

NOTAS SOBRE UN DEBATE: GUERRA, ESTRATEGIAS ESPACIALES Y
URBANISMO EN NICARAGUA

Antonio T. Reguera Rodríguez

"El amplio intercambio técnico, científico y de toda índole y la cooperación activa entre pueblos del mundo es la principal vía para solucionar los profundos desequilibrios que se originan entre el Hombre, la Sociedad y la Naturaleza. Más nada se conseguirá si no hubiere solidaridad, y si ésta no se tradujera en obras que coadyuven a la elevación de la vida del hombre, en la ciudad y en el campo". Con estas palabras comenzaba el profesor Tierno Galván, unos días antes de su muerte, la carta de presentación del Seminario Internacional de Urbanismo "Managua, una ciudad por hacer", celebrado en Madrid durante los días 20 al 22 de febrero de 1986. En un contexto de solidaridad internacional representada por la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) e impulsada por el malogrado Alcalde, se celebra el Seminario con el objetivo de analizar y contrastar teorías, planteamientos y experiencias de las ciudades europeas. Del debate se esperaban obtener resultados concretos que pudieran tener alguna utilidad en los planes de reconstrucción de la ciudad de Managua a la vez que se consideraba a ésta como un campo de experimentación para urbanistas de todo el mundo.

A esta reunión tuve el honor de ser invitado por el Ayuntamiento de Madrid lo cual supuso para mí un fructífero ejercicio de aprendizaje en materia de urbanismo. Particularmente me fue posible conocer de cerca algunos de los más graves problemas que tiene planteados la ciudad de Managua dentro de la concreta dialéctica socio-espacial que vive Nicaragua. A modo de "rendición de cuentas" y en atención a una de las recomendaciones de la organización que pidió la divulgación y la extensión de las conclusiones del Seminario, se desarrollan a continuación lo que entendemos fueron las tres líneas básicas de estudio y discusión: la determinación histórica de algunos problemas generales, las perspectivas de solución deducibles de un nuevo modelo teórico-práctico de organización social y los problemas concretos que determinan la reconstrucción de la ciudad de Managua. Problemas estos que fueron presentados en tres ponencias: infraestructuras, vivienda y organización político-administrativa.

1.- ELEMENTOS DE DIALECTICA GEO-HISTORICA

Para contextualizar el caso concreto que se sometía a estudio y discusión, Fernando TERAN disertó sobre la historia del desarrollo urbano iberoamericano haciendo hincapié en aspectos formales de las nuevas poblaciones y en los factores ligados a la práctica colonial que determinaron una nueva dimensión espacial de lo urbano y una reordenación territorial. Aunque en su exposición no rehusó hablar de

procesos urbanos dependientes, sin embargo, su valoración final sobre la historia del desarrollo de la ciudad iberoamericana se mantuvo alejada de conocidas tesis, como la de ROJAS-MIX, sobre el urbanismo como instrumento de dominio colonial. Quien sí entendió desde un principio en qué términos había que plantear los temas a debatir fue el Director General de Planificación Física, V. TERCERO, al precisar que "hablar de la historia de Managua es hablar de la historia de dominación de Nicaragua y de la respuesta de un pueblo en su lucha por alcanzar su liberación plena y el desarrollo armónico de sus potencialidades naturales, productivas y humanas". En la Historia urbanística y desarrollo de la ciudad de Managua V. Tercero va ensartando hitos modélicos que se corresponden con los sucesivos esquemas de implantación colonial y neocolonial en los que se ponen al descubierto las contradicciones entre agentes internos y externos que luchan por una posición hegemónica en el devenir de la economía nicaragüense.

Impuesta sobre el territorio nicaragüense la dominación española, una nueva organización socio-espacial determinará la suplantación del modelo y elementos de la Managua prehispánica. Se construye la ciudad colonial de trazado regular, en la que la plaza mayor, la iglesia, el cabildo y las residencias oficiales eran los elementos dominantes de una estructura urbana diseñada como espacio para la práctica colonial a través de la apropiación económica, el control político y la representación ideológica. Este primer modelo colonial perdura hasta 1821, fecha en la que Nicaragua se independiza de la corona española. Desde estos momentos, liberales y conservadores luchan entre sí por controlar los resortes del nuevo Estado. Los primeros, con base en León, son el brazo político de la burguesía emergente que habría luchado por la independencia; mientras que los segundos, asentados en Granada, representan a la oligarquía territorial que basa su poder en la hacienda ganadera y en el latifundio de carácter semifeudal.

