prescrito como vía de solución por los decretos hoy vigentes. Las alternativas planteadas hasta el momento gozan de una fuerza que será relativa si otros caminos van a ser explorados por el legislador. Aunque ello hoy no es previsible, el advenimiento de la campaña electoral y el alindamiento de las fuerzas políticas alrededor del tema de la propiedad, puede abrir nuevas opciones, distintas de aquellas que hoy apuntan a la consolidación de un proceso iniciado con los mandatos normativos del 1990.

Adicionalmente, la credibilidad del sistema de bonos de compensación descansa en la percepción de los demandantes que estos instrumentos se encuentran respaldados con recursos frescos provenientes de la venta de activos estatales. Los retrasos y obstáculos a este proceso podrían afectar la viabilidad de arreglos satisfactorios para las partes.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS:**

La operación propuesta es consistente con los lineamientos establecidos en la estrategia de programación del Banco para Nicaragua, de abril de 1994, dado que representa un esfuerzo clave para apoyar tanto la reactivación del sector productivo como la estabilidad política y de desarrollo socio-económico del país, mediante la solución de la problemática de reclamos de propiedad en las áreas rural y urbana.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Como procedimiento de excepción a las políticas del Banco en materia de adquisición de bienes y servicios, se propone la contratación sin competencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para que se constituya, por encargo del organismo ejecutor, en agencia especializada, y en administrador de los recursos de la operación, de la selección y contratación de los consultores individuales y de las adquisiciones de los equipos considerados en el Programa. El ejecutor suscribiría un convenio de prestación de servicios con el PNUD en el que se establecerían las disposiciones necesarias para asegurar que la selección y la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de equipo, se llevaría a cabo de acuerdo con los procedimientos del Banco. El convenio entre el ejecutor y el PNUD requerirá la aprobación previa del Banco.

**CONDICIONES
ESPECIALES PARA
LA EJECUCION:**

Previo al primer desembolso de la contribución del Banco, el organismo ejecutor deberá presentar a satisfacción del Banco lo siguiente:

- a. evidencia de que fue suscrito el Contrato entre el Gobierno y la Agencia Especializada PNUD;
- b. evidencia de que fue seleccionado el Coordinador Nacional del programa;
- c. evidencia de que se haya establecido el Comité de Coordinación;
- d. evidencia de que se hayan designado los funcionarios de la Unidad Ejecutiva Gerencial (UGE).
- e. evidencia de la elaboración de los términos de referencia para la consultoría internacional sobre los siguientes: (i) diseño detallado de la Oficina de Auditoría Operativa; (ii) diseño detallado del sistema automatizado de la PGP y CNRC; y (iii) Plan Piloto de titulación urbana.

I. ANTECEDENTES

A. Contexto Macroeconómico

- 1.1 En 1990, el gobierno de Nicaragua inició un programa de estabilización y ajuste estructural. La inflación anual ha descendido al 13,4% en 1994 de más del 7,000% en 1990; se han privatizado 343 empresas estatales; se han eliminado 60.000 efectivos del ejército y 10.000 puestos públicos de la nómina del Gobierno Central; se han reformado los sectores del comercio y financiero; se han creado marcos legales para el establecimiento de la banca privada, la Superintendencia de Bancos, de las zonas francas de exportación y para la promoción de la inversión extranjera y las exportaciones; y se ha iniciado un programa de reestructuración de las empresas de servicios públicos incluyendo la participación del sector privado en las mismas.
- 1.2 Se estima que el PIB registró un crecimiento del 3,2% para 1994, comparado con una disminución del 0,9% en 1993. Los sectores más dinámicos fueron la agricultura, la pesca y la ganadería. Sin embargo, aún subsisten altas tasas de desempleo (21,8%), y un elevado crecimiento poblacional (3,0%), lo que contribuye a que se acrecienten los niveles de pobreza.

