

NICARAGUA: LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO POPULAR SANDINISTA 1979-1985

José Luis Alonso Santos

El GRN se encontró con un pavoroso déficit de vivienda. Las demandas populares se adelantan a la articulación de una política de vivienda nueva. Además las necesidades desbordan la capacidad económica y constructiva. No obstante, pronto se ponen en marcha formas concretas de acceso al suelo edificable y la vivienda para las masas pobres. El negocio inmobiliario sufre un duro golpe al eliminarse las expectativas especulativas.

La nueva política de vivienda será flexible para mejor atender las necesidades de los más desfavorecidos, lo que no evitará el chabolismo al desviarse las inversiones hacia el realojo de campesinos desplazados por la guerra sucia de la Contra. Los logros de los primeros años se ven anulados desde 1983 por el desgaste de la guerra y la presión y bloqueo de Estados Unidos: en 1985 MINVAH sólo pudo atender las necesidades de realojo de los desplazados. El problema de la vivienda se recrudece.

Nicaragua: The housing policy of the sandinist government

GRN has a frightful housing shortage. There is popular demand for the development of a new housing policy. Furthermore needs are greater than the economic and construction capacity to meet them. However, precise forms of access to building ground and housing for the poor masses are beginning to be found. With the elimination of speculation, builders have suffered a heavy blow.

The new housing policy will be flexible and better able to meet the needs of the poor. This however will not eliminate shanty dwellings, as the investments allocated to the rehousing of displaced peasants have been used for the war against the Contra. Since 1983 the successes of the first few years have disappeared due to the expense of the war and the pressure and blockade exercised by the U.S.A. In 1985 MINVAH was only able to rehouse those left homeless by the war. The housing problem is getting worse.

LA VIVIENDA: DE MERCANCIA ESCASA Y CARA EN LA DICTADURA DE SOMOZA, A BIEN SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

La vivienda ha sido uno de los bienes básicos peor atendido en América Latina durante las últimas décadas. En la Nicaragua de Somoza fue un problema grave e irresoluble para las masas populares —campesinas y urbanas— carentes de la renta mínima imprescindible para acceder al mercado de la vivienda o, en su defecto, resolver su alojamiento a través de la autoconstrucción en condiciones mínimamente aceptables. Motivo de agravamiento del problema era la práctica carencia en el medio rural, en los barrios marginados y los repartos ilegales de las ciudades, de infraestructura variada, electrificación, agua potable y alcantarillado, etc. La ya de por sí difícil situación empeora

en los últimos tiempos de Somoza cuando la guerra civil se hace más generalizada y sus efectos más duros. Las destrucciones y el deterioro de viviendas se unen a la creciente incapacidad, si no colapso, de la dictadura para atender la precaria demanda del mercado. La aceleración de la especulación del suelo y la vivienda (incluidos los alquileres) agudiza de forma dramática el problema de la vivienda.

Según CEPAL (1) el sector de la construcción retrocedía 1,6 por 100 en 1977, casi nada comparado con el descenso del 41,3 por 100 en 1978 y el 77 por 100 en 1979.

La herencia que reciben al triunfo los sandinistas es pavorosa en vivienda como en otros campos. Según cálculos del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) el déficit habitacional heredado se situaba en más de 250.000

José Luis Alonso Santos es Profesor Titular de Geografía del Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca.

(1) *Estudio Económico de América Latina, 1979*, CEPAL, Naciones Unidas, 1980, p. 378.

viviendas. En otras palabras, más del 50 por 100 de la población de Nicaragua vivía en condiciones de marginalidad urbana, en viviendas improvisadas ubicadas en lugares carentes de las mínimas infraestructuras. Dar satisfacción a tanta familia pobre necesitada de vivienda resulta, a corto plazo, imposible. Por ello al hacer balance de la labor de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) desde el triunfo a mediados de 1979 hasta finales de 1984 que concluye su misión, hay que valorar tanto o más que la labor realizada la forma concreta y específica en que se plantea el problema habitacional en la nueva sociedad nicaragüense. El especulativo mercado capitalista de tiempos de Somoza ha sido erradicado y sustituido en política de vivienda por el principio de bien social al servicio del pueblo trabajador. En efecto, desde el mismo momento del triunfo sandinista aparece perfectamente definido el objetivo general del MINVAH en el sentido de:

“hacer efectivo el derecho de cada familia a una vivienda adecuada, eliminar la especulación con la vivienda y la tierra urbana...” (2).