Uno de los resultados de esta dialéctica interna será la elección de Managua como capital del país en 1852. Aunque no tenía una infraestructura urbana que la justificara como la capital del nuevo Estado independiente, sin embargo aparecerá como solución conciliatoria al conflicto entre León y Granada y como alternativa al sistema ambulante de residencia del poder ejecutivo. En fin, su valoración como capital se relacionó con su localización en el centro geográfico de la Región del Pacífico sobre la que se estaban acumulando las mayores perspectivas de desarrollo económico.

A finales de los años cincuenta se llega a una primera síntesis en la confrontación interna que permite a las fuerzas políticas consensuar la dirección de la política económica y establecer las bases del modelo capitalista agroexportador. Este modelo se apoya en el desarrollo del latifundio ganadero, la introducción del café, la explotación minera y el desarrollo de las comunicaciones con Managua como centro gravitatorio. En estas décadas finales del siglo XIX las tasas de crecimiento anual de Managua superan el 3%, produciéndose una intensa concentración demográfica en la ciudad y en su departamento. Por otra parte, la plantación de café será la unidad

básica de explotación y la actividad hegemónica sobre la que se fundamenta el desarrollo del modelo agroexportador. Esta nueva empresa agrícola necesitaba apropiarse de la tierra para expandirse y utilizar contingentes masivos de fuerza de trabajo. La Administración liberal-progresista de Zelaya se encargará de legislar *ad hoc* para reorganizar la tierra y reclutar y canalizar fuerza de trabajo. Sobre estos fundamentos económicos se va perfilando el modelo urbano correspondiente. En Managua se construyen múltiples servicios, equipamientos e infraestructuras, así como las principales representaciones institucionales del nuevo poderío burgués, como eran los bancos y la Cámara de Comercio. A diferentes escalas espaciales el modelo urbano de Managua incluye en su estructura funcional y en su organización socio-espacial los dos elementos básicos de la dialéctica territorial: el centro, equipado y construido para la clase alta, y la periferia, equipada con los contenidos que definen el segundo término de la contradicción.

Contra el desarrollo de una burguesía autónoma basado en la economía cafetalera se levanta la oligarquía terrateniente apoyada por las fuerzas más reaccionarias de la sociedad nicaragüense y directamente por los Estados Unidos. Entre 1909 y 1933 el descenso de los precios del café, la lucha intraoligárquica y la lucha popular contra la dominación norteamericana aceleran la desintegración de la economía nicaragüense. A partir de 1933 y hasta 1979, el control de la situación, tanto económica como política, quedará garantizado con la imposición de la dictadura dinástica de los Somoza. Por control de la situación hay que entender la progresiva dependencia del mercado norteamericano que absorbe la casi totalidad de las exportaciones de materias primas de origen agrícola, canaliza las ayudas económicas hacia este sector y desestimula todo intento de creación de industrias propias. En los años cincuenta este esquema de "desarrollo" se completa con la expansión del cultivo del algodón, nuevo elemento productivo que valoriza a Nicaragua en los mercados mundiales de materias primas. El cultivo del algodón acelera la destrucción de la economía campesina apoderándose de las tierras más fértiles y desplazando a millares de campesinos que emigran a las periferias de las principales ciudades, valorándose como fuerza de trabajo barata para empleos estacionales. En la década de los setenta se diseña el proyecto de la "Alianza para el Progreso" como estrategia de contención para la explosiva situación social latinoamericana. En este contexto se proyecta en Nicaragua un simulacro de reforma agraria que pretende asentar a miles de campesinos sin tierra en las zonas vírgenes del trópico, al sur del país, para anular la presión social en el campo y en la ciudad. Al mismo tiempo en torno a Managua se empieza a desarrollar cierta industria de transformación con tecnología de desecho y abundante mano de obra. A la estrategia de contención que llevaba implícito el proyecto de "Alianza para el Progreso" se opondría el Frente Sandinista de Liberación Nacional, fundado en 1961 bajo circunstancias y objetivos que pretendían dar continuidad histórica a la lucha popular encabezada por Sandino contra la dominación norteamericana entre 1926 y 1933. En los últimos años de la historia de Nicaragua se

profundizan las contradicciones entre el modelo de desarrollo impuesto y las aspiraciones populares. La lucha de clases llega a manifestarse en forma de guerra civil, cuyo desenlace coincide con el triunfo del Frente de Liberación Nacional en 1979.

Desde los años treinta, coincidiendo con el monopolio del poder ejercido por los Somoza, la ciudad de Managua se desarrolla como el elemento principal de un esquema de urbanización monopólico concentrador y centralista. Managua se reafirma como el centro hegemónico del crecimiento urbano del país, que lo es a costa del empobrecimiento y de la movilidad de la población de las áreas rurales. Este esquema de operación geo-estratégica se verá favorecido por la profundización de las relaciones capitalistas en el campo, desarticulando las comunidades tradicionales, y por la concentración del poder político-administrativo en Managua que se consolida como centro principal y único de servicios a nivel nacional.

