

VIVIR EN LA CIUDAD
LO COTIDIANO DE LA INSERCIÓN URBANA EN MÉXICO,
AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

1434
12892

307.786

B668 v

Bodson, Poul

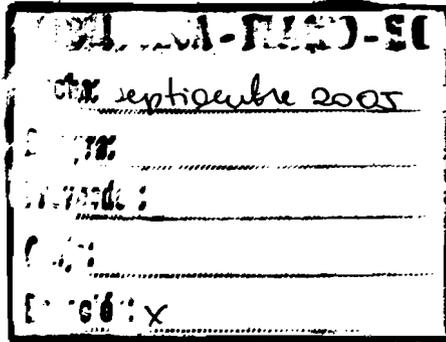
Vivir en la ciudad. Lo cotidiano de la inserción urbana en México, América Central y El Caribe) / Paul Bodson, Allen Cordero, Pía Carrasco. 1a. Ed. : San José C.R. 2005.

282 p. : 24.1 x 16.5 cm.

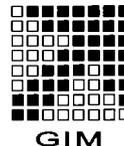
ISBN: 9977-68-133-3

1. Vivienda-América Central. 2. Vivienda-Caribe (región). 3. Urbanismo. I. Cordero, Allen. II Carrasco, Pía.III. Título.

La publicación de este volúmen y la colección que integra es posible gracias a la ayuda del Grupo Interuniversitario de Montreal, GIM y el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, ACDI.



307.764
V 838v



Diseño de portada y producción editorial:
Leonardo Villegas y Américo Ochoa
Asistentes de edición: Ana Salguero y Flor Salas
Primera edición: febrero de 2005

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253-4289
<http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	13
PAUL BODSON	
INTRODUCCIÓN.....	15
JEAN GOULET	
PARTE I	
BARRIOS PERIFÉRICOS AL CENTRO DE LA CIUDAD.....	19
SOBRE LOS CERROS DE PUERTO PRÍNCIPE: VIVIR EN EL LABERINTO.....	21
JEAN GOULET	
INTRODUCCIÓN.....	21
EL CASO HAITIANO.....	22
El perfil de la economía haitiana.....	22
La situación social.....	24
El fenómeno urbano en Haití.....	24
UNA METRÓPOLIS DESMEDIDA: PUERTO PRÍNCIPE.....	25
LA EMERGENCIA DE UNA NUEVA CIUDAD.....	29
El libre curso de la iniciativa personal.....	29
EL LABERINTO DE LOS «CERROS».....	31
Un ordenamiento urbano sorprendente.....	32
Del barrio de «latas» al barrio de hormigón.....	33

El comercio	34
Un espacio de socialización e identidad	34
Las infraestructuras públicas limitadas	35
Los servicios públicos procedentes del esfuerzo colectivo	39
Un ordenamiento urbano pobre pero funcional	39
Un espacio optimizado y en expansión	40
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	41

LA CALIDAD DE VIDA EN LOS BARRIOS URBANOS DE BAJOS INGRESOS:
 EL CASO DE BEETHAM GARDENS EN TRINIDAD Y TOBAGO43
 INNETTE CAMBRIDGE

INTRODUCCIÓN	43
CONTEXTO SOCIAL DE TRINIDAD Y TOBAGO	44
BEETHAM GARDENS	46
INSERCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL ÁREA	48
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES DE BEETHAM GARDENS	50
RELIGIÓN, ORIGEN NACIONAL Y ETNIA DE LOS MIEMBROS DEL HOGAR	51
CALIDAD DE VIDA	52
Educación	53
Empleo	54
NIVEL DE VIDA	58
Propiedad de la vivienda	58
Ingresos del hogar	59
SUELO Y VIVIENDA EN BEETHAM	62
Condiciones físicas de la vivienda	62
Transporte	64
Utilización del suelo	65
CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE BEETHAM GARDENS	67
Infraestructura física y social	67
PERCEPCIONES SUBJETIVAS DE LOS HOGARES ACERCA DEL BARRIO	71
CONCLUSIONES	76
Consideraciones de políticas para la provisión de vivienda social en los países en desarrollo	77
BIBLIOGRAFÍA	81

POBREZA Y TRANSPORTE: UN ESTUDIO DE CASO EN EL ÁREA METROPOLITANA COSTARRICENSE	83
ALLEN CORDERO	
INTRODUCCIÓN	83
UBICACIÓN TEÓRICO-ANALÍTICA DEL PROBLEMA	86
La pobreza: teorías y evidencias	86
El transporte en el marco de la sociedad contemporánea	91
<i>Transporte y estructura económica</i>	91
<i>Transporte y población</i>	94
Pobreza y transporte	96
Hipótesis orientadoras	101
ESTUDIO DE CASO:	
DOS COMUNIDADES METROPOLITANAS COSTARRICENSES	102
Karla María y Nazareno	102
<i>Karla María</i>	103
<i>Nazareno</i>	103
<i>Diferencias sociales entre las dos comunidades</i>	107
CERCANÍA Y TIEMPO DE TRANSPORTE	109
COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	115
Primera hipótesis: lugar de vivienda de los pobres	116
Segunda hipótesis: necesidad del ahorro en transporte	116
Tercera hipótesis: diversidad y economía del transporte popular	118
Cuarta hipótesis: los pobres gastan menos dinero en transporte	119
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	127
 PROYECTOS DE VIVIENDA URBANA 1980-2000	
CIUDAD DE LEÓN, NICARAGUA	129
ENRIQUE LÓPEZ NARVÁEZ	
INTRODUCCIÓN	129
EL MUNICIPIO DE LEÓN	130
LA CIUDAD DE LEÓN	131
POLÍTICAS DE VIVIENDA	135
MARCO LEGAL EXISTENTE	137
La propiedad de la tierra	137
La planificación del uso del suelo	138
Producción de viviendas	140

ANÁLISIS DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS .	141
Aspectos de propiedad de la tierra y uso del suelo	142
Aspectos técnicos del diseño de la vivienda	146
Del sistema de construcción	148
Aspectos financieros	149
Actores en la ejecución de estos proyectos	151
Organización para la ejecución	153
CONCLUSIONES	154
Aspectos legales	154
Aspectos técnicos	155
Aspectos financieros	157
Aspectos sobre la responsabilidad de la ejecución	157
Aspectos organizativos	158
BIBLIOGRAFÍA	161

PARTE II

CENTRO DE LA CIUDAD	163
---------------------	-----

TRANSFORMACIÓN URBANA E INSERCIÓN SOCIAL Y ESPACIAL

EN EL CENTRO DE PUEBLA, MÉXICO	165
JORGE GUERRERO LOZANO	

INTRODUCCIÓN	165
LA EVOLUCIÓN URBANA DE PUEBLA:	
UN CONTEXTO FAVORABLE PARA LA INSERCIÓN	
DE POBLACIONES DE ESCASOS RECURSOS	167
El desarrollo de la periferia	168
Evolución del centro de la ciudad	169
EL MEDIO DE VIDA	172
La vecindad: lugar favorable para la inserción urbana	172
CASOS DE INSERCIÓN EN EL CENTRO DE PUEBLA	175
La inserción en una vecindad como posibilidad de ascenso social	175
<i>Manuel y Antonio: de padre a hijo</i>	176
<i>Aurelio: vivir en la vecindad... la buena opción</i>	177
Una vecindad en decadencia	178
<i>Arsenio y Joaquín: esperando algo mejor</i>	179
CONCLUSIONES	180
BIBLIOGRAFÍA	183

EL IMPACTO DEL CENTRALISMO URBANO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN LA HABANA, CUBA	185
ALAIN CARON	
INTRODUCCIÓN	185
HISTORIA POLÍTICO-ECONÓMICA DE CUBA	189
Descentralización del desarrollo en la Revolución	189
POLÍTICAS ECONÓMICAS.....	190
LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	191
1984: La nueva Ley de Vivienda	193
Resultado de las medidas económicas y de habitación	194
LA HABANA:	
FORMAS Y FUNCIONES URBANAS EN LA HISTORIA	195
EL APORTE DE LA TEORÍA ESTRUCTURAL DE RITCHOT	
EJES DE DESARROLLO Y MOVILIDAD URBANA	196
CARACTERÍSTICAS POLINUCLEÍCAS	
Y EJES DE DESARROLLO ACTUAL DE LA CAPITAL	196
MOVILIDAD RESIDENCIAL	
Y TRANSPORTE EN LA HABANA	196
PATRIMONIO, DESARROLLO SOSTENIBLE Y EMPLEO	197
El renacimiento de un sector en favor del patrimonio:	
El Plan de Desarrollo Integral	199
<i>El proyecto de rehabilitación del barrio San Isidro</i>	202
<i>La Plaza Vieja: un proyecto de zona mixta</i>	203
<i>El Litoral o Malecón: un proyecto a escala metropolitana</i>	204
El retorno de los artesanos y obreros tradicionales de la construcción ...	205
El desarrollo de pequeñas empresas	
al servicio del Estado y de particulares	205
Las iniciativas personales y el turismo:	
<i>Paladares</i> alojamiento en las viviendas y venta de artesanía	205
El surgimiento del turismo cultural	
y del «demoturismo»: los visitantes de la cooperación internacional...206	
CONCLUSIONES	207
El futuro del patrimonio de otros barrios	
fuera del Centro Histórico	207
BIBLIOGRAFÍA	211
 PARTE III	
LOS MIGRANTES	215
 LOS MIGRANTES DEL ÁREA METROPOLITANA DE PUERTO PRÍNCIPE:	
«DOS O TRES COSAS QUE SABEMOS».....	217
NATHALIE LAMAUTE-BRISSON	

INTRODUCCIÓN	217
LOS MIGRANTES EN LA CIUDAD.....	218
Perfil de los migrantes	219
Migrantes: más allá del lugar de nacimiento, una población de geometría variable	219
<i>Edad de llegada a la ciudad</i> <i>y disminución del volumen de migrantes</i>	219
<i>Migrantes rurales y urbanos</i>	220
<i>Península Sur: reserva de migrantes</i>	221
<i>Motivos de la emigración</i>	221
<i>Migrantes: más viejos que los nativos</i>	223
Migrantes: menos instruidos que los nativos	223
Nativos y migrantes en el paisaje urbano	225
<i>Descripción de los estratos urbanos</i>	225
<i>Nativos/ migrantes: reparticiones espaciales</i> <i>poco contrastadas en la escala individual</i>	226
<i>Nativos y migrantes en los hogares:</i> <i>estratos urbanos diferenciados</i>	227
<i>Hábitat espontáneo y precario</i> <i>marcados por el origen rural de los migrantes</i>	229
LOS MIGRANTES EN EL «MERCADO LABORAL»	231
Actividad y desempleo de los nativos y los migrantes: comportamientos diferenciados.....	231
<i>Migrantes: más comprometidos en el «mercado laboral»</i>	232
<i>Nativos desempleados: más expuestos a las dificultades</i> <i>para entrar al mercado laboral</i>	232
Migrantes empleados	233
<i>Migrantes: más numerosos en el empleo informal</i>	233
<i>Estatus migratorio:</i> <i>no es en sí un determinante de la inserción laboral</i>	234
<i>Empleos menos remunerados para los migrantes</i>	237
Migrantes y empleos en el espacio urbano	238
<i>Activos informales y hogares informales en toda la ciudad</i>	238
<i>Trabajo a domicilio de los activos informales</i> <i>en todos los estratos</i>	240
TRANSFERENCIAS ENTRE FAMILIAS: EL ÁREA METROPOLITANA ENTRE MIGRACIONES INTERNAS Y EMIGRACIÓN	243
Relaciones entre el Área Metropolitana y la Provincia	244
<i>Transferencias con destinación a la provincia:</i> <i>una ayuda ocasional de los migrantes instalados en la capital</i>	244
<i>Ayuda de la provincia a los desempleados</i> <i>y a los nativos del Área Metropolitana</i>	246
Transferencias externas recibidas y migrantes	247