Como tendremos ocasión de ver, la puesta en práctica de este bello —o utópico— principio, requiere tanto de ilusión e imaginación como de sinéresis a la hora de desarrollarlo en la difícil realidad de un país arruinado y acosado económica y militarmente.

1. LA VIVIENDA ANTES DEL TRIUNFO REVOLUCIONARIO: UNA DIFÍCIL HERENCIA DE URGENTE TRATAMIENTO

El terremoto de finales de 1972 que destruye literalmente el casco urbano de Managua habitada entonces por algo más de 400.000 habitantes, convirtió en irresoluble el ya grave problema de la vivienda. La decisión gubernamental de reducir a escombros todas las edificaciones afectadas sin consultar a los propietarios de los inmuebles, imposibilitó la reconstrucción por los propios moradores en el mismo lugar y a partir de las estructuras recuperables.

Desde entonces los repartos ilegales serán una figura en expansión en los núcleos semiurbanos y urbanos de Nicaragua pero de manera muy especial en Managua. A su vez, en el medio rural el problema de la vivienda sigue siendo crónico. Y aunque la reconstrucción del patrimonio inmueble tras el terremoto se da por concluida en 1975 según indica CEPAL (3), en esos años y hasta la

victoria sandinista en julio de 1979, la guerra civil y el deterioro económico del país agravan la situación. Son miles de familias las que al triunfo de la revolución viven en condiciones de marginalidad urbana. El propio MINVAH ha aventurado en torno al 60 por 100 de población residiendo en tales condiciones. No obstante, estos porcentajes deben tomarse con suma cautela ya que todavía en 1984 el MINVAH dice:

“las limitaciones de recursos humanos, tiempo y sobre todo, información actualizada sobre algunos datos estadísticos, impiden realizar un diagnóstico completo y detallado sobre la situación de los asentamientos humanos y la vivienda en Nicaragua en este momento” (4).

Todo indica que la revolución ha de iniciar su andadura con un pobre y limitado sistema de seguimiento y control del déficit de vivienda y, por tanto, hay que dar un valor muy relativo al citado 60 por 100 de población residiendo en marginalidad urbana. Pero aun siendo relativo su alcance el problema que refleja es pavoroso: unas 250.000 familias nicas (5) que, en cifras absolutas, superarían el millón y medio de habitantes. Más de la mitad de los nicaragüenses vivirían en condiciones inadecuadas. Los datos del cuadro 1 expresan bien la grave depresión hasta desembocar en el colapso del primer semestre del 79 que se da en el sector de la construcción. La capital Managua, es un excelente ejemplo de la fuerte regresión que sufre el sector de la construcción antes del triunfo sandinista (ver cuadro 2). Es en la capital donde más fuerte es el déficit de viviendas, ya que dentro de la tendencia general a un mayor aumento de la población urbana que la total del país —el índice de crecimiento demográfico anual se estima en un 3,3 por 100 para el decenio 1971-1980, mientras que el crecimiento urbano se elevó al 4,6 por 100—, Managua ejerce un atractivo especial para quienes abandonan el campo a pesar de no ofrecerles mínimas garantías de trabajo, vivienda, etc.: los barrios marginales y los repartos ilegales, con el consiguiente chabolismo y hacinamiento —cuarterías— proliferan por doquier hasta el triunfo de la revolución.

Conviene retener que el sistema constructivo de la última década somocista no superaba las 1.600 viviendas hechas de media anual, cantidad ínfima para atender las nuevas necesidades derivadas del elevado crecimiento natural a lo que se superponen los destrozos de la guerra civil. Esta escasa producción de viviendas se inserta, por lo demás,

(2) *Informe Oficial de Nicaragua a la XI Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano* (COPVIDU), Managua, 15-25 de agosto de 1984, p. 14.