Entre 1940 y 1950 la población de Managua se incrementa en un 75%, superando los 100.000 habitantes hacia mediados de siglo. La riqueza acumulada con el cultivo del algodón posibilitó el desarrollo del capital financiero con fuertes inversiones en los sectores comercial, bancario y residencial de la ciudad. En estos años se generalizan las lotificaciones para apropiarse las plusvalías generadas por la renta del suelo. A la vez se manifiestan con todo su rigor las contradicciones intraurbanas derivadas del modelo general de urbanización: se perfilan en la periferia áreas insalubres y marginales carentes de los servicios y equipamientos mínimos, mientras que la burguesía construye sus nuevas residencias en la zona sur de la ciudad después de haber desocupado el centro en favor del comercio, el capital financiero y la administración. Al comenzar los años setenta Managua alcanza los 400.000 habitantes, consolidando su papel de centro hegemónico y único y ejerciendo su influencia inmediata sobre las ciudades y territorio de los Departamentos colindantes. Constituida como área metropolitana, su población alcanza el 20% del total del país, concentrando más del 70% de la industria, el comercio y los servicios públicos.

En 1972 Managua, que era el gran centro hegemónico de la economía del país, coincide con el epicentro de un terremoto que destruye gran parte de la ciudad. Las evaluaciones sobre destrucción de patrimonio arquitectónico, pérdida de bienes, muertes, desplazamientos y desempleo de personas alcanzan valores que se expresan en miles o decenas de miles de unidades. La respuesta de los responsables de la Administración fue la formulación de planes de reconstrucción determinados por intereses especulativos. El centro destruido será cercado y abandonado con criterios especulativos. La compra-venta de tierras en la periferia se convirtió en la práctica habitual de especulación urbanística para quienes controlaban los fondos de la ayuda extranjera y podían comerciar con la Administración de la que ellos mismos eran titulares. Dentro de los planes de reconstrucción, la burguesía se construye sus propias urbanizaciones de calidad en la zona sur de la ciudad. Surgirán nuevas zonas habitacionales periféricas de carácter popular, conformando un tejido urbano discontinuo que acentuaba las

contradicciones sociales ya existentes. La aparición de varios centros comerciales, recreativos y de distrito conforma una estructura urbana policéntrica y, en definitiva, una ciudad cada vez más desarticulada y dispersa con fuertes contradicciones sociales y graves problemas técnicos y económicos para construir la infraestructura necesaria y dotar los equipamientos y servicios imprescindibles para lograr unos niveles mínimos de habitabilidad. Estas contradicciones, estructuras y carencias determinaron que se plantearan las reflexiones y estudios sobre Managua como si de una "ciudad por hacer se tratara". Habiendo triunfado la revolución sandinista, uno de los objetivos planteados será la re-construcción de Managua. ¿A partir de qué principios? ¿Con qué criterios? ¿Ante que expectativas? ¿Podríamos plantear que la reorganización del espacio en Managua se identifique con una práctica revolucionaria concreta?

2.- REVOLUCION Y ESPACIO

Desde que en 1979 el Frente de Liberación Nacional conquistó el poder en Nicaragua, los responsables de la Administración han tenido que hacer frente a dos prioridades: defender la Revolución y proyectarla mediante actuaciones concretas. Parece evidente que ambos objetivos son contradictorios toda vez que, por una parte, sigue siendo necesario defender la conquista del poder en guerra abierta -primera fase-; y, por otra, se hace imprescindible dotar de contenidos prácticos los principios revolucionarios. De momento, y según manifestaciones de los representantes nicaragüenses en el Seminario, la contradicción defensa/proyección de la revolución puede ir evolucionando en favor de la proyección a costa de canalizar del orden del 50% del Presupuesto del Estado hacia la defensa. Como en otros muchos procesos revolucionarios, otra contradicción generalizada se manifiesta cuando los principios son aplicados a situaciones concretas. Tal problemática puede quedar ejemplificada en una valoración reciente de la política agraria nicaragüense (MERLET) en la que se concluye que para que la contradicción entre lo individual y lo colectivo evolucione a favor de la solución conjunta de problemas generales, el gobierno ha tenido que favorecer opciones de producción individuales como alternativa ventajosa para el campesinado y como instrumento de implicación de éste, como bloque, en una estrategia conjunta de defensa de la revolución.