B. Situación de la propiedad en Nicaragua

- 1.3 La administración sandinista (1979-1990) adelantó un drástico programa de confiscaciones y redistribución afectando más de 5.200 propiedades rurales (aproximadamente 2.1 millones de has) y más de 5.000 propiedades urbanas. En febrero de 1990 fue elegido un nuevo gobierno. Durante el "período de transición" (febrero-abril), se aceleró el proceso de asignación y distribución de las propiedades confiscadas o expropiadas mediante la entrega de viviendas (Ley 85) y lotes urbanos (Ley 86) a sus ocupantes a la fecha de expedición de la ley; y el reconocimiento de los títulos de reforma agraria provisionales y definitivos expedidos hasta abril de 1990 (Ley 88).
- 1.4 La problemática sobre los reclamos de propiedad en Nicaragua constituye uno de los temas más complejos y conflictivos que enfrenta la sociedad nicaragüense. El problema tiene dimensiones políticas, legales, económicas y administrativas. Las confiscaciones están en el centro del debate político: el posible aprovechamiento indebido durante la transición y los reclamos de los afectados (nacionales y extranjeros) son materias que posiblemente definirán el debate electoral que se avecina. La mayoría de las propiedades no está formalmente legalizada en los registros públicos; la superimposición de derechos sobre la misma propiedad ha alcanzado proporciones alarmantes: más del 40% de los hogares nicaragüenses se encuentran involucrados en algún problema de derechos de propiedad. La gran mayoría (más del 70%) de las propiedades rurales no han sido legalizadas en los registros

públicos. Adicionalmente, más de 100.000 familias ocupan hoy tierras de propiedades urbanas confiscadas.

- 1.5 Este problema tiene importantes repercusiones económicas. Los requerimientos estimados de repago a los confiscados superan la capacidad del gobierno, lo que afecta el valor de cambio de los instrumentos de pago. Las propiedades en conflicto carecen de crédito y apoyo técnico lo que influye negativamente en la producción agropecuaria. Los conflictos sobre los derechos de propiedad desalientan la inversión privada nacional y extranjera.
- 1.6 Finalmente, el problema tiene dimensiones administrativas importantes: el aparato estatal creado para acelerar su resolución tiene deficiencias y duplicaciones que deben ser superadas. Se requiere su mejoramiento puesto que el mismo constituye una variable clave para mejorar las relaciones internacionales, acelerar la obtención de recursos externos necesarios para cubrir el equilibrio macroeconómico, y crear las condiciones necesarias para promover la inversión privada.

C. Marco institucional y administrativo del sistema de la propiedad

- 1.7 El nuevo Gobierno, desde el inicio de su mandato, ha puesto en práctica un conjunto de acciones encaminadas a estructurar un sistema administrativo y de financiamiento para buscar la solución del problema de la propiedad. En 1991, creó la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT) para revisar la legalidad de las transferencias urbanas y rurales, efectuadas en el período de transición según lo dispuesto en las leyes 85, 86 y 88. En 1992, estableció una Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones (CNRC), para considerar los reclamos de los propietarios confiscados, determinar su legitimidad y recomendar su devolución o compensación.
- 1.8 Para fijar los montos de compensación para las propiedades confiscadas que no puedan ser devueltas, el gobierno estableció la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones (OCI). Las compensaciones son realizadas en bonos expedidos por el gobierno (Ley 180 de 1994). Estos bonos, denominados en dólares, están respaldados, en principio, con los recursos derivados de las privatizaciones (incluyendo TELCOR) y pueden ser utilizados como garantía bancaria o como instrumento de pago en la compra de activos estatales.
- 1.9 En 1994, el gobierno creó en el Ministerio de Finanzas, un Viceministerio encargado del tema de la propiedad con el propósito de consolidar el conjunto de oficinas dispersas y de acelerar el proceso de compensación para los confiscados y de legalización y titulación para los beneficiarios. Quedaron bajo la jurisdicción de este Viceministerio, la OOT y la OCI. Asimismo, se creó una Oficina de Titulación Urbana (OTU) para fortalecer el proceso de titulación de bienes urbanos. Las entidades mencionadas constituyen el "sistema de la propiedad".