<i>Transferencias externas: un circuito distinto de las transferencias internas y con lógicas diversas</i>	247
Transferencias externas y emigraciones internas	248
CONCLUSIONES	249
BIBLIOGRAFÍA	251
LA INSERCIÓN URBANA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	253
DANIEL HIERNAUX-NICOLAS	
INTRODUCCIÓN	253
LA INVISIBILIDAD DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.....	254
EL VALLE DE CHALCO	256
LAS CONDICIONES DE LA EMIGRACIÓN	257
EL PUEBLO EN LA MEMORIA	258
LA FAMILIA, LOS CONOCIDOS Y LA INSERCIÓN EN LA CIUDAD	261
LA CIUDAD DESCONOCIDA	263
LA GEOGRAFÍA INDÍGENA DE LA CIUDAD	264
CONCLUSIONES	267
BIBLIOGRAFÍA	271
CONCLUSIONES	273
JEAN GOULET, PÍA CARRASCO	
FICHAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	279

PROYECTOS DE VIVIENDA URBANA 1980-2000 CIUDAD DE LEÓN, NICARAGUA

ENRIQUE LÓPEZ NARVÁEZ

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las ciudades en América Latina refleja una dinámica de crecimiento urbano a un ritmo acelerado. Cada vez más, las personas se concentran en las ciudades y el porcentaje de la población que vive en las áreas rurales disminuye. Este fenómeno de urbanización ha tenido como resultado el «empobrecimiento en las ciudades y el empobrecimiento de las ciudades» (Rodríguez y Winchester, 1996).

El empobrecimiento en las ciudades se expresa por la crisis económica, y por la falta de empleos en las ciudades, además de una acrecentada migración de la población del campo a la ciudad. Es en la urbe donde se concentra una mayor población pobre y en donde las desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso son mayores. El empobrecimiento de las ciudades se deriva de la poca capacidad de estas para dotar a la creciente población de servicios públicos, infraestructuras y viviendas, como a la baja de la productividad que a su vez limita la competitividad en la ciudad, afectando negativamente su desarrollo económico.

Este proceso de urbanización constituye un problema para las ciudades, dado el entorno económico y político en que se ha desarrollado. Esta situación de empobrecimiento es más o menos evidente, de acuerdo con la ciudad y con el país de que se trate. En el caso de Nicaragua, país centroamericano con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,616 que lo

ubica en la posición 121 del grupo de 150 países más pobres (PNUD, 1999), la situación de pobreza se ha visto acrecentada por los conflictos político-militares que tuvieron lugar en la década de los años ochentas y en la actualidad por el proceso de los ajustes estructurales que vive la economía nicaragüense. Es así que las ciudades han crecido formando asentamientos urbanos carentes de servicios y fuentes de empleo, generando de esta manera una segregación social en la población y una segregación espacial en la ciudad. Para mejorar sus condiciones de vida (incluyendo la seguridad), las personas han emigrado, encontrándose con problemas de desempleo y de alojamiento. Lo más probable es que sea en los barrios con mayor carencia de servicios, problemas de vivienda y degradación del medioambiente en donde se alojen los habitantes de menores recursos.

La falta de inversión en la ciudad y de generación de empleos ocasiona pobreza, de tal manera que la población no puede construir ni mejorar sus viviendas, lo que ha acrecentado los altos índices de déficit de viviendas ya existentes. En el período de este estudio, se generaron en Nicaragua grandes cambios en cuanto a la tenencia de la tierra, lo que permitió a la población una mayor oportunidad de acceso a esta y el aceleramiento del proceso de urbanización.

Pero al mismo tiempo, la población requiere servicios básicos que generen un desarrollo humano y contribuyan al desarrollo productivo de la población urbana, así como una vivienda digna que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, y satisfaga a la vez las necesidades físicas, psíquicas y sociales.

Es con esa visión de vivienda que se realiza el análisis que procede a continuación. Lo que se busca es poder aprovechar las experiencias positivas de todos los actores que participaron en los distintos proyectos, así como la modalidad con que abordaron cada aspecto que conllevó a la producción de la vivienda. Es con base en las experiencias que podemos realizar nuevos y mejores proyectos de viviendas, en donde verdaderamente se pueda llegar a obtener esa vivienda digna que demanda la población de León.

EL MUNICIPIO DE LEÓN

El municipio de León, ubicado en el occidente de Nicaragua, tiene una extensión de 820 km² en donde el 3% (23,5km²) es urbano. Esta entidad territorial cuenta con una población total de 189.054 habitantes, de los cuales el 77,6% vive en el área urbana (AECI/CEPRODEL, 1993). La mitad de la población rural se concentra en localidades y la otra mitad se encuentra dispersa en el territorio. El índice de población masculina es de 47,9% y la femenina es de 52,1%. Asimismo, se trata de un municipio más bien joven con un 54,2% de la población integrado por personas menores de 20 años y un 13,5% que se encuentran entre los 10 y 14 años.

Aunque a escala nacional se han sucedido 3 gobiernos con políticas diferentes (de los años ochentas a 1990: gobierno revolucionario, de 1990 al 1996: gobierno de transición democrática y de 1997 a 2000: gobierno neoliberal), la tendencia en el municipio de León es la misma desde el año 1979 (gobierno local, a cargo del partido revolucionario Frente Sandinista).

De acuerdo con el último censo nacional de 1995, la Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio es de 32% respecto a la población total. En cuanto a la categoría ocupacional, un 47% de la PEA está ocupada, un 33% desempleada y un 20% subempleada. De la PEA ocupada correspondiente a los mayores de 10 años, el 56,1% son obreros y peones del campo y el 36,1% trabajadores por cuenta propia con pequeños negocios (Censo Nacional, 1995). El 36% de la PEA se dedica al comercio, el 25% a los servicios y el 20% a la agricultura.

Actualmente, el municipio se encuentra en un estancamiento económico influenciado por el proceso de transición hacia una economía de libre mercado y por la ampliación de los programas de ajuste estructural, particularmente por la desaparición del monocultivo del algodón.

Según indicadores del censo de 1995, en el municipio de León existían 31.022 viviendas, de las cuales el 78% corresponde al área urbana con un promedio de 5,2 habitantes por vivienda; siendo mayor en el área rural con un promedio de 5,5 habitantes por habitación. En cuanto a la tenencia de la vivienda, solamente el 61,3% son propias con escritura. De estas mismas viviendas, el 49,2% estaban constituidas por un solo dormitorio. En cuanto a los materiales de construcción predominantes en los pisos, un 40,7% es de ladrillo de cemento y un 39,3% es de tierra. La techumbre es en un 34,3 % de zinc y en un 47,5% de tejas de barro.

Se estima que el 90% de las viviendas existentes han sido levantadas por sus propios dueños, cuando las intervenciones gubernamentales para la habitación prácticamente han estado ausentes y las viviendas construidas han sido ya sea el producto del apoyo de organismos internacionales, o como muchas de ellas como consecuencia de situaciones de emergencia. En el área rural a excepción de los proyectos de viviendas desarrollados a partir de desastres naturales, el 100% es producción de vivienda por parte de las mismas familias y están construidas con materiales locales.

LA CIUDAD DE LEÓN

ELABORADO POR: [Ilustración de un mapa o diagrama]

León es una ciudad colonial fundada en 1610, adyacente al asentamiento indígena de Sutiava. Partiendo del sitio escogido como centro de la ciudad, se configura una plaza mayor con la Catedral, la Casa Real del Cabildo y el Obispado, el hospital y una ermita. Se crean sucesivamente subcentros que tienen como hitos y las iglesias, estratégicamente situadas que organizan a la ciudad en diferentes barrios, siguiendo un esquema je-

rárquico y lineal policéntrico, apoyado en la cuadrícula como ordenador del crecimiento. Desde fines del siglo XIX, la cuadrícula urbana se fue consolidando con la unión de dos grandes zonas: Sutiava, el pueblo indígena, y León, la ciudad española. La ciudad se conectó desde el inicio por un eje principal este-oeste llamado Camino real que comenzaba en el río Pochote y terminaba en el río Chiquito. En los años cincuentas y sesentas, la ciudad experimentó un gran auge económico que trajo consigo cambios sociales y, por supuesto, nuevas actitudes respecto a la tradicional arquitectura de la ciudad. En esa época se comenzaron a construir viviendas que reflejaban el bienestar económico, adoptándose patrones extranjeros que no tenían nada que ver con la ciudad histórica.

León es una ciudad más bien horizontal, asentada sobre una planicie en donde la temperatura promedio anual es de 31°C, alcanzando hasta 38°C en época de verano. Actualmente, León es la segunda ciudad más importante del país, después de su capital Managua; sin embargo, en los últimos 20 años ha tenido un estancamiento económico considerable. Hoy por hoy, su principal rubro es el comercio y posee un alto potencial turístico hasta la fecha sin explotar. La ciudad cuenta con una superficie total de 1.909 hectáreas (1,19% territorio municipal), con un total aproximado de 27.878 viviendas y una población estimada en 1999, de 146.797 habitantes. La densidad poblacional de León es de 78 hab/ha considerada, con base en las normas¹, como densidad media. Por otra parte, su densidad habitacional alcanza a los 5,26 habitantes por vivienda, contexto algo por debajo del promedio nacional urbano situado en 6 miembros.