Contradicciones similares parecen detectarse en la valoración que se hace de la ciudad de Managua y su área de influencia inmediata como espacio priorizado frente al resto del país. En este caso las implicaciones espaciales de la revolución se hacen patentes a través de los opuestos: espontaneidad/programación, descentralización/centralización y calificación de Managua como "gran problema" a la vez que se refuerzan tendencias centrípetas previa valoración de la ciudad como el "centro neurálgico". Del conjunto de Regiones en las que se dividía el territorio nicaragüense, la III y la IV concentran la mayor potencialidad para el desarrollo de la actividad industrial y agroindustrial. Managua, que es definida como polo de atracción o área priorizada dentro de la primada Región III, acumula la mayor

parte del proletariado y semiproletariado del país, junto con el grueso de la actividad del sector terciario y del llamado sector informal de la economía. Ante esta situación proclive a generar fuertes tensiones socioeconómicas, los responsables de la Administración nicaragüense pretenden convertir a Managua y su área en una verdadera retaguardia estratégica para la defensa y consolidación económica de la revolución (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL). El objetivo es claramente contradictorio, pues el potenciar estratégicamente el territorio indicado supone acumular en él elementos potencialmente conflictivos, dada la situación de guerra y la postración económica que ha de soportar el país. Debido a la huida masiva de las zonas fronterizas en guerra, la presión por la búsqueda de empleo en las ciudades principales, y especialmente en Managua, es cada vez mayor, incrementando la tendencia al gigantismo del sector informal no productivo y generando efectos de degradación social y política. Conscientes de la situación, los directores de la política económica se han planteado que "el proletariado, semiproletariado y campesinado por un lado y por el otro las actividades manufactureras de la pequeña y mediana industria, así como de la agricultura y la agroindustria, se articulen racionalmente en un proceso productivo que ordene y vincule las diferentes cadenas productivas..., permitiendo el óptimo aprovechamiento de las fuerzas productivas y el ejercicio de una dirección política y económica única, armónica y estable que supere las tensiones y conflictos económico-sociales negativos para la consolidación del proceso revolucionario" (ESQUEMA DE...).

Dentro del Plan de Desarrollo Nacional, y con una visión estratégica del desarrollo de las Regiones "centrales", se considera que de lo que pase en Managua en términos económico-sociales dependerá el futuro desarrollo del país. En consecuencia la re-construcción de la ciudad se haría dentro de un nuevo urbanismo surgido de la revolución y de la nueva sociedad que se está cimentando. En una abstracción geométrica muy sumaria, el Programa de actuaciones propuesto se resolvería espacialmente en tres niveles representados por tres círculos concéntricos. El primer nivel coincidiría con el centro de la ciudad que es preciso reconstruir; el segundo comprendería grosso modo la periferia de la ciudad en la que se plantean los problemas más graves de vivienda, infraestructuras y organización político-administrativa -a ellos nos referiremos en el Epígrafe siguiente-; el tercer nivel se identificaría con la llamada zona de media luna, o conjunto de comarcas en las que se divide la zona rural del municipio de Managua.

Una vez que el Frente de Liberación Nacional conquistó el poder, se produce de inmediato la transformación de uso del patrimonio arquitectónico ocupado por la familia de los Somoza y las élites circundantes. De esta forma se satisfacía la prioridad de instalación del nuevo aparato institucional en el que se incluían los órganos del Gobierno, los Comites de Defensa, las Casas de las Milicias, las Casas de Cultura, etc. Cumplida la primera necesidad de ubicación institucional, el Gobierno se plantea la reconstrucción del centro de Managua -destruido por el terremoto de 1972 y abandonado

con criterios especulativos por la administración somocista- bajo dos objetivos: uno, urbanístico, en la medida en que dicho espacio habría de convertirse en el epicentro de las relaciones funcionales de la ciudad; y otro, político-simbólico al valorar ese mismo espacio como ámbito concreto para la conmemoración del triunfo revolucionario y para el ejercicio de la participación popular. Desde el punto de vista urbanístico se pretendía construir una red de arterias principales que dieran continuidad a la trama urbana, así como rehabilitar los edificios más importantes y construir centros comunales y recreativos. Un gran parque infantil, financiado por el Gobierno Sueco, fue uno de los primeros contenidos que la revolución dio al centro de Managua. Dicho centro, en cuanto espacio de y para la revolución, albergaría monumentos simbólicos que conmemoran hechos y personas relacionados con el proceso revolucionario. Como ejemplo de la nueva valoración política que se hace del centro de Managua, se inaugura un sistema de plazas públicas justificado porque "el ejercicio concreto de la nueva democracia exigía la creación de amplios espacios abiertos donde las masas populares se expresaran y dialogaran con sus dirigentes" (TERCERO). Tanto desde el punto de vista funcional-urbanístico, como político-simbólico, la reconstrucción del centro de Managua se hace en función de ser el Centro Histórico y el Centro Cívico de la ciudad que debería albergar de forma ordenada todas las Instituciones de Servicios. Expresamente se habla en la Memoria del Proyecto de formar un Complejo Estatal Administrativo para "reducir el costo de la movilidad de la ciudadanía en los diferentes servicios estatales al concentrarse en un sólo sector" (PROYECTO...CASCO URBANO).