En realidad, el *Programa de Gobierno* presentado al día siguiente del triunfo revolucionario ofrece en el apartado 3.6 perfectamente enmarcados los objetivos básicos de la política de vivienda que se pensaba desarrollar. Para una visión precisa del *Programa de Gobierno* ver Tomo I de LEYES DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA, julio-diciembre de 1979.

(3) *Estudio Económico de América Latina, 1975*, CEPAL, Naciones Unidas, 1976, p. 322.

Hay que recordar aquí el descarado fraude cometido por la familia Somoza y sus allegados contra los más de 250.000 nicaragüenses que se quedaron sin techo a raíz del terremoto del 23

de diciembre de 1972. La ayuda internacional no sirvió para realojar a los damnificados sino que pasó a engrosar fortunas particulares. Managua nunca fue reconstruida a pesar de la propaganda oficial en las calles con el slogan: “SOMOZA RECONSTRUIRA MANAGUA”. En su “testimonio” sobre Nicaragua, el padre Fernando Cardenal presentó detallada denuncia del mal uso que se hizo de la ayuda para los damnificados, ante el Subcomité de Organizaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, en Washington, los días 8-9 de junio de 1976.

(4) *Informe Oficial de Nicaragua a XI COPVIDU*, p. 3.

(5) Esta cifra es la manejada por *Informe Oficial a XI COPVIDU* en p. 8; pero el documento “Avances del MINVAH 1979-1983” eleva a 280.000 el número de familias.

CUADRO 1

EVOLUCION DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN NICARAGUA AL COSTE DE LOS FACTORES

Año	millones/córdobas a precios de 1970	% sobre PNB	Tasas de crecimiento anual
1975.....	286	4,2	— 2,2
1976.....	367	—	—
1977.....	373	5,5	— 1,7
1978.....	219	3,4	—41,3
1979.....	51	1,0	—76,7

FUENTE: CEPAL, elaborado a partir de datos del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO 2

CONSTRUCCION EN LA CIUDAD DE MANAGUA
(miles de metros cuadrados)

Superficie edificada ¹	1975	1976	1977	1978	Tasa de crecimiento anual		
					1976	1977	1978
Total.....	270	252	218	91	— 6,7	—13,5	—58,2
Vivienda.....	171	133	126	55	—22,2	— 5,3	—56,5

FUENTE: Oficina ejecutiva de Encuestas y Censos, Nicaragua, octubre 1978.

¹ Permisos de edificación concedidos.

en una política oficial de producción de alojamientos de "interés social" cuyas dimensiones eran mínimas: 18 metros cuadrados. Se destinan a familias pobres que además son muy prolíficas. El hacinamiento, pues, venía dado incluso por las propias viviendas oficiales que a cuenta gotas se le ofrecían a las clases populares.

2. POLITICA DE VIVIENDA DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE RECONSTRUCCION NACIONAL

La llegada al poder de los sandinistas representó un profundo cambio en la política de vivienda. El primer signo del cambio lo tenemos a nivel de valoración social de la vivienda y de la organización de la política del sector. En la estrategia del Gobierno de Reconstrucción Nacional (GRN) aparece por primera vez en la historia del país, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como vehículo que ha de desarrollar un sector donde la dimensión social debe primar sobre la estrictamente económica. Y ello para ir paliando el grave déficit habitacional que afecta a amplias capas sociales sin capacidad económica para resolver por sus propios medios el problema de vivienda. El Decreto número 6 dado tan sólo dos días después del triunfo sandinista creaba el MINVAH que asume las competencias propias del Viceministerio de Planificación Urbana, el Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC) y la Oficina de Inquilinato, organismos responsables del área urbana y vivienda durante la dictadura de Somoza (6).

Desde su fundación, el objetivo general del

MINVAH va a consistir en garantizar el derecho a la vivienda, erradicar la especulación urbana así como:

"distribuir y orientar las inversiones de manera que se apoye a los grupos estratégicos definidos por la JGRN, y normar el desarrollo de los asentamientos humanos del país" (7).