En el área urbana la mitad de la población vive en barrios tradicionales y la otra mitad en nuevos barrios, repartos, asentamientos populares y urbanizaciones progresivas que se han desarrollado en los últimos 30 años y que presentan mayores limitantes respecto de los servicios urbanos. El incremento poblacional alcanzado por la ciudad ha provocado un desarrollo habitacional acelerado y en muchos casos de carácter espontáneo, sobre todo en la periferia de la ciudad. Este aumento poblacional es producto del crecimiento natural y de los movimientos migratorios, determinados por los niveles de pobreza y falta de alternativas económicas de los pobladores del área rural del municipio de León y de otros municipios de la región. Entre los años 1971 y 1980, el incremento absoluto de la población fue de 15.345 habitantes, con una T.A.C. (Tasa Anual de Crecimiento) de 2,07%. En este período la ciudad presentó condiciones económicas favorables y perspectivas de desarrollo dadas por el auge del cultivo del algodón, y coincide también con el terremoto de Managua en 1972 que provocó movimientos migratorios hacia el interior del país. En el período entre 1980 y 1986, el incremento absoluto fue de 22.606 habitantes con una T.A.C. de 3,77%. Y para el período entre 1986 y

1 De acuerdo con las normas del Instituto de Estudios Territoriales (INETER).

Cuadro 1
Crecimiento histórico 1971-1999

Año	Población	Período	T.A.C . %
1971	75.581	1963-1971	2,47
1980	90.926	1971-1980	2,07
1986	113.532	1980-1986	3,77
1995	124.570	1986-1995	1,04
1999	146.797	1995-1999	4,19

Fuente: Plan Maestro Estructural para la ciudad de León, Alcaldía de León, 1996.

1995, el incremento absoluto de la población alcanzó los 11.038 habitantes con una T.A.C. situada en 1,04%. Ambos períodos se vieron marcados por la crisis económica nacional provocada por la guerra y el bloqueo económico que provocó movimientos migratorios del campo a la ciudad, hacia la capital y hacia otros países. La población rural emigró hacia la ciudad de León y al no encontrar alternativas de trabajo, deja asentada a su familia y solo emigra el jefe de familia, principalmente hacia el extranjero, más precisamente a Costa Rica y Estados Unidos. En el período entre 1995 y 1999, el incremento absoluto de la población alcanzó los 22.227 habitantes con una T.A.C. de 4,19%.

De acuerdo con el último censo nacional de 1995, solamente el 67,6% de las viviendas de la ciudad de León tenía agua potable con tubería interna en la vivienda; un 43% tenía inodoro, y el 55% usaba letrinas y un 94,4% tenía energía eléctrica contra un 24,5% que tenía en el área rural. La estrategia poblacional del Plan Maestro Estructural para la ciudad de León se basa en el fortalecimiento del Sistema de Asentamientos Rurales, que no estimula la migración rural hacia la ciudad, para lo cual la Alcaldía Municipal de León orienta hacia los centros poblados rurales las inversiones destinadas al campo.

Con base en las proyecciones estimadas en el Plan Maestro Estructural, en el año 2000, la ciudad de León tendría aproximadamente una población de 152.948 habitantes, calculada con una tasa de crecimiento histórico anual de 4,19 %. Con una tasa de crecimiento tal, la ciudad de León alcanzaría una población de 212.398 habitantes para el año 2008 (Dirección Planificación, 1999). Actualmente, la situación económica es difícil, de manera que en la ciudad de León el 41,4% de las familias tiene ingresos menores a US\$85 mensuales, un 26% tiene ingresos entre US\$85 y US\$170, un 24,6% tiene ingresos mayores a los US\$170 mensuales, y en un 8% dice no tener ingresos (CCASA, 1999). Esto indica que solo la cuarta parte de la población puede acceder a comprar un terreno y solamente un 10% podría hacer frente a un crédito de vivienda.

La ciudad de León presenta una subdivisión administrativa de 110 unidades habitacionales que, de acuerdo con su origen, estructura, distribución, tipología de viviendas y calidad de servicios básicos, se clasifican en diferentes categorías de urbanización: barrios, residenciales, colonias, repartos, urbanizaciones progresivas, asentamientos y asentamientos espontáneos.

De acuerdo con las características urbanas y tipología arquitectónica de las unidades habitacionales, se definen 7 tipos de viviendas:

- *Viviendas coloniales*: viviendas que se encuentran en el Centro Histórico con características coloniales, sistema constructivo de adobe, fachadas continuas, una sola planta y altura de 4 m.
- *Viviendas de transición*: habitaciones consideradas como intermedias entre el Centro Histórico y el resto de la ciudad. Estas viviendas conservan ciertas características coloniales no tan acentuadas, sistema constructivo de Taquezal, fachadas horizontales, una sola planta y altura de 4 m.
- *Viviendas convencionales*: viviendas que obedecen al crecimiento natural de la ciudad, sin mucho valor histórico, con ciertas características de las habitaciones de transición en cuanto a la altura y fachadas alineadas con diseños propios y diferentes entre sí.
- *Viviendas mínimas*: viviendas derivadas de proyectos de carácter social, con diseño unitario repetitivo, áreas construidas de pequeñas dimensiones y de poca altura entre 2,5 a 3 m.
- *Vivienda precaria (urbanizaciones progresivas)*: habitaciones localizadas mayoritariamente en el perímetro de la ciudad, construidas en loteos con ciertos servicios básicos; viviendas individuales aisladas y generalmente pequeñas, diseño no uniforme y de baja altura entre 2,5 a 3 m.
- *Viviendas residenciales*: viviendas ubicadas en sitios fuera del centro de la ciudad, definidas en dos tipos:
 - Las suntuarias, que se caracterizan por poseer diseños arquitectónicos variados (colonial y moderno) y construidas en lotes de grandes superficies, por lo general de 1 a 2 plantas.
 - Las derivadas de proyectos dirigidos a la clase media, con diseños repetitivos modernos y con alturas aproximadas de 3 m.

- *Viviendas multifamiliares:* viviendas destinadas a sectores populares con áreas mínimas y diseño unitario en bloques multifamiliares aislados de 2 a 3 pisos y con áreas verdes públicas.

Así la ciudad presenta una morfología urbana desigual, con una tendencia de crecimiento hacia el sur y hacia el este de la ciudad, sin ninguna restricción urbana respecto a limitantes naturales. En octubre de 2000, el Concejo Municipal de León aprobó el Plan de Desarrollo de la expansión urbana de la ciudad, el que define los lineamientos futuros de planificación urbana y que se visualiza como el instrumento que regulará el crecimiento.

POLÍTICAS DE VIVIENDA

En la década de los años ochentas, con el gobierno revolucionario y con la creación del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, se planteó una política de vivienda, que estaba basada en la Constitución de la República y que establecía que todo ciudadano nicaragüense tenía el derecho a una vivienda digna con ayuda del Estado. Esta voluntad fue retomada y hecha efectiva primero con la ejecución de proyectos de vivienda completa, y luego, con el desarrollo de urbanizaciones progresivas. Las dos estrategias se diferenciaron principalmente por el aspecto económico, ya que las primeras demandaban mayores recursos financieros, y las segundas fueron una forma alternativa de apoyar a la población que necesitaba viviendas, con el objeto de bajar el déficit existente, garantizando al menos la tierra y los servicios urbanos mínimos en forma progresiva. Este proceso se le llamó de «urbanizaciones progresivas».

A esto se agregó el desarrollo de bancos de materiales que estaban a disposición de la población, principalmente, para aquella de escasos recursos. Estos bancos de materiales fueron desapareciendo por falta de financiamiento, producto de la crisis económica que vivió Nicaragua a consecuencia del bloqueo económico de los años ochentas. El rol del Estado en la década 80-90 fue más social, se trató de que la tierra para viviendas fuera accesible a la mayor parte de la población. En la década de los noventas, cuando ya no existe el Ministerio de la Vivienda y cuando se da un cambio de gobierno, el país entra en un período en el cual no existen las políticas de vivienda de parte del Gobierno Central por lo que la problemática de la vivienda es asumida por las municipalidades en una política de «hecho» y de acuerdo con sus iniciativas y con sus escasos recursos económicos. Prácticamente, se continúa con las políticas de loteo, que consisten en adquirir tierras, lotearlas, abrir calles y para que se vayan desarrollando progresivamente con la participación de las instituciones responsables de los servicios básicos. Muchas veces dicho desarrollo es obli-

gado por efecto de la demanda activa de la población que habita dichos repartos. En León, fue cada vez más difícil coordinar acciones con las instituciones en la década de los noventas. El Gobierno Central, a través del Banco de la Vivienda (BAVINIC), desarrolló proyectos de vivienda dirigidos a diferentes sectores de la sociedad bajo programas de viviendas de interés social con financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo de Inversiones de Venezuela. Hubo proyectos de viviendas para discapacitados dentro de un plan nacional de desarme; viviendas de atención a los desastres naturales; viviendas nuevas por autoconstrucción y programas de viviendas de libre mercado para sectores sociales de altos ingresos, que financiaron urbanizaciones privadas. En la segunda mitad de la década de los años noventas, el Banco de la Vivienda ejecuta pocas acciones de financiamiento, y solo en el marco de financiar a empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras, lo que no ayuda a resolver el problema de la vivienda y más bien ocasiona problemas e inconformidad en la población.

A finales de los años noventas, el Banco de la Vivienda se transforma en Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR), que es una institución nacional que gestiona principalmente recursos extranjeros, poniéndolos a disposición de la población organizada, las empresas privadas y las ONG, para que puedan recibir financiamiento para la ejecución de proyectos de viviendas de interés social. Por primera vez en Nicaragua, se habla de un subsidio de hasta US\$2.000 para viviendas de interés social, con un área menor a 60 m² y con un monto máximo de US\$10.000 para familias de escasos recursos.

El INVUR se ha planteado como objetivos:

- Reactivar y ordenar el sistema institucional para reducir el déficit de vivienda.
- Incentivar la creación de un sistema financiero inmobiliario, estimulando el ahorro y aumentando el volumen de inversión.
- Promover la ocupación equilibrada y sostenible del territorio nacional, favoreciendo programas regionales de ordenamiento territorial.
- Apoyar la conformación de una industria eficiente y competitiva para la producción de viviendas.
- Facilitar el proceso de preparación de leyes nacionales que normen el acceso a la vivienda.
- Facilitar la integración real del sector vivienda.

- Incorporar el componente ambiental en los diferentes proyectos habitacionales por promover.

Sin embargo, en la actualidad no existen sistemas bancarios que apoyen al sector vivienda, ni leyes que lo promuevan. Actualmente, en el municipio no se ha hecho efectivo ningún subsidio, a pesar de que sí se han hecho gestiones. Las acciones acerca de la vivienda, impulsadas por el gobierno local, contrastan con las carencias de políticas para vivienda a escala nacional. Con escasos recursos, se dieron respuestas con loteos que, de una manera u otra, contribuyeron a abordar el problema de la vivienda en la ciudad de León. El Estado desempeñó un rol ajeno a la demanda de vivienda y solo comienza a manifestarse en los años noventas, apareciendo como un Estado benefactor, al iniciar proyectos de vivienda «llave en mano».

MARCO LEGAL EXISTENTE

El análisis del marco legal existente que continuaremos desarrollando en las páginas que vienen toma en cuenta tres aspectos: propiedad de la tierra, planificación del suelo y producción de viviendas.