Dentro del Programa de actuaciones que desde la política económica y de ordenación territorial prioriza el área de Managua, un tercer nivel de intervenciones se identifica espacialmente con la zona rural del municipio. Este se divide en 23 comarcas valoradas, dentro de la estrategia de ordenación general del área central del país, por la variada producción primaria que pueden ofrecer para la exportación y principalmente para el abastecimiento de los mercados de la ciudad con productos perecederos. Para ello era necesario construir la red básica de vías de acceso -al menos una por cada comarca- que ofreciera ciertas garantías de intercomunicación con el resto de las áreas urbanas. A este fin se redacta el Proyecto correspondiente incluyendo una zona rural de 22.000 Ha. y 70.000 habitantes que se pretendía integrar dentro del conjunto del área, tanto desde el punto de vista urbanístico, como económico. (PROYECTO...COMARCAS DEL MUNICIPIO DE MANAGUA).

3.- PROBLEMAS INMEDIATOS EN LA RECONSTRUCCION DE LA CIUDAD DE MANAGUA

Con todo lo dicho, las necesidades prioritarias de la ciudad de Managua no eran ni la reconstrucción del centro, ni la incorporación a la economía urbana de la zona rural inmediata. Los problemas más graves a los que había que dar solución se concretaban espacialmente en lo que hemos llamado segundo círculo concéntrico, o lo que es lo mismo, en la amplia periferia espacial y sociológica de la ciudad. Su

multiplicidad quedó agrupada en tres bloques, en torno a los cuales se desarrollaron otras tantas Ponencias: infraestructura, vivienda y organización político-administrativa de la ciudad.

INFRAESTRUCTURA: Uno de los problemas fundamentales de la ciudad ha sido y sigue siendo después del triunfo de la Revolución -según reconocimiento expreso- la persistencia de un crecimiento urbano anárquico. Los asentamientos espontáneos en zonas baldías y las ocupaciones ilegales de terrenos ponen al descubierto cada vez con mayor intensidad la carencia de servicios y obras comunales. En parte esta situación se generó a raíz de la nueva organización espacial de la ciudad después del terremoto de 1972 que destruyó el centro. La reconstrucción se hizo dispersando por toda la ciudad las actividades que antes se concentraban en él, dejando el esquema vial preexistente fuera de servicio. En la actualidad, las guerras fronterizas están desplazando miles de personas para quienes la capital del Estado es la única perspectiva habitacional. Por los asentamientos espontáneos y las ocupaciones de tierras se produce un crecimiento no planificado de las diferentes zonas de viviendas que se reparten en la periferia de la ciudad como núcleos aislados entre sí. Esta dispersión urbana repercute sin duda en la instalación, mantenimiento y costos de las redes tecnológicas y servicios públicos. Además, a esta situación estructural hay que añadir el progresivo desequilibrio, por la necesidad primera de hacer frente a las agresiones armadas, entre los escasos recursos materiales y la cantidad de obras a realizar.

En el subcapítulo dedicado a Infraestructura técnica, el Ponente puso de manifiesto las deficiencias del equipamiento hidráulico en el que se incluyen el abastecimiento, la evacuación de aguas negras y el drenaje y canalización de la escorrentía. De los cincuenta Proyectos que la División General de Planificación de la Alcaldía de Managua presentó en el Seminario como de ejecución inmediata, aproximadamente la mitad tienen por objeto hacer frente, junto con un Plan Maestro de Drenaje, a los efectos que las inundaciones producen en la ciudad. La "dominante hidráulica" parece marcar una de las prioridades del plan general de reconstrucción de Managua. Dentro del esquema señalado de dispersión urbana se hace más necesario el funcionamiento eficaz como instrumento de relación y de interconexión de flujos de un sistema de transporte urbano colectivo. El segundo lugar en cuanto al número de Proyectos presentados por la Alcaldía de Managua lo ocupan aquellos cuyo perfil se refiere a la reconstrucción o equipamiento del viario. Sin embargo, cuantitativamente, ni el número de rutas, ni de unidades permite la prestación de servicios adecuados; cualitativamente, debido a la desarticulación del trazado vial existente, se produce la paradoja de los largos recorridos para distancias cortas. Finalmente, la escasez de materiales de construcción y la falta de maquinaria y equipos, por no hablar de la paralización de máquinas importadas por falta de repuestos, condicionan el funcionamiento de las redes precedentes y de otras que se pueden incluir dentro del mismo apartado.