- 1.10 Este "sistema" se apoya en la información del Catastro Nacional (a cargo del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER) y en los Registros Públicos (dependientes de la Corte Suprema de Justicia). Adicionalmente, sus oficinas requieren de información y realizan consultas a instituciones y dependencias del Estado, que administran, o administraron, algunos bienes en litigio. Intervienen también en el proceso, la Tesorería de la República para el manejo de los bonos, la Procuraduría General de Justicia por intermedio de la Procuraduría de la Propiedad para representar al Estado ante los tribunales, y la Notaría del Estado.
- 1.11 En su conjunto, este marco administrativo busca: (i) la normalización de la propiedad de los beneficiarios de la reforma agraria; (ii) la normalización de la asignación de viviendas, lotes de terrenos y otros inmuebles urbanos; (iii) la revisión de las confiscaciones, expropiaciones y desposeimientos injustificados, a fin de proceder a la devolución de los bienes o en su defecto a la compensación correspondiente; y (iv) la revisión de las asignaciones de bienes efectuada durante el "período de transición" a fin de determinar la legitimidad de tales asignaciones y proceder en consecuencia. No obstante lo anterior, el proceso administrativo que pretende acelerar la resolución de los conflictos de propiedad, no niega el derecho de los reclamantes a acceder al sistema judicial.
- 1.12 Si bien se han adelantado importantes esfuerzos para consolidar el sistema administrativo de la propiedad, este adolece de diversos problemas: (i) duplicación de actividades, traslapes y dispersión entre las diversas oficinas que intervienen en el sistema; (ii) información incompleta e imprecisa de escrituración de las propiedades; (iii) limitada disponibilidad de datos catastrales; (iv) transposición de títulos (registros de más de un dueño); (v) lentitud de los sistemas de comunicación; y (vi) dificultades en la titulación formal de las propiedades con solvencias.
- 1.13 Según información oficial, el universo por resolver en relación a la problemática sobre la propiedad comprende 151.178 casos. De este universo, 34.000 casos están referidos a la legalización de beneficiarios de la reforma agraria anteriores al 25 de febrero de 1990, y están comprendidos en las metas del Programa Nacional de Catastro, Titulación y Registro el cual cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial. La diferencia (117.178) corresponde a los casos sujetos a los procesos de revisión administrativa. De éstos, casi 5.300 corresponden a reclamos por confiscaciones, y más de 110.000 a beneficiarios cuyas propiedades (viviendas, lotes urbanos y propiedades agrícolas) deben ser normalizadas y tituladas:

<u>Beneficiarios</u>	
Viviendas (Ley 85):	11.244
Lotes (Ley 86):	90.264
Reforma Agraria (Ley 88):	<u>10.382</u>
Sub total	111.890
<u>Confiscaciones</u>	
Reclamos por confiscaciones, expropiaciones y desposeimientos:	5.288
TOTAL	117.178

- 1.14 De la totalidad de los casos de viviendas (11.244), no se sometieron al proceso de revisión administrativa 1.015, que junto con 1.230 casos denegados, totalizan 2.245 casos que han sido remitidos a la Procuraduría de la Propiedad para su trámite ante los jueces. De los casos restantes ya revisados, se encuentran en apelación administrativa 1.114.
- 1.15 Para los 90.264 casos de lotes urbanos, se han entregado 51.000 títulos de "solvencias", quedando aún pendiente su levantamiento catastral, titulación y registro. Aún se encuentran en revisión administrativa los 40.000 casos restantes. Finalmente, de los 10.382 casos rurales, han sido revisados 8.383.
- 1.16 En 5.288 casos asociados a reclamos por confiscaciones, expropiaciones y desposeimientos, se habían revisado, a fines del año pasado, 1.783. Esto ha representado una emisión nominal de bonos superior a 220 millones de dólares, cuyo valor en bolsa se aproxima a 38 millones de dólares. Estos casos involucran un total de 15.985 bienes (inmuebles, muebles, semovientes, acciones, certificados de depósito, etc.).
- 1.17 La magnitud de las distintas categorías de problemas (políticos, económicos y sociales) que confronta el Gobierno y la lentitud en el procesamiento de los expedientes en algunas de las oficinas que conforman el sistema administrativo creado para la resolución del problema de propiedad, dificultan la solución del problema.
- 1.18 La operación propuesta proveería recursos para fortalecer los mecanismos en las instancias del Ejecutivo que permitan acelerar el trámite de los reclamos de propiedad que se encuentran pendientes de solución. Dado el alto costo que implicaría financiar las indemnizaciones por confiscaciones, expropiaciones y desposeimientos, la presente propuesta excluye los recursos que serían necesarios para financiarlas.

D. Asistencia Técnica Externa

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 1.19 El diseño y desarrollo de las oficinas que integran el "sistema de la propiedad" se ha realizado con recursos nacionales y con el apoyo financiero del PNUD. En agosto de 1994, el PNUD aprobó una Asistencia para la preparación de un "Apoyo a la Agilización de Procedimientos en Materia de Propiedad", contratando consultorías nacionales e internacionales de corto plazo. En noviembre se adelantaron las actividades iniciales del proyecto, que se financiaron con una ampliación de dicha Asistencia hasta por el equivalente de US\$282.100, de acuerdo a una definición de actividades consideradas prioritarias por el Gobierno de Nicaragua. Este financiamiento cubre una fase inicial de cinco meses, incluyendo el traslado de las oficinas a un solo edificio, donde sus procedimientos se consolidarían para conformar el "sistema de la propiedad".