La propiedad de la tierra

En Nicaragua, el tema de la propiedad de la tierra ha tenido cambios significativos en los últimos 20 años, reflejo de los tres gobiernos que se han sucedido. En 1979, se decretan leyes de confiscación y expropiación de propiedades que pertenecían a la familia Somoza y sus allegados, que pertenecían al gobierno anterior, en el mismo año se crea la Ley de Repartos Ilegales, que son intervenidos por el Estado y que posteriormente en 1984, pasan a ser competencia del Ministerio de Viviendas y Asentamientos Humanos. En 1981, se crea la Ley de «Expropiación de tierras urbanas baldías», aplicable a aquellas tierras que sean aptas para el desarrollo urbano. La indemnización se financia con bonos del Estado con un plazo de 25 años. Al amparo de estas leyes se crearon barrios, asentamientos y repartos, por parte del Ministerio de la Vivienda y, posteriormente, por parte de las municipalidades.

En 1990, cuando el gobierno Sandinista pierde las elecciones, se crean dos leyes:

- Ley de transmisión de la propiedad de viviendas y otros inmuebles pertenecientes al Estado y sus Instituciones (Ley 85), que garantiza el derecho de propiedad a todo nicaragüense que al 25 de febrero de 1990 ocupaba como vivienda un inmueble del Estado.

- *Ley especial de legalización de viviendas y terrenos* (Ley 86), norma que da derecho de propiedad a las familias que posean un terreno asignado por el Estado, que hayan construido una vivienda y que no se encuentre totalmente legalizada.

Luego de 10 años de gobierno sandinista, al darse un cambio de gobierno, surgen nuevas leyes que tienen como objeto revisar las leyes anteriores en pro de lograr una estabilidad de la propiedad en el país. En 1990, se emite el «Decreto-Ley sobre revisión de confiscaciones»; en 1991, el Decreto de «Creación y funcionamiento de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT)», que tenía como objeto revisar todas las propiedades adquiridas bajo las leyes 85 y 86; en el mismo año, se emite el Decreto «Impuestos sobre bienes inmuebles» en referencia al pago del 100% del valor catastral para inmuebles mayores de 100 m, adquiridos bajo las leyes 85 y 86.

En 1992, se crea la Procuraduría de la Propiedad, que es la instancia que representa al Estado en asuntos sobre propiedades que hayan sido objeto de afectación, asignación o transferencia, en los que el Estado era parte, o bien hubiera tenido algún interés.

A finales del período del gobierno de turno en 1995, se crea la «Ley de Estabilización de la Propiedad», que reafirma el contenido de la OOT, garantizando la propiedad de los inmuebles adquiridos por las leyes 85 y 86 y revisados por la OOT.

Con el nuevo gobierno liberal, en 1997, se crea la «Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria», que tiene por objeto regular la tenencia, ejercicio, cargas y extinción del derecho adquirido sobre bienes en posesión del Estado. Mediante las leyes 85 y 86, también se emite la «Ley de Estabilidad de la Propiedad».

Todas estas leyes creadas en las últimas dos décadas alrededor de la propiedad y en tres gobiernos diferentes, tratan de dar solución legal a la propiedad y a los inmuebles de vivienda en Nicaragua desde distintas visiones políticas, lo que ha ocasionado conflictos y atrasos en el desarrollo de políticas y programas de viviendas en el país.

La planificación del uso del suelo

Antes de 1980, la planificación del uso del suelo urbano era competencia del Viceministerio de Planificación Urbana. A partir de 1980, con la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, este fue responsable de elaborar los estudios regionales y urbanos, los cuales fueron hechos de manera centralizada, aunque existieran delegaciones nacionales. Los estudios realizados, «Esquema Urbano de Ordenamiento Físico Programático» (EUDOF), no llegaron a tener carácter de ley; sin embargo, fueron instrumentos muy significativos que orientaban el crecimiento de las ciudades.

Producción de Viviendas

La Constitución de la República contempla, en el artículo 64, que «Los Nicaragüenses tienen derecho a una vivienda digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho» y por 7 años fue responsabilidad del MINVAH, el cual ejecutó proyectos de vivienda e impulsó bancos de materiales, hasta que en 1987 desaparece dicho ministerio. Esta competencia pasa a ser de las municipalidades, lo cual se expresa en la Ley de Municipios.

Sin embargo, las municipalidades sobreviven con un presupuesto pequeño y solo en 1992, se les transfiere el impuesto de bienes muebles, el cual es uno de los mayores ingresos en su presupuesto. Pero tal contexto no facilita las inversiones en el tema de viviendas, a menos que sea a través de donaciones.

En la realidad, lo que ha existido es una gestión del uso del suelo, donde se da oportunidad a sectores pobres de tener acceso a la tierra urbana para vivienda; en cierto modo, son medidas para enmendar los problemas de propiedad producto de la iniquidad en el acceso a la tierra. Sin embargo, por cambio en las políticas de los gobiernos, se han creado situaciones de inestabilidad social y política, por lo que se han suscitado cambios en la legislación alrededor del tema de la propiedad.

La Municipalidad de León ha logrado establecer 12 acuerdos con ciudades del mundo que apoyan las inversiones en el municipio, entre las cuales se han ejecutado proyectos de viviendas principalmente por autoconstrucción. De 1980 a 1990, el Banco de la Vivienda funcionó como administrador de inmuebles del Estado; de 1997, funcionó además como ente financiero de proyectos de viviendas gubernamentales. En 1997 se transforma en el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, como institución financiera para proyectos de vivienda.

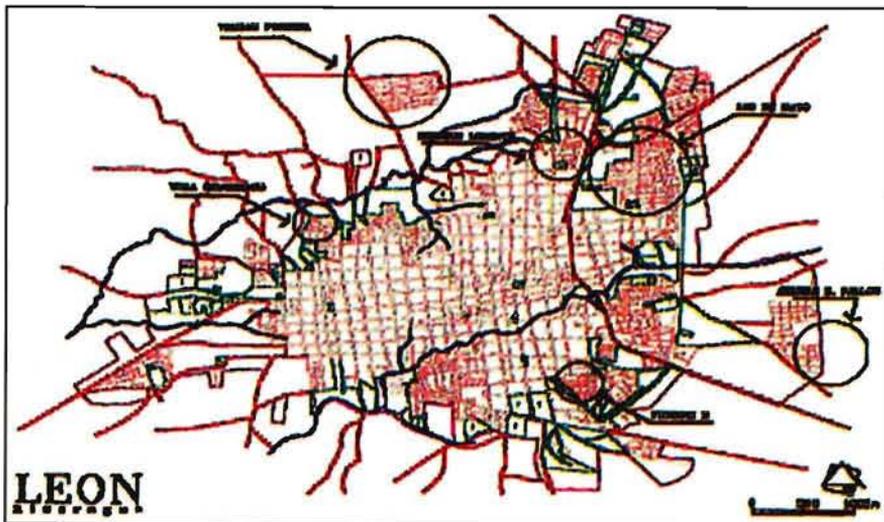
Legalmente, es el Estado quien dirige la producción de viviendas aunque en menor escala. El sector empresarial privado no ha tenido la posibilidad de invertir en viviendas por las constantes crisis socio-económicas que se han sucedido en el país.

ANÁLISIS DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS

De 12 proyectos principales identificados en la ciudad de León en los últimos 20 años, que representan una producción de 1.115 viviendas, se analizaron 6 de ellos, caracterizados, tanto por su tipología, como por la época en que se ejecutaron. Estos proyectos son:

- Proyecto Fundeci II Etapa: ejecutado en 1981 por el Ministerio de Vivienda, para un total de 304 viviendas en edificios multifamiliares de 2 a 3 pisos.
- Reparto Enrique Lorente: ejecutado en 1985 por el Ministerio de la Vivienda, para un total de 128 viviendas unifamiliares construidas en serie con sistema prefabricado.
- Reparto Primero de Mayo: urbanización progresiva desarrollada en 1985 por parte de la municipalidad, que habilitó 350 lotes urbanizados. La construcción de las viviendas fue realizada con el propio esfuerzo de las familias habitantes del reparto. Si bien es cierto que no es un proyecto formal de vivienda, la realización por parte de sus habitantes es muy significativa en la producción de viviendas en la ciudad durante los últimos años.

Mapa 3
Ubicación de los Repartos en Estudio



Fuente: Elaboración propia.

- *Proyecto William Fonseca*: ejecutado de 1991 a 1998 por parte de la municipalidad, un total de 260 viviendas con un sistema de autoconstrucción en conjunto con las familias beneficiarias.
- *Villa Democrática*: reparto construido en 1994 con 207 viviendas por parte del Banco de la Vivienda de Nicaragua y ejecutado por empresas privadas.
- *Proyecto de viviendas reparto Azarías H. Pallis*: construido en el 2000 con 35 viviendas por parte de una ONG, que representan el inicio de alternativas de crédito en viviendas para la ciudad de León.

Aspectos de Propiedad de la tierra y uso del suelo

Por las características propias de cada década, los aspectos de propiedad de la tierra son diferentes. En la década de los ochentas se manifiestan tres formas de acceso a la tierra para viviendas. Para el año 1979, existían repartos loteados por las personas y vendidos a la población. Estos no contaban con los servicios básicos, ni tenían ninguna regulación por parte del Estado. El nuevo gobierno intervino en estos repartos, los expropió y se hizo cargo de administrarlos, legalizarlos y dotarlos de servicios. Para ello, se crearon las oficinas de Repartos Intervenidos, que atendían específicamente esta situación. La población pagó el valor del terreno al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH). Los terrenos ocupados por proyectos de vivienda ejecutados por las empresas del MINVAH fueron adquiridos por dicho ministerio; unos eran propiedad del Estado y otros fueron confiscados y pasaron a ser parte del Estado, ya que eran bienes vinculados a la familia Somoza; es decir, la familia del anterior gobernante. Las viviendas se construyeron en terrenos legalizados a favor del Ministerio de Vivienda, que a su vez prometió venderlos a las familias. Para esto se usó un sistema de cartera y cobro que recuperaba el valor del inmueble. Muchas de estas deudas fueron condonadas al finalizar el gobierno sandinista, por medio de las leyes 85 y 86. La otra modalidad en los años ochentas, fue la adquisición de terrenos urbanos en donde se asentaría un nuevo reparto, por medio de una declaración de utilidad pública; sin embargo, en algunos casos estos fueron procesos incompletos, en donde el pago por indemnización no se hizo efectivo. En la década de los noventas, cuando ya no existe el MINVAH y toda la problemática de la vivienda está prácticamente en manos de la municipalidad, la forma de adquisición de la tierra fue a veces por compraventa con privados y otras por permutas con otras tierras municipales; sin embargo, fueron procesos legales no finalizados ya que actualmente existen repartos cuyas tierras fueron compradas por la municipalidad, pero no están inscritas legalmente ni a nombre

de ella ni de la familia que ocupa el terreno. En Nicaragua, el tema de la propiedad es muy problemático, ya que hubo mucho cambio en ese sentido en los años ochentas, pero de *facto* y no de *jure*, por lo que las tierras que fueron asignadas a las familias a través de una reforma agraria urbana, no están legalizadas a nombre de esas familias, sino que aún aparecen registradas a nombre de sus anteriores dueños.