Las conclusiones sobre el estado de la llamada Infraestructura social ofrecen balances similares a las anteriores. Los ritmos de

crecimiento general de la población y las demandas de colectivos concretos han hecho que servicios sociales tales como la salud, la educación, el deporte, el recreo, la cultura, etc. presenten progresivos déficits, cuya satisfacción ha de proyectarse a medio y largo plazo mientras la guerra siga siendo una prioridad de gasto público y sobre la base de una economía de subsistencia. Desde otro punto de vista, el equipamiento social no sólo es un problema per se, cuantitativa y cualitativamente, sino que también lo es por su organización territorial. Desde esta dimensión, no existe un sistema de centros de servicio social integral que satisfaga necesidades diarias, periódicas o esporádicas de la población por medio de centros jerarquizados a nivel vecinal, de distrito o de ciudad.

Frente a los problemas y deficiencias observados se sugieren algunos principios de actuación y algunas soluciones concretas. En primer lugar se consideró necesario controlar el crecimiento de Managua para poder avanzar en la planificación del espacio urbano y en el desarrollo equilibrado de los servicios públicos. Como solución concreta se planteó el urbanizar aquellos terrenos dentro de la ciudad que están dotados ya de redes de infraestructura técnica y servicios sociales, o que tienen por proximidad una gran potencialidad de uso.

VIVIENDA: Antes de 1979 y dentro de las habituales prácticas del libre mercado, el suelo urbano y la vivienda eran en Nicaragua instrumentos de especulación y lucro. La satisfacción de la necesidad primaria del cobijo o la habitación quedaba a merced de lotificadores ilegales y de asentamientos espontáneos que no ofrecían garantía alguna a sus ocupantes, ni en cuanto a las condiciones de habitabilidad, ni en cuanto al régimen de tenencia. Los déficits acumulados por falta de inversiones públicas en el sector se verán agravados por los efectos destructores del terremoto de 1972 sobre el patrimonio inmobiliario. Además, tras la catástrofe natural se abrió un nuevo campo de especulación que se hacía operativo bajo los planes de reconstrucción de la ciudad y dentro de los esquemas de enriquecimiento del somocismo. El capital financiero y las compañías constructoras encontraron en la producción de viviendas a través de los préstamos hipotecarios unas condiciones óptimas para la reproducción del capital.

A finales de los años setenta el Estado había demostrado suficientemente su incapacidad para la ejecución de proyectos de vivienda social, transfiriendo lo que de negocio tenía dicha actividad hacia un sector privado que invierte en los mercados más rentables, o en la dirección de las demandas más solventes. La construcción de viviendas de interés social no pasó de satisfacer en una mínima parte las necesidades totales. Estas promociones se ubicaron en el perímetro de la ciudad de Managua, valorizando terrenos propiedad de los Somoza y allegados, marcando unas directrices de crecimiento periférico y sellando geográficamente la segregación social.

Mientras crecía el déficit habitacional en los sectores de bajos ingresos, Managua crecía cada vez más deprisa. Entre 1971 y

1979 se estiman en 200.000 las personas que se "refugian" en la capital, debido en parte a una demanda ocasional de mano de obra para los planes de reconstrucción. En julio de 1979 más del 55% de la población de Managua vivía en condiciones de marginalidad urbana. El asentamiento espontáneo, el reparto ilegal, el hacinamiento, la edificación ruinosas, la carencia de los servicios sanitarios y dotaciones elementales, la precariedad legal en la tenencia de la vivienda definen el concepto de marginalidad. A partir de julio de 1979 el Gobierno Revolucionario define el principio básico que ha de orientar la política habitacional: la implicación decisiva del Estado y la eliminación de la especulación del suelo. Como instrumento operativo se crea el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que, a su vez, promulga un nuevo cuerpo legislativo en materia urbana de apoyo, tanto a la planificación urbana, como a la definición de la estrategia de atención al problema habitacional. Leyes como la de Repartos Ilegales, de Inquilinato, de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías y de Uso del Suelo, promulgadas entre 1979 y 1981, pretenden garantizar el control sobre el suelo y las rentas que genera, el acceso a la vivienda, la disposición de los terrenos necesarios para el desarrollo de proyectos de utilidad pública y, en conjunto, para la ejecución de los planes de desarrollo.

El programa habitacional del Ministerio sigue dos líneas de actuación. Los Complejos habitacionales incluyen la construcción de viviendas y servicios de infraestructura en los centros productivos con mayores necesidades. Las Urbanizaciones Progresivas tienen por objeto la habilitación de lotes con los trazados básicos de urbanización y la instalación de los servicios más elementales. En la medida en que los recursos financieros lo vayan permitiendo se completarán los servicios básicos planificados inicialmente. Con tal programa se pretendía beneficiar a los habitantes de los asentamientos espontáneos que se encontraban en peores condiciones de insalubridad o hacinamiento. Como criterio general y en vistas de la situación de Managua sometida a una imposición poblacional cada vez más intensa, el Gobierno Revolucionario pretende racionalizar los procesos de inversión apoyando preferentemente al sector agropecuario y a las ciudades secundarias, a la vez que desincentiva la migración de población desplazada por la guerra hacia Managua.