Estos loables objetivos serán abordados a partir de la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Dirección General de la Vivienda. Esta estructura administrativa del ministerio en dos direcciones generales se ve complementada por las delegaciones de MINVAH en las seis regiones y tres zonas especiales en que la división política-administrativa ha organizado el país. De esta forma todo el territorio de Nicaragua incluida la marginada Costa Atlántica —zonas especiales I y II—, será atendido en su demanda de vivienda tanto en el medio rural como en el urbano. Precisamente la agresión armada que a través de la Contra realiza el imperialismo conlleva un enorme desgaste en las áreas rurales afectadas pues causa desalojos masivos de poblados y hay que realojar a los campesinos desplazados además de hacer frente con urgencia a la reconstrucción de las viviendas destruidas o deterioradas por la acción de la Contra (8).

Como vamos a ver, ya desde sus inicios, a MINVAH le será muy difícil compatibilizar los objetivos prioritarios de la política del GRN orientada a garantizar a cada familia el acceso a una vivienda digna con la lucha contra la especulación del suelo urbano y los alquileres abusivos además de desarrollar una planificación urbana adecuada donde

(6) Estas atribuciones quedaban fijadas por el Decreto número 44 publicado en la *Gaceta* núm. 8, de 11-9-1979.

(7) *Informe Oficial de Nicaragua a XI COPVIDU*, p. 14.

(8) Según estimaciones oficiales durante el GRN unas

200/250.000 personas se han visto desplazadas por causas directas o indirectas de la guerra sucia que financia EE.UU. y realiza la Contra.

las citadas lacras no se reproduzcan. No se han escatimado esfuerzos en desarrollar una amplia y laboriosa legislación que regule la nueva política de vivienda y asentamientos humanos, política que no debemos olvidar, responderá a las prioridades y objetivos generales que el Ministerio de Planificación establece cada año para la política económica del país. Sin embargo, los fuertes costes de la labor a realizar para erradicar los déficits acumulados del somocismo (9) unido al desgaste y elevado coste económico de la guerra sucia que sufre Nicaragua, han disminuido extraordinariamente el volumen de las realizaciones concretas bajo el GRN. Las mejoras en las condiciones de vida del pueblo nicaragüense se han visto aplazadas o muy limitadas en estos primeros años de la revolución. Sin embargo, las bases de una política de vivienda que tiene en cuenta los intereses de los más pobres están echadas y sus pilares fundamentales están en las leyes siguientes.

Por orden de aparición las principales leyes aprobadas en política de vivienda y asentamientos humanos son: LEY DE REPARTOS ILEGALES —septiembre 1979—; LEY DE INQUILINATO —enero 1980—; LEY DE USO DEL SUELO EN AREAS DE DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS —septiembre 1980—; LEY DE EXPROPIACION DE TIERRAS URBANAS BALDIAS —diciembre 1981—; LEY DE TITULACION DE LOTES EN REPARTOS INTERVENIDOS —enero 1982—. Previo a estas leyes y de vital importancia fue la creación de la JUNTA DE RECONSTRUCCION DE MANAGUA a los pocos días del triunfo sandinista (Decreto número 14). Esquemáticamente expuestos, los contenidos fundamentales de la legislación citada son los siguientes:

Ley de Repartos Ilegales. Representó la intervención por parte del Estado de toda lotificación o urbanización realizada sin cumplir la legislación vigente en materia urbanística o aun cumpliéndola, contravengan normas básicas de financiación, dotación de servicios básicos o titulación y propiedad. La ley pone al servicio del Reparto hasta dotarlo de los servicios legales establecidos, las rentas obtenidas por el promotor en la venta y alquiler de lotes e incluso su patrimonio personal podría ser afectado en la medida que las inversiones a realizar así lo requieran; para ello el artículo 15 de la Ley establece:

“queda prohibido a los lotificadores intervenidos efectuar con sus bienes cualquier tipo de contrato o endoso, así como retirar fondos de sus respectivas cuentas bancarias”.