Por tal razón, el gobierno sandinista en 1990 promulgó las leyes 85 y 86, donde asignaban los inmuebles a las familias que vivían en ellos antes del 25 de febrero de 1990; esto, para los casos de adjudicación no finalizados. Luego con el nuevo gobierno electo en 1990, se creó la Oficina de Ordenamiento Territorial, que es la que todavía en el año 2000, continuaba con la labor de legalización de las propiedades en conflicto. En nuestros casos de ejemplificación para el análisis, se dieron estos tipos de formas de adquisición de la tierra.

El proyecto *Fundeci* eran terrenos estatales donde el Ministerio de Vivienda construyó los edificios y estaban legalizados a favor del Banco de la Vivienda (BAVINIC) de dicho Ministerio. Al desaparecer este ministerio, la asignación y manejo de la cartera de pago fue asumida por la municipalidad, quien coordinaba con el BAVINIC la adjudicación de la vivienda. En el proyecto *Enrique Lorente*, los terrenos fueron adquiridos por el Ministerio de Vivienda por expropiación. Las familias que habitan dichas viviendas poseen constancia de adjudicación por parte del Ministerio de Vivienda. El proyecto *William Fonseca* fue desarrollado, por una parte en terrenos ya urbanizados, donde se dan tres situaciones: (a) las familias que ya habían pagado su terreno al propietario privado antes de 1979, poseen una escritura de propiedad debidamente registrada; (b) las familias que viven en terrenos objetos de repartos intervenidos, o sea que no habían cancelado antes de 1979, en donde unos poseen título de adjudicación por parte del Ministerio de Vivienda y, por otra parte, de la municipalidad; (c) las familias que fueron adjudicatarias de terrenos comprados por la municipalidad, también tienen escritura de adjudicación con la cual inscriben legalmente sus terrenos.

El reparto *Primero de Mayo* fue una urbanización progresiva; los terrenos fueron adquiridos por la municipalidad que asignó los lotes con títulos de adjudicación. En todos los casos anteriores de adjudicación por parte del MINVAH o de la municipalidad, con la Ley 85 sobre inmuebles urbanos y la Ley 86 sobre terrenos, tuvieron que ser sometidos ante la Oficina de Ordenamiento Territorial para que se les otorgara Solvencia de Revisión en primer lugar, y posteriormente, una Solvencia de Posesión, con la cual las familias las han inscrito en el Registro Público de propiedad. Los proyectos *Villa Democracia* y *Azarías H. Pallis*, ejecutados en los años 94 y 2000, fueron construidos en terrenos adquiridos por el BAVINIC el primero, y la municipalidad, el segundo; ambos debidamente lega-

lizados y otorgados en venta a crédito a las familias; al finalizar el pago, se le otorga escritura de propiedad. Si bien es cierto que la legalidad de los terrenos no ocasionó mayor problema de desalojos en los años ochentas, ni fue obstáculo para dotarlos de servicios públicos, el no poseer un documento legal de propiedad, tiene sus limitantes considerables para otras acciones como son créditos para mejoras de viviendas.

El trabajo de ordenamiento territorial que se ha realizado en la década de los noventas, con algunos problemas, sí ha contribuido en mayor grado a legalizar la tierra y las viviendas de quienes las habitan, y los nuevos proyectos tienen como premisa la legalización de la tierra como condición para que las viviendas puedan construirse. Sin embargo, a nivel municipal existen algunas debilidades en este sentido respecto de la legalización, ya que muchas veces faltan los recursos para completar totalmente el proceso de legalización y elaboración de documentos. Pero el cumplir con los trámites legales, sí es un reto actual.

De los proyectos analizados, el multifamiliar *Fundeci* y el reparto *Enrique Lorente* fueron proyectos de consolidación del área urbana ya existentes; sin embargo, reflejan un diseño que no está coordinado con la ciudad, ni con la dinámica de la trama urbana (caso *Fundeci*). El reparto *Primero de Mayo* es una ampliación del área urbana inmediata, cuyo diseño fue elaborado por la municipalidad de León y se integra a la traza urbana existente. El reparto *William Fonseca* se lleva a efecto en un área fuera del límite de la ciudad, como un polo de desarrollo urbano, lo que exige mayores recursos para la implementación. *Villa Democracia* viene a ser una ampliación del límite urbano ya existente en el noroeste de la ciudad, con calles bien definidas y un buen nivel de urbanización, aunque su entorno inmediato es bastante precario. El reparto *Azarias H. Pallais* es desarrollado en un área planificada por la municipalidad de León y con una nueva política de desarrollo urbano, enmarcada hacia la consolidación de la Expansión Urbana León Sur-Este.

Cada uno de los proyectos fueron ejecutados en lugares donde la planificación de la ciudad lo permitía.

Es importante señalar que los estudios urbanos han sido un instrumento muy adecuado en el crecimiento de León. Así como existe un Plan Maestro para todo el municipio, existe un Plan Urbano para la ciudad y un Plan de Desarrollo para la expansión urbana de los próximos 20 años. Sin embargo, es el mercado el que va a regular el desarrollo de las distintas zonas de expansión.

Desde el punto de vista del patrón de uso del suelo, se destaca la horizontalidad del crecimiento de la ciudad en cada uno de los proyectos analizados, a excepción del multifamiliar *Fundeci*, que es pionero en la ciudad, al utilizar el patrón de crecimiento vertical; lo que en Nicaragua es aún un reto en el trazado para el crecimiento de las ciudades.



Foto 1: FUNDECI



Foto 2: Enrique Lorente



Foto 3: William Fonseca

Aspectos técnicos del diseño de la vivienda

Todos los diseños de las viviendas parten de un módulo básico, que permite a las familias habitar en un mínimo espacio.

Dado que son proyectos de viviendas de interés social, por factores económicos principalmente, se ajustan a los estándares mínimos, lo que en Nicaragua equivale a 36 m². En el caso del *Proyecto Fundeci*, su diseño obedece a edificios de 2 a 3 plantas para uso multifamiliar, lo que significó una nueva modalidad de vivienda para León, tipo apartamento con un área de 59 m². Dada la costumbre de habitar en una sola planta y de que cada vivienda tenga su propio patio y no áreas comunes, estas construcciones en un principio permanecieron desocupadas. Por la necesidad de viviendas, las familias las ocupaban transitoriamente mientras solucionaban el problema de alojamiento por otros medios. En la actualidad, todas las viviendas están ocupadas, pero existen conflictos de convivencia y las áreas comunes han sido utilizadas de manera individual por las familias que viven en el primer piso. A pesar de que la Oficina de Control Urbano de la municipalidad es la encargada de regular estas áreas comunes, por debilidades en su funcionamiento, no ha sido posible detener las construcciones que realizan las familias en la primera planta; en algunos casos, las familias de un mismo edificio llegan a arreglos sobre la utilización del suelo común.

Las viviendas del Reparto *Enrique Lorente*, son de 60 m², lo que permite tener los espacios de sala-comedor, 2 dormitorios, cocina, baño, y con pare-



Foto 4: Villa Democracia

des internas; 2 viviendas, están separadas por una pared medianera. En cambio las de *William Fonseca*, son de 42 m² y sin divisiones internas ni individuales. Las viviendas del Reparto *Primer de Mayo*, que fueron construidas por sus propios pobladores, son de diversos diseños y áreas, lo que está determinado por las condiciones económicas de las familias.

Las viviendas de *Villa Democracia* son las más pequeñas, construidas con apenas 27 m², muy por debajo de la norma nacional y no tienen divisiones internas. El diseño plantea un espacio básico mínimo, que debe ser ampliado a corto plazo por sus habitantes.

El diseño de las viviendas del Reparto *Azarias H. Pallais*, son un módulo básico de 42 m², sin divisiones internas y están construidas en forma de dúplex, con una pared medianera compartida por 2 viviendas.

Todos los proyectos utilizan aluminio y vidrio en las ventanas para ventilar e iluminar la vivienda, a excepción de *Enrique Lorente*, que usa ventanas con persianas de madera, las que con el tiempo sus dueños han ido cambiando por los materiales anteriormente señalados. En todos los casos, la vivienda está ubicada con un retiro frontal de 3 m² desde la línea de propiedad, lo que permite tener un espacio verde o jardín en la parte frontal de la vivienda, que sirve para amortiguar el viento y el polvo de las calles que en todos los casos carecen de pavimento.

Hay que señalar, que la familia promedio en Nicaragua es de 6 miembros, lo que obliga a que en un área mínima construida, sea indispensable para ampliar la construcción. Sin embargo, la situación económica impo-

sibilita cubrir esta necesidad, por lo que en muchos hogares se vive una situación de hacinamiento.

Del Sistema de Construcción

Nuevamente, *Fundeci* se constituyó en el primer proyecto de viviendas en la región occidente, que se realizó con el sistema de mampostería reforzada de 2 y 3 plantas, usó lozas de entrepiso con refuerzo mínimo y ladrillos de barro. La población estaba acostumbrada al sistema de mampostería confinada, donde se aprecian las vigas y las columnas; en este caso no se ven. También este hecho, contribuyó a que la población –por problemas de seguridad– demostrara cierta resistencia en habitarlas. Sin embargo, es un sistema técnicamente bueno, al que luego las personas se fueron acostumbrando. La falta de supervisión fue uno de los problemas presentes en la construcción; por lo que hubo que realizar reforzamientos luego de finalizadas las obras. El Reparto *Enrique Lorente* fue construido en la región con un nuevo sistema. Se utilizaron elementos prefabricados de concreto, que consistían en columnas y plafones. Este nuevo sistema fue introducido en esos años con el apoyo técnico de los cubanos, con el fin de masificar la construcción de viviendas de interés social. También este sistema tuvo sus inconvenientes, dado que la altura de las columnas son de 2,20 m, por lo que las viviendas son bajas y con la temperatura de 34 °C a 38 °C que se da en León, hace que durante el día las viviendas sean muy calurosas. Casi todas las familias con recursos, han elevado las paredes, lo que desde el punto de vista de la construcción, no es recomendable.

Las viviendas construidas en el Reparto *Primero de Mayo*, en su mayoría son de mampostería confinada, construida por albañiles y maestros de obras de la ciudad, con poca calificación en algunos casos y con una falta de control urbano sobre la calidad de las obras. Esto hace que muchas viviendas –aunque hoy presenten fachadas bonitas y pintadas– tengan problemas estructurales, siendo un riesgo para sus habitantes, mas si consideramos que León es una ciudad altamente sísmica. Esta es una de las principales desventajas que existen hoy en día en los repartos donde se adjudicaron lotes con respecto a la autoconstrucción de viviendas, llamadas urbanizaciones progresivas.