Pero la fuerza de los hechos es contundente. La difusión espacial propugnada oficialmente mediante la realización de programas habitacionales en todas las regiones se verá contrariada por las tendencias centrípetas que siguen alimentando con creciente intensidad el macrocefalismo de la capital. Entre 1971 y 1983 Managua duplicó su población, con la particularidad de que los 400.000 nuevos habitantes que tenía la ciudad al final de esos doce años, 200.000 corresponden al subperíodo 1971-1979 y otros tantos a los años 1979-1984. La situación habitacional en Managua es cada vez más grave. El déficit real de viviendas es del orden de las 50.000 unidades; cifra que se duplicaría si se valorasen algunas dimensiones cualitativas como la no existencia de agua potable o de energía eléctrica. Aún concediendo que se pudiera contener la emigración a la ciudad, no quedarían márgenes presupuestarios para atender de forma

progresiva los programas habitacionales. En los dos últimos años los planes de inversiones en materia de servicios sociales han quedado contraídos frente a dos prioridades nacionales como son la producción y la defensa.

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA: A las deficiencias infraestructurales y a las consecuencias de una economía dependiente y marginal heredada que convertían a Managua en el mayor caos habitacional del país hay que añadir la problemática jurídico-administrativa que tales situaciones comportaban para el gobierno municipal. La respuesta que se pretende dar desde la organización de la administración pública será la creación de un régimen de gobierno especial para la ciudad de Managua. En el Decreto por el que se transforma la Junta de Reconstrucción de Managua en Alcaldía se determina que su gobierno estará a cargo de la Presidencia de la República que lo ejercerá por medio de un Alcalde con rango de Ministro. De esta forma se sustraía política y administrativamente la circunscripción territorial del municipio de Managua del régimen jurídico ordinario de las demás municipalidades del país. El propio Poder Ejecutivo asumía el ejercicio de la administración de la Capital, fundamentalmente -se justifica- "por ser ésta la sede del Gobierno Central de la República".

Ante la perspectiva de un Plan de Reconstrucción para la ciudad capital, determinado por un profundo contenido político al sustituir los intereses personales por intereses populares en la gestión del urbanismo local, queda establecido un modelo administrativo de centralización normativa y de descentralización operativa. Por una parte, la ciudad de Managua depende económicamente del Presupuesto Nacional pero, por otra, el municipio tiene autonomía funcional en la administración de los servicios y de los bienes que forman su patrimonio. También desde una concepción autónoma se planifica la transformación de la ciudad. El programa básico en tal sentido incluye la delimitación de dos grandes zonas: una de densificación urbana -que incluye el casco histórico y la zona urbana consolidada- y otra de expansión. Esta concreción espacial vendrá determinada por la propia dinámica revolucionaria que está obligando a realizar constantes cambios estructurales, implicando transformaciones sociales e influyendo en la situación administrativa. No existiendo medidas legales que permitan un ordenamiento racional de la ciudad -y particularmente después de haber sufrido varias catástrofes-, el objetivo del nuevo gobierno será correlacionar el desarrollo urbano y la articulación legal que lo sustenta.

El Plan de Reconstrucción, en el que se incardina la nueva organización político-administrativa, incluye en las líneas de actuación prioritaria la atención a múltiples servicios municipales cuyo funcionamiento es imprescindible para sanear la administración de la ciudad. Construcciones municipales, mantenimiento y señalización de la red vial, servicio de saneamiento ambiental, áreas verdes, recaudaciones y actualización del Registro Civil son algunos de los objetivos directamente relacionados con la eficacia y racionalidad administrativa que deberían tener una atención

prioritaria, tal y como se propuso en la Ponencia. Particularmente se puso de manifiesto la necesidad de instalar un sistema de nomenclatura para el área urbana del municipio ante la falta de identificación de muchos espacios -barrios y calles- incluidos en las zonas de rápida expansión urbana, y en los cuales las referencias orientativas o de localización se basaban en apreciaciones populares que podían ser muy imaginativas pero que carecían de la más mínima racionalidad organizativa para orientarse y desplazarse por el espacio administrado. Este proyecto de nomenclatura de Managua es considerado como una necesidad imperativa para la planificación de la ciudad y para la identificación efectiva de las 10 zonas y de las 116 unidades básicas en las que se ha dividido la capital (PROYECTO... SISTEMA DE NOMENCLATURA).