2. Otras asistencias

- 1.20 A través de un proyecto de tecnología agropecuaria y ordenamiento de la propiedad agraria, financiado por el Banco Mundial, se está implementando la actualización del catastro nacional a cargo del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), la modernización del sistema de Registro Público a cargo de la Corte Suprema de Justicia; y la titulación de los beneficiarios de la reforma agraria por el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA).
- 1.21 El gobierno ha contado, además, con la cooperación del Centro Carter de Georgia, EE.UU.; del Programa Nacional de Desburocratización del Uruguay; del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, EE.UU.; y del Centro de Resolución de Conflictos de Georgia Technological Institute. La USAID ha financiado algunas asesorías relacionadas al funcionamiento de las oficinas del "sistema" y con los mecanismos para determinar el valor de los Bonos de Compensación.
- 1.22 Finalmente, debe anotarse que la comunidad internacional va a ser de particular importancia para el programa. En efecto, en la reunión del Grupo Consultivo para Nicaragua realizada el 16 y 17 de junio de 1994, el Gobierno acordó con la comunidad de donantes otorgarle máxima prioridad a esta materia. Un apoyo a las instancias involucradas en el procesamiento de reclamos y titulación, daría el impulso necesario para lograr la resolución de un gran número de casos que hoy se encuentran estancados en distintas fases del proceso.

E. Solicitud del Gobierno de Nicaragua

- 1.23 El 15 de enero de 1995 el gobierno de Nicaragua, por intermedio del Ministerio de Finanzas, solicitó el apoyo del Banco para financiar el proyecto que sería el objeto de esta cooperación técnica. La operación que aquí se propone está basada en el documento del PNUD "Apoyo a la Agilización de Procedimientos en Materia de Propiedad".

F. Estrategia del Banco

- 1.24 La operación propuesta se enmarca en los lineamientos establecidos en la estrategia de programación del Banco para Nicaragua, de abril de 1994, puesto que representa un esfuerzo importante para contribuir tanto a la reactivación de sector productivo como a la estabilidad política y desarrollo socio-económico del país, mediante la solución de la problemática de reclamos de propiedad en las zonas rural y urbana.

II. OBJETIVOS

- 2.1 Los objetivos de la cooperación técnica propuesta son colaborar con el gobierno de Nicaragua en acelerar la solución administrativa de los conflictos asociados a la propiedad e iniciar un proceso de titulación de propiedades urbanas.

III. DESCRIPCION DEL PROYECTO

- 3.1 Los recursos de la cooperación técnica propuesta se utilizarán para financiar el fortalecimiento administrativo y técnico del Viceministerio de la Propiedad, de la Procuraduría General de la Propiedad y de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones; para un programa piloto de titulación urbana; y para un programa de capacitación y difusión.

A. Componentes y Actividades

1. Fortalecimiento del Viceministerio de la Propiedad, de la Procuraduría General de la Propiedad y de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones

a. Viceministerio de la Propiedad

- 3.2 El programa recursos para un estudio gerencial de la totalidad del sistema; para la consolidación y mejoramiento organizacional de las diferentes oficinas, coordinadas y supervisadas por el Viceministerio de la Propiedad; y para la simplificación de los

procedimientos administrativos/operativos. El nuevo esquema deberá basarse en la consolidación de las oficinas, en la coordinación necesaria con el Catastro y la Notaría del Estado y en el diseño e implantación de manuales de procedimientos del nuevo sistema consolidado.

- 3.3 Se crearán las estructuras y sistemas que permitan la medición y el mejoramiento verificado de indicadores de gestión del sistema de la propiedad. Se diseñarán, desarrollarán e instalarán: (i) un plan estratégico de sistemas de seguimiento de casos; (ii) sistemas automatizados para el procesamiento de textos y el manejo de casos; (iii) un sistema integrado de estadísticas que cubra la totalidad del esquema existente de reclamos de la propiedad; (iv) el fortalecimiento, desarrollo e instalación de un centro electrónico de documentación para el suministro de la información sobre el sistema de la propiedad; (v) equipos de computación; y (vi) un archivo único centralizado ubicado en el Viceministerio de la Propiedad. Para la ejecución de este conjunto de actividades se contratarán un total de 52 meses/persona de consultoría.
- 3.4 Se apoyará a la recién creada Oficina de Auditoría Operativa (OAO) con la finalidad de agilizar los procedimientos y resolver los problemas identificados como causantes de la demora en la resolución de los casos relativos a reclamos de la propiedad. Esta Oficina realizaría inspecciones, auditorías operativas e investigaciones administrativas. Este apoyo se adelantará mediante el financiamiento de: (i) consultorías de apoyo para el establecimiento de planes operativos semestrales; (ii) personal profesional incremental (abogados, ingenieros agrónomos, agrimensores); (iii) equipamiento computacional y "software"; y (iv) el alquiler del transporte necesario para realizar las inspecciones. Previo al primer desembolso de la operación, el Viceministerio deberá haber acordado con el Banco los términos de referencia para una consultoría internacional (3 meses) de diseño detallado de la OAO.