Además la Ley de Repartos Ilegales declara nulos todos los títulos o contratos suscritos sobre

propiedad o arriendo de lotes en todos los repartos intervenidos, siendo sustituidos por otros que entrega MINVAH previa demostración de titularidad o arriendo. La Ley también establece responsabilidad penal para el lotificador cuando sobre el reparto pesan cargas ajenas a quienes compran, arriendan o usan los lotes (hipotecas, impuestos no satisfechos) y, en su caso, salvaguardando los intereses de las familias afectadas.

Esta Ley ponía fin a un especulativo y sucio negocio de los lotificadores a la vez que daba satisfacción clara y concreta a miles de familias pobres víctimas del abuso prepotente de quienes se saben a salvo del control legal de la dictadura somocista (10).

Ley de Titulación de Lotes en Repartos Intervenidos. Data de enero de 1982 y complementa a la Ley de Repartos Ilegales de septiembre de 1979. Otorga el derecho de propiedad a todos los que, habiendo adquirido en repartos habitacionales un lote para vivienda, carecen del correspondiente título de propiedad. La Ley establecía dos modalidades o formas de titulación según se hubiera o no construido la vivienda antes del 19 de julio de 1981. Para los que en esa fecha ya viven en su lote, la Ley establece (art. 1.º) que con el título de propiedad se les condona el saldo pendiente de pago que hubiere. Y para los que han construido y arrendado el inmueble, los que mantengan sus predios baldíos y quienes han arrendado sus predios baldíos, se norma que seguirán pagando sus cuotas normalmente y su título de propiedad llegará después que los del primer grupo. Asimismo, este patrimonio —terreno con o sin vivienda— no es embargable y sólo es transferible a herederos legítimos.

Esta Ley culminaba el proceso legal iniciado con la Ley de Repartos Ilegales y ponía fin a un escabroso problema como era la precariedad ante la Ley de quienes habiendo comprado su lote para hacerse la vivienda, carecían de títulos de propiedad y eran, con frecuencia, víctimas de graves abusos como ser desalojados o resultar falsa la compra hecha.

Ley de Inquilinato. Es otra de las leyes básicas de la nueva política de vivienda y alojamientos humanos. Se dirige a las capas sociales más desfavorecidas que sufrían precios de alquiler abusivos incluso en las insalubres cuarterías. El artículo 1.º de la Ley es claro al respecto:

“a partir del próximo 1.º de enero de 1980 se decretan las siguientes rebajas en los cánones mensuales de los contratos de arrendamiento, escritos o no, destinados al uso de vivienda conforme a la clasificación que sigue:

(9) Al triunfo de la Revolución Sandinista estaba generalizada la vivienda rural sin servicios básicos: la electricidad era excepcional en las casas campesinas. En las ciudades no menos del 30 por 100 de la población carecía de los servicios básicos de la casa y las viviendas “improvisadas” eran frecuentes en lugares inadecuados para residencia: costas del lago de Managua, junto a basureros, cauces de arroyos, terrenos de fuerte pendiente o muy húmedos, etc...

(10) Los Repartos Ilegales respondían a una fuerte demanda de vivienda para familias pobres que se atendía por particulares

en terrenos carentes de la mínima infraestructura urbanística y, con frecuencia, al margen de toda normativa urbana. Los abusos eran frecuentes junto a las prácticas especulativas: venta de terrenos hipotecados, carencia de título de propiedad sobre el lote de tierra comprado, dobles ventas, desalojos, eran abusos que sufrían con total desamparo los habitantes de los repartos. El analfabetismo y la condición de inmigrantes del medio rural hacían muy difícil y penosa la situación de estas gentes en la ciudad.

Ciudad de MANAGUA:

el 50 por 100 de rebaja en los alquileres mensuales de hasta C\$ 500,00 inclusive.

El 40 por 100 de rebaja en los alquileres mensuales de C\$ 501,00 a C\$ 1.000,00 inclusive.

Cabeceras departamentales y otras poblaciones:

el 50 por 100 de rebaja en los alquileres mensuales de hasta C\$ 500,00 inclusive".

Además de la drástica rebaja que el texto indica para los alquileres ya existentes, todos los que se hagan a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley han de atenerse al principio de que el precio mensual:

"no podrá exceder de la dozava parte del 5 por 100 de la valoración fiscal del inmueble arrendado" (art. 2.º).