Finalmente, se puso de manifiesto que las bases para la nueva organización político-administrativa de la ciudad se inspiraban en una estrategia de implicación popular en la propia gestión urbana entendida en sentido amplio. La implicación comprendía tanto la participación popular en tareas de apoyo, en asambleas, en cabildos abiertos y en Comités de Defensa, como la prestación de trabajo directo al servicio de la reconstrucción bajo la modalidad de jornadas voluntarias. El pueblo, -obreros, campesinos, profesionales, estudiantes y otros- objeto pasivo de tantos programas políticos, estaba empezando a ser el sujeto activo que protagoniza la práctica del urbanismo.

4.- CONCLUSIONES

Concluidas las reuniones de estudio, una valoración general resumía los fenómenos que han determinado los procesos urbanos recientes de Managua: el régimen dictatorial somocista, que se apoderó de la ciudad con los mismos criterios que actuaba en otros frentes, el terremoto de 1972 y la guerra de 1979. Específicas líneas de investigación detectaron los problemas más graves de la ciudad: carencia o insuficiencia de infraestructuras básicas, vivienda y servicios urbanos.

La valoración de Managua como el mejor refugio posible para los desplazados de las zonas de guerra y la intensificación de los flujos campo-ciudad han hecho que en doce años -1972-1984- la población de la ciudad se duplicara. El resultado de la implosión ha sido una configuración urbana muy dispersa, en la que cualquier dotación de infraestructuras o servicios plantea dificultades técnicas y elevados costes económicos.

El particular diseño urbano magnifica las necesidades de infraestructuras tanto sociales, como técnicas. La escasez de materiales, bienes de equipo y recursos financieros para subvenir a su construcción es tanto mayor cuanto más persistente es la necesidad de habilitar recursos para la defensa. El mismo imperativo financiero está determinando la ejecución al ritmo requerido de los programas habitacionales. El éxito de éstos depende de las inversiones públicas y de la transferencia de tecnología, unido al desarrollo de una industria propia de la construcción y transformación de los

materiales.

Para una resolución más eficaz de los problemas que sufre la ciudad es necesario definir el marco jurídico-político en el que han de actuar las diferentes administraciones que asumen competencias de planificación, gestión y desarrollo urbanístico. Considerándose necesario diversificar los niveles de decisión, conviene también delimitar las competencias estatales y las competencias locales. Como contenidos específicos de éstas se valoran la organización jurídico-administrativa propia y la independencia política dentro de los principios de la revolución. En la medida en que por participación popular se entiende la atribución de funciones específicas de decisión y ejecución catalizadas a través de diversas opciones de organización populares, la participación popular es un elemento indispensable para la ejecución de los planes de reconstrucción, para la administración de la ciudad y, en suma, para la defensa de la Revolución. Por las acometidas de la naturaleza y por el propio devenir histórico podemos preguntarnos hasta qué punto Managua no es un modelo urbano condicionado y preparado para la catástrofe y la emergencia.

Universidad de León

5.- REFERENCIAS DOCUMENTALES

CASTILLO GARCIA, J.: Organización político-administrativa de la Alcaldía de la ciudad de Managua (PONENCIA Nº 3).

Conclusiones generales del Seminario "Managua, una ciudad por hacer", Madrid, febrero 1986.

Esquema preliminar de Ordenación Territorial. Región III y IV, Managua 1986.

Estudio e implementación del nuevo sistema de nomenclatura para el área urbana del Municipio de Managua, Alcaldía de Managua, Dirección General de Planificación (DGP) enero de 1986.

MERLET, M.: "Cooperativismo: teoría y prácticas novedosas (Nicaragua)", Pensamiento propio, C.R.I.E.S., Nº 36(1986), pp.15-21.

OCAMPO PAIZ, S.: Condiciones actuales de la Infraestructura de la ciudad de Managua, (PONENCIA Nº2).

Proyecto de mejoramiento de Comarcas del Municipio de Managua, Alcaldía de Managua, DGP, enero de 1986.

Proyecto de restauración del Casco Urbano de la ciudad de Managua. Alcaldía de Managua, DGP, enero de 1986.

ROJAS-MIX, M.: La Plaza Mayor. El Urbanismo, instrumento de dominio colonial, Barcelona, Muchnik Editores 1978.

SAFFIE, M.: Situación de la Vivienda en Managua y políticas para enfrentarla (PONENCIA Nº 1).

TERAN, F.(de): Retrospectiva histórica del desarrollo urbano iberoamericano (Conferencia inaugural del Seminario).

TERCERO, V.: Historia urbanística y desarrollo de la ciudad de Managua, Managua, febrero de 1986.