El proyecto *William Fonseca* autoconstruyó viviendas con un sistema de mampostería confinada, pero introduciendo un nuevo sistema de bloques de cemento modulados que tienen un ancho de 20 cm. y unas celdas de 13 cm. donde el acero de refuerzo y el concreto en las columnas y vigas va confinado por los bloques. Se fabricó un bloque medio para los extremos y las columnas aisladas y un bloque canal, para las vigas. Sus fundaciones son una zapata corrida, siendo una estructura antisísmica.

Otra tecnología que se introduce en este proyecto es la cubierta de techo de teja elaborada en microconcreto, que consiste en tejas de 50 cm. de largo, por 20 cm. de ancho, fabricadas con arena y cemento, teniendo como resultado una cubierta aislante del calor, que crea un micro clima interno en la vivienda muy fresco y apropiado a la temperatura de León.

Como sistema constructivo del techo se introdujo la utilización de estructura metálica, primero con cercas de acero y luego con perfiles metálicos que hacen las veces de alfajillas y, varillas de acero que hacen las veces de clavadores donde va fijada cada una de las tejas. Se descarta la utilización de la madera como estructura de techo, contribuyendo de esta forma a conservar el medio ambiente. En la actualidad existen en dicho reparto una fábrica de bloques modulares y tejas de microconcreto, con una capacidad de producción de dos viviendas diarias.

En *Villa Democracia*, el sistema constructivo utilizado fue de concreto armado y chorreado en sitio, con formaletas metálicas. Es un sistema con tecnología venezolana. En este caso el financiamiento estaba condicionado a utilizar dicho sistema. Es una construcción en serie y son módulos continuos ejecutados por una empresa constructora privada que garantiza la calidad de la obra.

Las viviendas del Reparto *Azarías H. Pallais*, fueron construidas con sistema de mampostería de bloques de cemento reforzadas con acero en las celdas de bloques, un sistema un tanto convencional rápido y de fácil construcción. Son viviendas en serie, construidas con mano de obra calificada y supervisión adecuada. Las viviendas de los proyectos *William Fonseca*, *Villa Democracia* y *Azarías H. Pallais*, por no tener acceso a las redes de alcantarillados sanitarios, tienen soluciones sanitarias individuales. En el *William Fonseca*, es una fosa séptica con una zanja de infiltración con piedras volcánicas. En *Villa Democracia* son pozos de infiltración y en *Azarías H. Pallais*, son tanques sépticos plásticos prefabricados y un pozo de infiltración con piedra volcánica.

Aspectos financieros

Los proyectos *Fundeci* y *Enrique Lorente* fueron ejecutados con financiamiento del Gobierno Central, constituyendo obligaciones económicas para ser pagadas a largo plazo. El Ministerio de Vivienda manejaba la cartera de recuperación del crédito y muchos de ellos que aún no se habían cancelados, fueron condonados en 1990. Estos proyectos son una muestra de la construcción de vivienda que realizó el Gobierno Central a través de MINVAH, durante el gobierno revolucionario, en que cada año era menor el apoyo financiero para la vivienda. El proyecto *William Fonseca* fue financiado por el gobierno municipal con apoyo financiero de la coopera-

ción externa, producto de los acuerdos que tiene la ciudad de León. En este caso hubo financiamiento de la ciudad de Hamburgo y la Unión Europea. La Municipalidad de León aportó el 10% del monto total del proyecto y las familias beneficiarias contribuyeron con mano de obra en la autoconstrucción. Posteriormente al período del gobierno sandinista, en Nicaragua aumentaron en gran número los organismos no gubernamentales que, en conjunto con las municipalidades, gestionaron diversos financiamientos, entre ellos los destinados a la construcción de viviendas. En el país, León es el municipio que cuenta con más cooperación desde otras ciudades, haciendo posible su inversión gracias al apoyo financiero externo. El costo del material invertido en cada vivienda asciende a US\$2.750, de los cuales las familias pagan el 50%, para lo cual se han implementado iniciativas de pequeños créditos a microempresarios, quienes, a su vez, se han organizado en un banco comunitario, lo que les permite obtener mayores ingresos y así hacer frente a los créditos de vivienda asumidos. Ante la falta de financiamiento para la vivienda, esta modalidad se convierte en una alternativa posible para solucionar el problema de la vivienda desde el municipio, contando con la participación ciudadana y el apoyo financiero externo.

En el Reparto *Primero de Mayo*, por ser una urbanización progresiva, no se construyeron viviendas por parte del gobierno local. La municipalidad vendió los lotes de terrenos de 200 m² a US\$300, con un plazo de 3 y 4 años. Cada familia construyó de acuerdo con sus posibilidades económicas; no existió financiamiento alguno, ni por parte del Gobierno Central ni local, ni por parte de ninguna institución financiera. En Nicaragua no existen créditos a largo-plazo para construir viviendas y menos para sectores pobres. Financieramente es una muestra de cómo se ha hecho la producción de vivienda en Nicaragua con propio esfuerzo de la población. Además, es una muestra de la gestión municipal habitacional, que es una pauta para el desarrollo de otras modalidades.

El Proyecto *Villa Democracia* es fruto de una de las acciones gubernamentales a través del Banco de la Vivienda y con financiamiento venezolano. Existió un financiamiento de US\$10 millones para construir 966 viviendas, de las cuales el 21% se construyó en León. De ese financiamiento, el 68% debió ser utilizado para adquirir materiales importados desde Venezuela. Así fueron las condiciones del financiamiento. Los costos incluyen todas las obras de urbanización y construcción de viviendas. Estas se ofrecieron en US\$7.000, pagaderos en plazos de 5 a 10 años. Los precios de los bienes inmobiliarios han bajado y en la actualidad existen viviendas sin habitar, a causa de su alto costo. Es una buena alternativa de financiamiento para poder adquirir una vivienda; sin embargo, el alto precio que adquiere el producto al usar materiales importados, hacen que estos créditos sean inaccesibles.

Las viviendas del Reparto *Azarías H. Pallais* fueron construidas por una empresa constructora de un organismo no gubernamental, que recibe financiamiento holandés. El costo de los terrenos y de la vivienda es de US\$6.300, por pagarse en un plazo de 12 años, con un interés anual del 14% sobre el saldo. En el municipio de León, es el primer proyecto de vivienda que ha sido ejecutado por una ONG, con mano de obra calificada y bajo la opción del crédito para vivienda. Un aspecto muy interesante en este proyecto, es la participación de distintos actores. La ONG, con financiamiento extranjero, construye casas en terrenos que la municipalidad ha urbanizado y que está vendiendo a la población a plazos y cuotas accesibles; de tal manera la municipalidad vendió a la ONG el terreno a crédito y esta a su vez, construyó las viviendas y las vendió junto al terreno, a las familias también bajo la modalidad de crédito. Otro aspecto de importancia es la política de subsidio que el INVUR está planeando actualmente. En este proyecto se están haciendo los trámites para poder acceder, de acuerdo con lo prometido por el gobierno, a esos subsidios hasta en un 20%. De lograrse, la vivienda será más accesible para las familias. En León, este proyecto constituye el inicio de una alternativa posible para producir viviendas.

Sin duda alguna, debe estudiarse el aspecto del financiamiento, paralelamente a las capacidades de pago y a las fuentes de empleo de la población, ya que aspectos como el anterior, requieren de una cuota mensual entre US\$60 y US\$90, lo que significa que la familia tenga ingresos mínimos entre US\$300 y US\$450 mensuales, situación poco común entre la gran mayoría de las familias que necesitan estas viviendas.

Actores en la ejecución de estos proyectos

Los proyectos en estudio nos muestran la producción de viviendas desde distintas fuentes con respecto a quien ejecuta y promueve el proyecto. Los proyectos *Fundeci*, *Enrique Lorente* y *Villa Democracia*, son comunes ya que los tres fueron promovidos por el Gobierno Central, pero se dieron en dos épocas diferentes, con políticas de vivienda y situación socioeconómica también diferentes. Los dos primeros se ejecutaron desde el Estado centralizado a través del Ministerio de Vivienda y de las empresas de ese Ministerio. Se construyeron viviendas de interés social, de acuerdo con lo pautado por la Constitución de la República de dar vivienda a los más necesitados e incluso, de llegar a subsidiar directamente las viviendas. El proyecto *Villa Democracia* fue desarrollado en otro momento, con una visión y política de libre mercado, donde se trata de involucrar a la empresa privada, pero desde el punto de vista mercantilista y no de contribuir al desarrollo social. El Estado, a través del BAVINIC, financia la construcción de viviendas, pero contrata a empresas privadas nacionales e

internacionales, que encarecen las obras, y, por lo tanto, se hacen de difícil acceso a las familias que las necesitan. Es un financiamiento sin ninguna política social que, en sí, no constituye una alternativa viable para bajar el déficit de vivienda. *Villa Democracia* es el único proyecto que la institución del Gobierno Central —Banco de la Vivienda— ejecutó. Como banco estatal de la vivienda, no logra cumplir con las funciones para lo cual ha sido creado, no llega a toda la población, quedando lejos como una alternativa en pro del desarrollo de la vivienda.

Los proyectos *William Fonseca* y la urbanización progresiva Reparto *Primero de Mayo* son promovidos por el gobierno local. La Municipalidad de León, ante la demanda de viviendas y la presión directa de la comunidad, presenta proposiciones de acuerdo con las posibilidades financieras. En la ejecución del proyecto *William Fonseca*, la municipalidad promueve y acompaña a la comunidad para que construya sus viviendas, les gestiona el financiamiento y lo administra involucrándose con la población, ya que la municipalidad no puede encargarse del proyecto en su totalidad. Como política y estrategia, se promueve la participación ciudadana y se complementa el construir viviendas con otros proyectos afines, como estufas ahorradoras de leña, fabricación de materiales de construcción y banco de crédito comunitario para familias del Reparto; todo ello como alternativas productivas para mejorar la situación económica de los hogares.

La urbanización progresiva del Reparto *Primero de Mayo*, es otro tipo de respuesta del gobierno municipal ante la demanda de viviendas. A falta de proyectos de habitación, las familias solicitan que al menos le vendan un terreno, para construir de manera progresiva su residencia. De ahí que la municipalidad, con sus escasos recursos, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, adquiere la tierra en el lugar que le indican sus planes de desarrollo, la lotea y la urbaniza progresivamente, promoviendo la participación de otras instituciones locales que son las responsables de dotar a estos repartos con infraestructura. Luego de 15 años, estas urbanizaciones progresivas cuentan con todos los servicios básicos y con viviendas estables. En este caso, el gobierno local apoyó la iniciativa de la población para construir sus propias viviendas.

El proyecto de viviendas en el Reparto *Azarias H. Pallais* es promovido por el gobierno municipal, pero ejecutado por un organismo no gubernamental quien contrata a su propia empresa para construir urbanizaciones y viviendas. Una organización social de desarrollo, con una visión empresarial y privada, ejecuta proyectos de interés social. Para el municipio, es la primera acción de ese tipo y es la primera opción que se presenta como alternativa de vivienda. Se da en el marco de una estrecha coordinación con la municipalidad.