Estas medidas son completadas en la Ley de Inquilinato por otras como la exigencia de poner en disposición de arriendo todo inmueble que reúna condiciones o, en otro sentido, la exigencia de que todo inmueble ha de tener los servicios higiénicos básicos o disponer de ellos en un plazo de 30 días a partir de la publicación de la Ley. Asimismo, se norma que el alquiler no se podrá exigir por adelantado.

Como se puede ver, todo un marco jurídico en pro de mejores condiciones económicas e higiénicas para un elevado número de familias que no habitan su propia casa; bien es verdad, que los menos afortunados, habitantes de cuarterías e infravivienda, seguirán discriminados pues como la propia Ley reconoce, su lamentable situación sólo verá una solución razonable tras elaborarse un censo de los mismos que permita ir sustituyendo este tipo de alojamiento pues la rebaja del canon de arriendo no resuelve el problema de fondo.

Ley de Uso del Suelo en Areas de Desarrollo de los Asentamientos Humanos. Pretende normar en todo el territorio nicaragüense la producción de suelo urbano a través de Planes de Desarrollo que el propio MINVAH debe desarrollar. Se trata, pues, de establecer una ley general en el marco de la cual cada núcleo urbano enmarque la producción de su espacio urbano. El texto legal establece la articulación de medidas transitorias que regulen la actividad hasta que el respectivo Plan esté aprobado.

Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías. Parte del principio social de que la tierra urbana debe ser un recurso al servicio de todo el pueblo y que, por tanto, compete al Estado disponer de su uso en forma racional y adecuada, máxime cuando el país experimenta fuertes demandas de suelo urbano para construcción de viviendas y también existe un notable volumen de asentamientos espontáneos carentes de todos los servicios sociales e individuales más elementales. A todos esos habitantes el nuevo Estado está en la obligación de ayudarles a resolver su angustiosa situación habitacional y la variable "suelo" tiene para ello gran importancia. En resumen, esta ley es otra de las fundamentales dadas por la revolución sandinista para poner fin a la especulación urbana y acabar con los abusos y desalojos que miles de familias

podían sufrir por carecer del derecho de propiedad sobre el lugar que habitan. Al ser los asentamientos espontáneos una realidad muy implantada en el país y especialmente en Managua, la Ley va a tener muy presente la mísera condición de sus moradores a los que el principio social de la propiedad de la tierra urbana sólo beneficiará si es el propio Estado quien controla directamente la oferta de suelo edificable y lo hace "gratuitamente" pues, de otro modo, estas capas sociales muy pobres carecen del más mínimo ahorro para acceder a la mercancía que es el suelo edificable. Sólo en este contexto se entiende la contundencia del artículo 1.º de la Ley:

"la presente ley tiene por objeto la expropiación de las tierras urbanas baldías que sean aptas para el desarrollo urbano y los derechos conexos a dichas tierras".

El pago de las mismas se establece a través de Bonos del Estado en un plazo de veinticinco años y un interés anual del 2 por 100.

Esta ley puso en manos del Estado un enorme capital hasta entonces mayoritariamente en manos de los especuladores de suelo urbano. Ello unido a los terrenos incautados a la familia Somoza y sus colaboradores íntimos ha permitido, sobre todo en Managua, disponer de suelo edificable en abundancia.

Las cinco leyes reflejadas constituyen el marco legal básico sobre el que actúa el MINVAH aunque hay varias leyes más que las complementan y se ha retrasado excesivamente la LEY REGULADORA DE LA VIVIENDA, de gran importancia para el sector. Sin embargo, se puede decir que el GRN dejó prácticamente al día la regulación legal sobre el espacio urbano y la vivienda. En este sentido el marco regulador de la política de vivienda y asentamientos humanos se fundamenta también en las instituciones y normas que se han establecido para la provisión de fondos económicos y materiales necesarios a la actuación de los agentes urbanos sean éstos públicos, privados o de actuación conjunta.