b. Procuraduría General de la Propiedad y Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones

- 3.5 El programa financiará un estudio gerencial y la aplicación de sus recomendaciones, para examinar las dos entidades, dependientes de la Procuraduría General de la República. Este estudio cubriría: la elaboración y aplicación de manuales de organización y funciones y de métodos y procedimientos; la institucionalización de las sesiones de trabajo de la Comisión de Revisión; la revisión de la normativa de la Procuraduría General de Justicia para recomendar enmiendas orientadas a la agilización y transparencia de los procedimientos, tanto en la Procuraduría de la Propiedad como en la Comisión de Revisión, con miras a su reorganización; y el acceso al sistema de archivo único centralizado ubicado en el Viceministerio de la Propiedad.

- 3.6 Para corregir las deficiencias en el funcionamiento de la PGP y de la CNRC se desarrollarán las siguientes actividades: (i) definición de las fuentes de información para la creación de una base de datos estadísticos de los resultados de los procesos de las dos dependencias; (ii) análisis de los insumos y productos de cada uno de los pasos realizados al interior de cada dependencia en función de indicadores de gestión y de desempeño; (iii) diseño e implantación de un sistema de archivos que garantice la ubicación inmediata del expediente del reclamante; (iv) diseño y desarrollo de sistemas automatizados de la PGP y de la CNRC y su integración al plan estratégico de sistemas que será coordinado por el Viceministerio de la Propiedad.
- 3.7 La Procuraduría de la Propiedad y Comisión de Revisión de Confiscaciones cumplen en la actualidad con duplicación de funciones, lo que hace necesario diferenciar con claridad sus funciones e implementarlas de acuerdo a sus encargos específicos. El proyecto proveerá recursos para: (i) contratar 7 (siete) profesionales de derecho que asistan al Procurador de la Propiedad y a los Procuradores Auxiliares en el cumplimiento de sus funciones; (ii) contratar 3 (tres) abogados que asistan a la CNRC; (iii) contratar personal administrativo de apoyo, suficiente para responder a las necesidades crecientes de las dos dependencias; (iv) suministrar el equipo de infraestructura computacional necesario para el adecuado funcionamiento de las oficinas, integrado al sistema dependiente del Viceministerio de la Propiedad; y (v) el desarrollo de un sistema de comunicación entre la CNRC y los reclamantes.
- 3.8 Se apoyará la tipificación de sanciones de carácter administrativo para aquellos que acudan a artimañas en el proceso de reclamación. Esto incluye el establecimiento de procedimientos expeditos y sumarios para que la Procuraduría de la Propiedad pueda someter a un proceso a quienes introduzcan reclamos o documentación fraudulentos ante cualquiera de las diferentes instancias del llamado "sistema de la propiedad". Se proveerán recursos para incorporar mecanismos operativos que desestimen la introducción de reclamos fraudulentos o la presentación de documentos falsos para apoyar reclamos de compensación.
- 3.9 Para la ejecución de las anteriores actividades, se contrataría a seis expertos por un total de once meses profesional. Previo al primer desembolso de la operación, el Viceministerio deberá haber acordado con el Banco los términos de referencia para una consultoría internacional (3 meses) sobre el diseño detallado de estos sistemas.

2. Programa piloto de titulación urbana

- 3.10 El proceso administrativo de legitimación de la propiedad a cargo de la OOT culmina con la expedición de un "certificado de solvencia". Sin embargo, según datos oficiales, se requiere inspeccionar cerca de 90.000 propiedades (rurales y urbanas), para

verificar los datos declarados por los reclamantes y adjudicatarios de la OCI, y para establecer valores con fines catastrales. Como se ha indicado en párrafos anteriores, la titulación de las propiedades agrícolas se realizará con el apoyo del Banco Mundial.