Organización para la ejecución

En los proyectos realizados en la primera mitad de la década de los ochentas a través del MINVAH, la estrategia fue utilizar sus empresas constructoras que se encargaban a nivel central de planificar el proyecto y luego de ejecutarlo en el municipio. Fueron proyectos en que toda la inversión y la organización de las obras estaban centralizadas en el Ministerio de Vivienda. Las delegaciones regionales participaban solo en la coordinación de algún apoyo específico en la ejecución. Ya en la segunda mitad de la década de los ochentas ante la falta de recursos, se implementan las urbanizaciones progresivas cambiando la estrategia. La municipalidad o el MINVAH, ya no se encargan totalmente del desarrollo del asentamiento, sino que al existir un gobierno centralizado, se coordina a través del gobierno regional con todas las instituciones locales, para que desarrollen sus inversiones en cada proyecto determinado: agua potable, alcantarillado sanitario, energía eléctrica y calles. Esto permitió que las urbanizaciones logran obtener los servicios básicos a través de esas instituciones, trabajando conjuntamente de manera planificada. Además de la participación interinstitucional, se involucra la comunidad, principalmente en las obras de agua potable y alcantarillado sanitario.

En Nicaragua, y especialmente en León, existe una organización de base muy sólida lo que permitió desarrollar obras comunales de coordinación con las instituciones locales. Ese es el caso de la *Primero de Mayo* y de la *William Fonseca*, donde se desarrolló uno de los modelos más representativos de la participación comunal en el proyecto de autoconstrucción de viviendas por ayuda mutua. Tal forma de construcción es una estrategia que puede ser aplicable a proyectos de viviendas para determinados sectores sociales. Paradójicamente, el desempleo existente posibilita una mayor participación en labores de autoconstrucción por parte de la población. Es, en sí, un recurso que se puede potenciar y aplicar. Esta política fue desarrollada a finales de los ochentas y durante los noventas. El cien por ciento de los proyectos que ejecuta el municipio de León involucran a las comunidades beneficiarias. El caso del proyecto de viviendas en *Villa Democracia*, definitivamente fue una estrategia de construir viviendas llave en mano, donde la participación total estuvo a cargo de la empresa privada; esto tiene sus efectos en los costos y en la identidad misma del Reparto.

La estrategia utilizada en el proyecto del *Azarías H. Pallais*, si bien no involucra directamente a la población beneficiaria, se trata de generar empleo, utilizando mano de obra local y dando oportunidades de créditos a largo plazo para la obtención de la vivienda, lo cual crea y fortalece una identidad en la población asentada. Es muy importante, en este caso, valorar la participación del gobierno local y las organizaciones sociales de desarrollo en la búsqueda de solucionar el problema habitacional. Como

hemos descrito, el desarrollo de los proyectos en análisis tienen un fuerte componente de participación ciudadana, manifestada en distintas formas; y en la medida en que se llega al final de la década de los noventa, se manifiesta una participación del gobierno local, más como promotor y «facilitador», que como ejecutor propiamente tal.

CONCLUSIONES

El tema de la vivienda es muy complejo, ya que está interrelacionado con la situación socioeconómica y los distintos momentos de la historia. Un período de análisis de 20 años puede ser corto si queremos encontrar respuestas al tema de la vivienda, ya que, incluso a escala internacional, ese debate ha llevado mucho tiempo y nos encontramos con que todavía se discute sobre el contenido o no, del interés social de la vivienda; mientras que los cambios en la política económica se han sucedido más rápidamente, los déficit de viviendas se incrementan y la solución a esta necesidad, aún está muy lejos de poder resolverse. Sin embargo, aún con una muestra pequeña en un corto período y en un territorio reducido, podemos tener resultados claros, ya que en dicho período se han sucedido cambios socio-económicos en nuestro país que muestran lo poco o mucho y lo acertado o no, de los resultados en las experiencias sobre proyectos de vivienda. Aun con proyectos de pequeña magnitud, podemos tener una visión clara del aporte que estos dieron al tema de la vivienda en la ciudad de León.

Aspectos legales

La legalidad de la tierra y de la vivienda es un aspecto básico para el desarrollo de iniciativas para la obtención de viviendas; en este sentido, las experiencias ocurridas y las analizadas nos dejan como resultado que si bien es cierto que es importante resolver la situación de la vivienda, los procesos de legalización que esto conlleva deben darse de forma completa, tanto en la adquisición de la tierra, como en la venta o adjudicación de los terrenos y/o viviendas, ya que es tan importante habitar la vivienda y solucionar el problema de un techo, como sentir la seguridad de poseer un bien que va a producir estabilidad familiar, lo que repercute en el trabajo y en el desarrollo de la sociedad. Además, esto permite ser sujeto de crédito en cualquier gestión para invertir y mejorar la vivienda. En proyectos como *William Fonseca* y *Primero de Mayo*, donde la propiedad del terreno no estaba completamente legalizada, se creó una cierta inestabilidad en sus usuarios. En los años ochentas, «los procesos de gestión de la tierra fueron más ágiles, aunque algunos no se completaron. Pero ya en los años 90, las respuestas se hicieron más lentas: Nicaragua entró en un proceso más de ordenamiento ju-

rídico y fue más difícil captar la tierra»². Por otro lado, el desarrollo de los proyectos en áreas definidas para vivienda, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad, tiene como resultados, que aunque no se pueda dotar de todos los servicios en un primer momento, se evitan problemas producto de malas ubicaciones, que en muchos casos conlleva a un mayor deterioro del medioambiente. Es muy importante resaltar que en la ciudad de León, aún con limitaciones en el control urbano, el municipio ha logrado crecer acorde a una planificación de la ciudad, que ha sido voluntad de los gobernantes y del conocimiento de la sociedad civil, de manera tal que cuando se dieron las tomas ilegales de tierras, estas se realizaron en sitios donde el uso para viviendas era el adecuado.

Un ejemplo de desarrollo planificado es el Reparto *Primero de Mayo*, que comenzó como una urbanización progresiva y después de una década, es un reparto bien ubicado y con todos los servicios, demostrando ser un buen resultado de planificación urbana. Es necesario que todos estos instrumentos de planificación urbana tengan el soporte legal necesario para su implementación desde el municipio, a través de ordenanzas municipales. En León, ya existe una ordenanza que es la «Normativa de Desarrollo Urbano para la ciudad de León», además, existe el Reglamento para el caso específico del Centro Histórico y se prevé el desarrollo de una nueva ordenanza para el área de expansión urbana futura. Una ventaja que tiene la municipalidad es que por la cercanía con la población, puede controlar el desarrollo de las urbanizaciones, lo que no sucedía desde el Ministerio de Vivienda, como organismo centralizado. En Nicaragua, una solución que todavía es adecuada para nuestra situación socioeconómica, es desarrollar urbanizaciones que se vayan ejecutando progresivamente. Planificar y desarrollar de acuerdo con los recursos, es una alternativa para la construcción de viviendas. Como resultado del desarrollo planificado, tenemos que la infraestructura de servicios básicos es más accesible y se logra en menor tiempo que si se desarrolla en lugares donde las redes de infraestructura no existen o son de difícil ampliación para poder brindar mayor cobertura al nuevo asentamiento.

Aspectos técnicos

Como soluciones técnicas de diseño, todos los proyectos se perfilan hacia el área mínima habitable, lo que está en estrecha relación con los costos. La familia nicaragüense, siendo numerosa, deberá adaptarse a dicho tamaño. Sin embargo, el vivir en apartamentos de 2 ó 3 pisos, ha sido un problema que tiene su explicación en la costumbre y cultura de la

2 Entrevista al Ing. Bernardo González, ex delegado del MINVAH 1983-1987, Director de Proyectos, Alcaldía de León. 1988-1995.

vivienda con patio. León es la única experiencia en donde solo el 4,3% (CCASA, 1999) está de acuerdo en vivir en un edificio de apartamentos; sin embargo, este porcentaje de personas actualmente dispuestas no vive en edificios multifamiliares. Para lograrlo sería necesario educar a la población en cuanto a la propiedad, uso y convivencia de las áreas comunes, lo cual todavía es un tema pendiente. A pesar de lo expuesto, existe una aceptación para vivir en apartamentos de dos pisos, pero unifamiliares. De esta manera, estamos intentando abordar las soluciones, para conseguir una mayor densificación de la ciudad.

Otra modalidad poco aceptada es utilizar paredes medianeras en viviendas dúplex, ya que se prefiere la vivienda individual. Una característica identificada en las soluciones habitacionales de los proyectos analizados, es la altura de la vivienda; son bajas y generalmente (a excepción de *William Fonseca*) utilizan techos de zinc, lo que las hace muy calurosas e incómodas. Una buena solución climática y de generación de áreas verdes, es el de establecer retiros frontales mínimos de 3 m que se convierten en jardines. En cuanto a la construcción, solo los proyectos ejecutados con la participación del Gobierno Central, o sea, proyectos completos, pueden garantizar la calidad de la construcción. Los sistemas de construcción utilizados son eficientes e incorporan la mano de obra local. Es muy relevante el uso de bloques modulares que permiten agilizar la obra y no usar formaleas para confinar los elementos estructurales, lo que evita el uso de la madera, protegiendo así el medioambiente, es el caso del proyecto *William Fonseca*. De igual manera, la utilización de la teja de microconcreto es una alternativa de cubierta de techo, adaptada al clima caluroso.

En León, por ser una región de alto riesgo sísmico, es condición indispensable el construir con un sistema antisísmico. Este aspecto es difícil de garantizar en viviendas que se construyeron en el Reparto *Primero de Mayo*, ya que fueron producidas por sus propios dueños y con mano de obra local. En muchos casos, debido a la falta de supervisión y control y con el ánimo de ahorrar costos, no cumplieron con las normas mínimas de construcción. En el país, han aumentado las pequeñas fábricas de bloques de cemento las cuales adolecen de control de calidad. En León, en el Reparto *William Fonseca* se encuentra el taller de materiales que conserva los estándares de calidad, aunque ofrezca materiales a un costo mayor y en desventaja ante la cantidad de *bloqueras* que ofrecen productos más baratos, pero de menor calidad. Se trata de controlar mejor las etapas de construcción que van desde los diseños, la supervisión de la ejecución de la obra hasta el control de los materiales. El garantizar la calidad del diseño y los sistemas constructivos, es determinante para aminorar los riesgos naturales a los que ha estado expuesto León (sismos y erupciones volcánicas).

La autoconstrucción asistida técnicamente es otra de las alternativas todavía válidas en León. Aunque en América Latina estos tipos de proyectos se desarrollaron en los años setentas y ochentas, en León se llevó a cabo en los noventas, en *William Fonseca*. Por los resultados y por la situación socioeconómica actual, siempre sigue siendo una alternativa para un sector de la población. La creación de cooperativas de viviendas es un tema que debería fomentarse.