Debido a la dimensión social que los sandinistas atribuyen a la vivienda, el MINVAH acapara las funciones de planificación urbana, financiación y construcción de viviendas. Por tanto, absorbió las competencias del Viceministerio de Planificación Urbana y al Banco de la Vivienda de Nicaragua, propios de la era somocista (Decreto 44) a la vez que se crea la Corporación Constructora de Viviendas (COVIN). Esta concentración de funciones por MINVAH obedece al decidido propósito del GRN de producir viviendas al alcance de las familias más desfavorecidas económicamente. No obstante, será de capital importancia para que el grado de cumplimiento de tales objetivos genéricos sea mayor o menor, la forma específica de regulación del acceso a la vivienda, al crédito para la misma y, por supuesto, las condiciones establecidas para la amortización de créditos y pago de la vivienda. La LEY DE REGULACION DE LAS CUOTAS DE AMORTIZACION DE VIVIENDAS DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL Y DEL MINVAH de abril de 1980, responde a esa necesaria regulación. El mismo título de la

ley nos remite a la doble instancia pública de financiación de la política social de vivienda: el MINVAH y el Sistema Financiero Nacional, sucesor del antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP), en el seno del cual actúa el Banco Inmobiliario de Nicaragua, S.A. (BIN).

La ley establece en su artículo 2.º que las deudas no satisfechas de los créditos hipotecarios por vivienda contraídos desde enero de 1973 quedan reducidos al principal existente tras el último pago realizado siempre que las cuotas impagadas no superen las dieciocho. Representaba un gran alivio para muchas familias. De especial interés serán los artículos 4.º y 8.º donde se establece que los créditos realizados a partir de enero de 1973 se reestructuran conforme a los principios de la nueva ley que se refieren básicamente a que tanto los créditos del Sistema Financiero Nacional como los préstamos de MINVAH hasta 200.000 córdobas tendrán una tasa de interés del 10 y del 11 por 100 cuando rebasen esa cifra. La medida supone rebajar el precio del dinero respecto del pasado pero además el plazo de amortización se establece a veinte años no sólo para los préstamos posteriores a enero de 1973, sino también para los que cumplan ciertos requisitos aun siendo anteriores a esa fecha.

Por otro lado, la ley establece que los créditos pactados con MINVAH a interés del 6,5 por 100 al 10 por 100, se mantienen sus tasas de interés pero se prolonga el plazo de amortización siempre que las cuotas vencidas e impagadas no exceda de dieciocho. El resto de los préstamos —con interés inferior al 6,5 por 100 o sin interés— quedan sujetos a lo establecido en el artículo 4.º, es decir, a tasas de interés del 10 y 11 por 100 según superen o no los 200.000 córdobas de principal adeudado.

Intereses condonados y rebajados junto a plazos de vencimiento más amplios son medidas tendentes a mejorar la solvencia de prestatarios y aspirantes a créditos para vivienda, además todas las familias que han tenido acceso a una vivienda en complejos habitacionales forman parte del amplio espectro de los beneficiados con los principios de la ley. El espíritu social de la política de vivienda ha hecho que los responsables del área flexibilicen la recuperación de la inversión hecha en cada proyecto habitacional de forma que la devolución por parte de los beneficiarios sea en función de la capacidad de pago del colectivo al que se destina la inversión. En este sentido se establece que:

“el pago mensual de amortización incluyendo intereses y seguros, sea igual o menor al 15 por 100 de los ingresos familiares para un plazo mínimo de veinte años” (11).

O sea, los ingresos mensuales familiares son otro baremo utilizado para hacer soportable a las masas populares la enorme carga financiera que entraña hacer frente al problema de la vivienda y que de otra forma quedaría por completo fuera de sus posibilidades. Ahora bien, esta norma presenta fisuras al no darse siempre la regularidad salarial entre los trabajadores agrícolas y urbanos más po-

bres. Puede ser este factor, la exigencia de un salario mínimo familiar, discriminador o excluyente precisamente para los estratos sociales más depauperados.