- 3.11 El programa proveerá recursos para realizar un estudio dirigido al diseño de un sistema de titulación y valoración de catastro fiscal en áreas urbanas, y con base en este estudio, realizar un plan piloto de titulación urbana. El estudio incluye, la definición de una estrategia de titulación urbana, para la conversión de los certificados de "solvencia" en títulos de propiedad. Una vez definida esta estrategia, el Programa financiaría la titulación piloto de 45.000 propiedades. Este plan requerirá realizar estudios adicionales, para lo cual se cuenta con recursos del Programa, sobre el catastro de Managua y otras ciudades, la Notaría del Estado. Finalmente, para ejecutar el plan piloto de titulación se requerirá la capacitación de topógrafos, abogados y técnicos de campo de los catastros municipales. El desarrollo y diseño detallado de estas actividades estará a cargo de una consultoría internacional (3 meses).
- 3.12 Previo al primer desembolso de la operación, el Viceministerio deberá haber acordado con el Banco los términos de referencia para esta consultoría. Este plan piloto de titulación deberá realizarse en estrecha coordinación con el programa de titulación agraria del Banco Mundial, las actividades de los catastros municipales y de la Notaría del Estado y servir de base piloto para un eventual apoyo del Banco dirigido a la rehabilitación de barrios de bajos ingresos (NI-0064).

3. Capacitación y Difusión

- 3.13 Se desarrollará e implementará un programa de capacitación dirigido a los funcionarios profesionales y técnicos, que integran el "sistema de la propiedad". Esta capacitación consistiría en cursos y seminarios sobre los procedimientos administrativos/operativos, incluyendo el uso de formatos estandarizados, el funcionamiento del Sistema de Información Integral, y las funciones e integración al "sistema de propiedad" de la Oficina de Auditoría Operativa (OAO) y la Oficina de Titulación Urbana (OTU). El diseño de este programa estará a cargo de un consultor internacional (3 meses) con el apoyo de los consultores que ejecutarán el componente de fortalecimiento del Viceministerio de la Propiedad del MIFIN. La ejecución del programa de capacitación estará a cargo de éstos últimos y de un consultor local contratado para tal efecto.
- 3.14 Como parte de los objetivos del programa, se propone incentivar a los reclamantes a solucionar sus conflictos mediante mecanismos previos a la gestión judicial tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Para lograr dicho propósito se desarrollará un programa de difusión de los mecanismos mencionados dirigido a miembros de la Asamblea Legislativa, Magistrados y Jueces del Poder Judicial, funcionarios del Poder Ejecutivo,

comunidad académica, organizaciones de la sociedad civil, profesionales y público en general. Para realizar dicha divulgación, se utilizarán informes técnicos, medios de comunicación y presentación de resultados en foros o seminarios.

- 3.15 Para el diseño detallado del programa de difusión, se contratarán los servicios de un consultor internacional (2 meses/consultor). El desarrollo de este programa estará a cargo de los consultores que ejecutarán el componente de fortalecimiento del Viceministerio de la Propiedad del MIFIN, y de consultores individuales contratados para este efecto.
- 3.16 Finalmente, se realizará un estudio para identificar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que pudieran ser sedes de mediación, conciliación y arbitraje; y de la legislación requerida para tales efectos.

B. Temporalidad

- 3.17 El Viceministerio de la propiedad tiene un mandato temporal: en la medida que la problemática administrativa de la propiedad sea resuelta, las oficinas asociadas a este proceso deberán igualmente suprimirse paulatinamente. En la evaluación intermedia, el consultor de supervisión deberá presentar al Comité de Coordinación y al Banco, un plan detallado de reducción de estas oficinas. El personal incremental previsto en el financiamiento es también de carácter temporal. Los equipos que se adquieran con los recursos de la cooperación técnica serán traspasados al MIFIN y a la Procuraduría General de la República, según sea el caso.