Aspectos financieros

Uno de los principales problemas para abordar la necesidad de vivienda han sido los recursos financieros. En los proyectos estudiados, tenemos una muestra que ilustra tres situaciones distintas de ese aspecto. Por una parte, el apoyo del Gobierno Central en la década de los 80, que sin embargo, fue muy limitado, aunque existió la disposición estatal de destinar recursos y buscar tecnología apropiada para masificar la construcción de viviendas. Luego tenemos los proyectos gestionados por el gobierno local, donde se involucra la cooperación externa de ciudades amigas y a la población misma, concretizándose la autoconstrucción de viviendas. Por último, tenemos proyectos como *Villa Democracia*, que son una muestra de las políticas de libre mercado en el cual existe un financiamiento externo; pero la vivienda es considerada como el resultado de la dinámica de la oferta y la demanda y se construyen viviendas de acuerdo con las posibilidades de pago; esta modalidad no contribuye a solucionar el problema, ya que el aumento de la pobreza agudiza las presiones sociales de la población con el Gobierno. En este medio socioeconómico cambiante, surgen nuevos actores que tratan de involucrar a la mayoría de las instancias posibles, para ofrecer oportunidades de viviendas. Es el caso del proyecto del Reparto *Azarías H. Pallais*, donde con recursos externos, una ONG local ofrece alternativas de viviendas en una zona urbanizada por la Municipalidad de León y gestiona actualmente un subsidio del Gobierno Central que es administrado por INVUR. Pero en nuestra ciudad la adquisición de viviendas requiere además de oportunidades crediticias favorables, posibilidades de generación de recursos económicos y de empleos, que permitan hacer frente a estos créditos. En León, el 20% de las familias le dan a su vivienda otro uso compartido, ya sea con el comercio, con el servicio o con la producción, lo que demuestra que las instancias productivas son necesarias en este tema de los recursos financieros.

Aspectos sobre la responsabilidad de la ejecución

En 1998, desaparece en Nicaragua el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y la función que desempeñaba es distribuida entre la Delegación Regional de la Presidencia que se encarga de los proyectos, el

INETER central que se encarga de la planificación urbana y regional, y las municipalidades, que se encargan de administrar inmuebles y desarrollar proyectos de vivienda. La alcaldía tiene que asumir dicho rol sin tener asignación de recursos del Gobierno Central. Significa que, a nivel de Gobierno Central, el tema de vivienda queda sin un responsable, ya que las funciones otorgadas al Banco de la Vivienda son limitadas y no logran dedicarse a la producción de viviendas. Es sabido que el problema en cuanto a ese rubro no es un tema meramente del Estado, pero tampoco debe depositarse toda la responsabilidad en el mercado o en los gobiernos locales, sino que debe darse una participación clara y definida a todos los niveles. El Gobierno Central debe facilitar la creación de urbanizadoras que, con financiamiento propio y de gestión de gobierno, sean capaces de atender a sectores sociales que necesitan vivienda y no solo aquellas con capacidad de promover urbanizaciones para un sector social con altos ingresos económicos. Por otro lado, el Estado debe ser responsable de las políticas de subsidio que estimulen el esfuerzo propio y la participación de empresas privadas y organizaciones sociales de desarrollo. Además, debe ser garante de la regulación fiscal y financiera que promueva el desarrollo de la industria de la construcción a todos los niveles y no solo de las grandes empresas. Cuando se cerró el MINVAH, aunque fue una decisión política del gobierno, se interpretó como un error desde el punto de vista social. En el desarrollo de los programas de vivienda, deben jugar un papel muy importante los gobiernos locales como promotores y facilitadores en la participación de todos los sectores de la sociedad civil.

Aspectos organizativos

Es importante valorar la participación ciudadana involucrada a lo largo de estos proyectos. Partiendo de un nivel organizativo en León, ello hizo posible que los proyectos resultaran económicamente accesibles ya que al involucrar a los usuarios, estos se transforman en actores directos, sienten amor por sus viviendas u obras civiles y desarrollan un sentido de autogestión en la solución de sus problemas comunales. En la época de los ochentas, la participación coordinada de las instituciones responsables de las calles, del agua potable, del alcantarillado sanitario, de la energía eléctrica y de los desechos sólidos, hizo posible que se desarrollaran urbanizaciones con los servicios básicos necesarios. Sin embargo, en la década de los noventas ha sido más difícil dicha coordinación a causa de las actitudes políticas involucradas que han imposibilitado el trabajo en conjunto, afectando finalmente a la población. Si las instituciones de agua potable y energía no construyen sistemas en los nuevos repartos, éstos deben ser asumidos por el sistema privado, lo que significa que al final paga la familia, encareciendo la vivienda y haciéndola menos accesible.

En el caso de León, la población exige agua y luz a la municipalidad, la cual con el ánimo de brindar mejores condiciones de vida, gestiona recursos financieros en el exterior con carácter de donaciones, construye las obras en conjunto con la población y luego entrega los servicios a la institución centralizada correspondiente para que los administren y les den el mantenimiento adecuado. Si todas las instituciones orientan sus inversiones en el mismo lugar, a partir de acciones planificadas, las urbanizaciones y viviendas serían de mejor calidad y más accesibles a la población. Esta modalidad está siendo promovida por la Municipalidad de León, a través del Proyecto Expansión Urbana, León Sur-Este, en donde la planificación para el crecimiento de la ciudad se hace con los aportes técnicos de las instituciones respectivas y se está tratando de coordinarlas para que dichas inversiones se realicen en las urbanizaciones que se están ejecutando.

La participación de la sociedad civil es necesaria y hay que trascender de lo que es la participación comunal como ejecutores de proyectos o como mano de obra y darle la oportunidad de una participación ciudadana más activa en las gestiones y tomas de decisiones en conjunto con el gobierno local. Esta misma organización es cada día más necesaria en nuestro medioambiente urbano, que ha estado expuesto a fenómenos naturales, por lo que la organización y conocimiento de los riesgos naturales, es un aspecto que hay que abordar y que es más factible de conseguir con una comunidad organizada. Una investigación evaluativa realizada por la CNUAH en los años noventa sobre programas de desarrollo comunitario en 60 municipalidades, y en 7 países (86-96) reafirma lo anterior «*La participación por sí sola no es suficiente, la gente necesita tener la capacidad para participar eficazmente*». Las lecciones aprendidas se resumen en que:

«La participación es una metodología necesaria pero, que por sí sola, es insuficiente para la reducción de la pobreza. Las mujeres y los hombres que residen en los asentamientos de bajos ingresos también deben adquirir destrezas para la planificación, el monitoreo y la evaluación, así como habilidades en las técnicas para la movilización de recursos y para la negociación, que les den la capacidad adecuada para poder participar en igualdad de condiciones y con eficacia en sus alianzas con las instituciones del gobierno local y las ONG. Las comunidades que cuenten con tales capacidades se encuentran en mejores condiciones para promover sus intereses y para cumplir su papel de socios en actividades propias o conjuntas con los municipios y otros actores» (CNUAH, 1999: 15).

Tras esa participación de socios y de toma de decisiones, debería encausarse la participación ciudadana en los programas de viviendas, siendo responsabilidad del Gobierno Central y municipal el hacerlo realidad.

Podemos concluir que los actores con mayor capacidad de participación en los distintos aspectos, siguen siendo –por su mismo carácter– el Gobierno Central y las municipalidades. Sin embargo, la incursión de las ONG y de la población organizada es significativa en varios de los aspectos analizados, siendo de menor consideración en la empresa privada y en la comunidad internacional salvo en lo que respecta al aspecto del financiamiento.

Sobre la competencia y/o mayor grado de injerencia de los actores en distintos aspectos, concluimos que el marco legal y el uso del suelo, son de la competencia del Gobierno Central y de la Municipalidad, a diferencia de los aspectos técnicos, de ejecución y organización, donde además participan las ONG y la comunidad organizada. En el aspecto del financiamiento, es donde hay mayor grado de participación de los actores, incluyendo a la comunidad internacional, ya que es donde esta juega su único rol.

Sobre la coparticipación de los actores, de los seis casos analizados, encontramos un proyecto donde esta modalidad está dada por tres actores que son la comunidad, la municipalidad y la comunidad internacional, para un mismo aspecto que es el financiamiento. Luego en el mismo proyecto, encontramos una modalidad de dos actores, en donde se da la coparticipación de la comunidad y de la Municipalidad en aspectos técnicos, de ejecución y organización.

El trabajo conjunto entre Municipalidad y la comunidad organizada, se refleja claramente como una incursión viable en los proyectos de vivienda, lo cual debería desarrollarse para ser implementado a mayor escala.

BIBLIOGRAFÍA

- AECI/CEPRODEL (1993), *Programa de Desarrollo local en 5 municipios del Departamento de León.*
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE LEÓN (1999), *Plan Básico. Proyecto Expansión Urbana León Sur-Este.*
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE LEÓN (2000), *Plan de Ordenamiento del Centro Histórico de la ciudad de León.*
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE LEÓN/ALCALDÍA MUNICIPAL DE UTRECHT (1996), *Plan Maestro Estructural.* Municipio de León. Nicaragua.
- BITECSA (Bibliografías Técnicas S. A.) (1998), *Leyes de la Propiedad en Nicaragua.*
- CCASA (1999), Encuesta sobre la demanda de vivienda de la población urbana de León, Encargo de la municipalidad de León.
- CENVIA AC (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, AC) (1987), *El Programa de Vivienda del Molino.*
- CNUAH, (1999), *Hallazgos, aprendizajes y recomendaciones de la investigación evaluativa.* Documentación del trabajo del programa de desarrollo comunitario en 60 municipalidades y Asentamientos en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Sri Lanka, Uganda y Zambia (1986-1996).
- DIRECCIÓN PLANIFICACIÓN FÍSICA, (1999), *Banco de Datos urbanos,* Municipio de León, Nicaragua.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (1997), *El programa. VII Censo de Población y III de Vivienda, 1995.*
- LÓPEZ NARVÁEZ, E. (1997), *Estrategia Municipal de atención a la vivienda para la ciudad de León, 1998-2002.*

- MORALES ORTEGA, N. (1994), *Informe final: Aspectos Generales y Recomendaciones en torno a una política de fomento a la autoconstrucción como modalidad de producción de viviendas.*
- NACIONES UNIDAS (INEC) (1985), Informe General, Encuesta Socio-Demográfica Nicaragüense, ESDENIC'85.
- PNUD (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999 PNUD, Editores Mundi-Prensa, Madrid, pág. 122*
- PROYECTO FUNDECI (1980), (Biblioteca MTI).
- RODRÍGUEZ, A. y L. WINCHESTER (1996), *Ciudad, Democracia y Gobernanza en América Latina, www.model.d/cartaDetalle.asp?PID=259.*
- SOLARES, H. (1999), *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción de hábitat popular en América Latina.*