C. Organización y Ejecución

1. Organismo Ejecutor y Unidad de Gerencia Ejecutiva (UGE)

- 3.18 El Programa está organizado en tres niveles: dirección, ejecución y supervisión. La dirección estará a cargo de un Comité de Coordinación, la ejecución de una Unidad Ejecutora y la supervisión por un Coordinador Técnico, el cual sería contratado por el Banco.
- 3.19 El establecimiento de las prioridades y definición de los planes de trabajo del programa estarían a cargo de un Comité de Coordinación. Este Comité sería presidido por el Ministro de Finanzas y conformado por el Viceministro de la Propiedad y los jefes de las entidades que integran el "sistema de la propiedad" (OCI, OOT, OTU, Catastro Fiscal, Procuraduría de la Propiedad, INRA y Notaría del Estado). Este Comité se reunirá una vez por mes de acuerdo a las necesidades iniciales del Programa, y cuando se normalice, al menos una vez cada tres meses.
- 3.20 El organismo ejecutor de la cooperación técnica será el Ministerio de Finanzas (MIFIN), por intermedio del Viceministerio encargado de temas de la Propiedad. En este viceministerio se localizará la unidad ejecutora del Programa, denominada Unidad de Gerencia

Ejecutiva (UGE). La UGE estará encargada de: (i) ejecutar las actividades del programa; (ii) preparar, por parte del Gobierno, las solicitudes de desembolso de los aportes del Banco; (iii) preparar la documentación requerida para la adquisición de equipos y materiales necesarios para la ejecución del Programa; (iv) organizar las reuniones solicitadas por los organismos donantes participantes. La UGE estará conformada por un Coordinador Nacional, un analista de sistemas, un administrador de empresas, un abogado, un contador o analista financiero, y el personal de apoyo necesario.

- 3.21 La supervisión del programa será efectuada por un consultor internacional a ser contratado por el Banco con el apoyo de la oficina de país, y las unidades técnicas de la Sede. Este consultor, Coordinador Técnico del Programa, realizará misiones cada tres meses durante el período de ejecución del programa. El informe de cada misión será presentado al Comité de Coordinación y al Banco, recomendando las acciones que corresponde tomar.
- 3.22 Se efectuarán revisiones semestrales conjuntas entre el organismo ejecutor, el PNUD y el Banco, a partir de los 6 meses de iniciado el programa. En estas revisiones se analizarán, entre otros temas, los resultados obtenidos en la ejecución del programa, incluyendo: (i) evaluación de los avances obtenidos en el desarrollo del componente de fortalecimiento de las oficinas administrativas del Viceministerio de la Propiedad y de la Procuraduría, incluyendo indicadores de congestión, retraso, calidad, eficiencia y productividad; (ii) la adecuación de las actividades de capacitación y difusión a los objetivos del programa; y (iii) el grado de avance del diseño del sistema de archivos de expedientes de la PGP y CNRC.

2. Agencia Especializada (PNUD)

- 3.23 El Ministerio de Finanzas solicitó la anuencia del Banco para contratar los servicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como Agencia Especializada del programa. El PNUD, actuará como organismo asesor de la Unidad Ejecutora, y sería el administrador de los recursos de los recursos del Programa provenientes del Banco y de la contraparte nacional, y será responsable de la contratación de consultorías y adquisición de bienes y servicios para el programa y de la implementación de sus actividades. La experiencia del país y del Banco con el PNUD en proyectos ya realizados, ha sido satisfactoria en Nicaragua.
- 3.24 Los términos de las responsabilidades del PNUD se estipularán en un Acuerdo con el MIFIN que deberá establecer como mínimo las siguientes obligaciones: (i) la identificación y la contratación de los consultores nacionales e internacionales, una vez que estos sean aprobados por el MIFIN y el Banco, y el pago de sus respectivos honorarios. Asimismo, realizará la compra de los equipos y otros requerimientos del programa siguiendo las normas y procedimientos del Banco; (ii) la obtención oportuna de los aportes

programa; y (iii) la preparación de los informes correspondientes. Previo al primer desembolso, el gobierno deberá presentar en consulta con el Banco, un borrador de convenio con el PNUD.

E. Período de ejecución y metas de avance

- 3.25 El período de ejecución de la cooperación técnica será de 30 meses a partir de la suscripción del Convenio de Cooperación Técnica con el Banco, incluyendo un período de seis meses para la suscripción del Convenio PNUD-Gobierno y 24 meses de desarrollo de las actividades técnicas del Proyecto. El período para los desembolsos de los recursos del Banco, se establecería en 36 meses a partir del mismo evento.
- 3.26 Se estima que el 90% de los casos incluidos en el Programa serán resueltos durante el plazo de ejecución. Se establecerán como metas de avance las siguientes: 10% de los casos, en el primer semestre de ejecución, 20% el segundo semestre; y 30% en cada uno de los últimos semestres hasta la conclusión del programa.

F. Presupuesto

- 3.27 El costo total del programa se estima en el equivalente de US\$3.300.000. El aporte del Banco sería hasta por el equivalente de US\$2.800.000, con cargo a los ingresos netos del Fondo de Operaciones Especiales, y con carácter de no reembolsable. Los aportes de contrapartida serán de aproximadamente US\$500.000, que cubriría gastos por el personal de apoyo administrativo, suministros, servicios de auditoría y comunicaciones. A continuación se presenta el presupuesto resumido:

Presupuesto Resumido (en US\$ equivalente)			
CATEGORIAS	BANCO	CONTRAPARTIDA	TOTAL
I. <u>Unidad Ejecutora</u> (UGE)	<u>347.2</u>	<u>38.4</u>	<u>385.6</u>
II. <u>Agencia Especializada</u>			
1.1 Emolumentos	<u>2.018.6</u>	<u>410.4</u>	<u>2.429.0</u>
A. Fortalecimiento institucional V-M; PGP y CNRC	1.451.2	405.4	1.856.6
B. Programa piloto de titulación	480.6		480.6
C. Capacitación y difusión	86.8	5.0	91.8
<u>Subtotal (I. + II.)</u>	<u>2.365.8</u>	<u>448.8</u>	<u>2.814.6</u>
Overhead Agencia Especializada (5%)	<u>140.7</u>		<u>140.7</u>
98. Imprevistos	<u>293.5</u>	<u>51.2</u>	<u>344.7</u>
TOTAL	2.800.0	500.0	3.300.0

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 La cooperación técnica propuesta complementaría los esfuerzos que el Gobierno de Nicaragua está realizando para acelerar la solución administrativa de los conflictos asociados a la propiedad. A través de la consolidación y fortalecimiento de las instancias administrativas del Viceministerio de la Propiedad y demás actividades del Programa propuesto, la cooperación técnica aceleraría la resolución de un mínimo de 90% de los conflictos de propiedad incluidos en el Programa dentro del plazo de dos años contemplados para su ejecución.
- 4.2 La solución administrativa de un grupo importante de conflictos de la propiedad redundará en un clima más propicio para la inversión y será un factor importante en el mejoramiento de la estabilidad política y social del país.

B. Riesgos

- 4.3 El riesgo principal de la operación es que esta se encuentra en el centro de las discusiones públicas y en consecuencia no puede substraerse de la dinámica política que hoy y en el inmediato futuro la caracteriza. Ello pone de presente la posibilidad de llegar a la definición por el legislador -léase Asamblea Legislativa- de una solución que rebase la hasta ahora aproximación puramente administrativa a la problemática de la propiedad. Cualquier determinación adoptada por la Ley en sentido material, dejaría sin vigencia lo ya prescrito como vía de solución por los decretos hoy vigentes. Las alternativas planteadas hasta el momento gozan de una fuerza que será relativa si otros caminos van a ser explorados por el legislador. Aunque ello hoy no es previsible, el advenimiento de la campaña electoral y el alindamiento de las fuerzas políticas alrededor del tema de la propiedad, puede abrir nuevas opciones, distintas de aquellas que hoy apuntan a la consolidación de un proceso iniciado con los mandatos normativos del 1990.
- 4.4 Adicionalmente, la credibilidad del sistema de bonos de compensación descansa en la percepción de los demandantes que estos instrumentos se encuentran respaldados con recursos frescos provenientes de la venta de activos estatales. Los retrasos y obstáculos a este proceso podrían afectar la viabilidad de arreglos satisfactorios para las partes.

V. EVALUACION

- 5.1 La evaluación del programa tendrá en cuenta el grado y nivel alcanzado en la realización de los objetivos originalmente propuestos y se valorarán las dificultades encontradas y las medidas tomadas para resolverlas. Se realizarán las siguientes

evaluaciones con la participación del Banco y de la UGE:

- a. evaluación intermedia: a los seis meses del inicio de la ejecución del programa y coincidente con la segunda misión de seguimiento del consultor de supervisión. El resultado de la evaluación permitirá establecer las acciones futuras que corresponda; y
- b. evaluación final: contendrá un resumen de las actividades realizadas señalando resultados obtenidos con ellas estableciendo la relación entre estos y los objetivos propuestos.

PROYECTO DE RESOLUCION

NICARAGUA. COOPERACIÓN TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL APOYO
A LA SOLUCION DE CONFLICTOS DE LA PROPIEDAD

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- _____ sobre cooperación técnica no reembolsable con la República de Nicaragua para el Apoyo a la Solución de Conflictos de la Propiedad.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$2.800.000, o su equivalente, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.