En plano diferente se sitúa la acción prestataria del BIN a particulares con o sin hipoteca, en cuyo caso el monto concedido no supera los 79.000 córdobas y los cinco años de amortización. El préstamo puede ser destinado tanto a la adquisición o construcción de la vivienda, como a la remodelación o reparación de la misma. En el supuesto de que el fin sea construir se exige el requisito de no poseer vivienda propia para así evitar prácticas especulativas. Por otro lado, como las necesidades desbordan ampliamente las posibilidades crediticias, se ha establecido la norma de dar preferencia a las familias cuya necesidad de vivienda es más perentoria. Más exactamente, y ante la escasez de recursos financieros disponibles, el MINVAH desde el primer momento ha establecido “prioridades”. En efecto, el criterio seguido ha sido dar prioridad a los proyectos de vivienda destinados a familias de los sectores productivos básicos tanto rurales como urbanos (obreros y campesinos): los centros de producción agraria o industrial priman a la hora de resolver el problema de la vivienda. Pero como a pesar de ello sigue siendo menor el número de viviendas que los solicitantes, hay que establecer un orden de prioridad que se ha establecido teniendo en cuenta ingresos económicos y miembros de cada familia. Los más numerosos y necesitados económicamente en primer lugar. En este aspecto, MINVAH ha dejado que sindicatos y organizaciones populares sean quienes directamente seleccionen a los candidatos entre los solicitantes. La democracia directa o popular ha suplido eficazmente la siempre fría si no parcial selección que haría la Administración, más alejada de la realidad concreta que viven los aspirantes a una vivienda pública.

Finalmente, hay que tener muy presente que las disponibilidades financieras, materiales y humanas de la revolución sandinista están muy lejos de las necesidades reales de vivienda que padece el pueblo de Nicaragua. Algunos datos nos pueden aproximar al auténtico significado del problema habitacional. Por ejemplo, los tres millones de habitantes que arroja el país en 1983 y aceptando un crecimiento natural del 3 por 100 de media anual, supone 90.000 personas más aproximadamente por año. Cada familia puede ser considerada moderadamente como integrada por 5 personas que se traducen en unas 18.000 nuevas viviendas que sería necesario habilitar anualmente para dar satisfacción a la nueva demanda. Es una cantidad muy superior a las posibilidades de construcción del actual sistema de producción de vivienda; por supuesto, a esto se une el enorme déficit acumulado del pasado y que sigue sin ser satisfactoriamente resuelto. Bien es verdad que un sector de esta demanda es cubierto por el mercado privado de la vivienda pero éste sigue estando fuera del alcance de las grandes masas populares. Como vamos a ver, la oferta pública de viviendas y ayudas a la misma dista aún mucho de alcanzar los niveles necesarios para ir paliando el problema habitacional.

(11) *Informe Oficial de Nicaragua a XI COPVIDU*, pp. 23-24.

3. LOS PASOS DADOS EN LA PRODUCCION DE VIVIENDA

Han seguido varias direcciones en el afán de hacer compatible los escasos recursos disponibles con los fuertes déficits acumulados, de forma que la incapacidad de grandes realizaciones o promociones de viviendas populares que reduzcan significativamente las necesidades, ha dado paso a distintas formas de actuación de producción y ayuda a la vivienda tendentes a sacar el máximo partido a las escasas disponibilidades económicas y técnicas de MINVAH. Al menos son cuatro las vías seguidas para estimular y potenciar la producción de viviendas para las clases sociales bajas de Nicaragua:

1. Titulación y adjudicación de lotes.
2. El préstamo financiero.
3. Preparación de infraestructuras urbanas.
4. Promoción de viviendas en Complejos Habitacionales, Urbanizaciones Progresivas y asesoramiento y banco de materiales.

Todo ello con el fin de cubrir un espectro social lo más amplio posible de la población que carece de medios propios para resolver el problema de la vivienda.

3.1. *Titulación y adjudicación de lotes*

Ya hemos dejado constancia de que en enero de 1982 se promulgó la Ley de Titulación de Lotes en Repartos Intervenidos; con ello se puso fin a prácticas especulativas, abusos e ilegalidades por parte de los lotificadores y se daba solución a un problema muy sentido por extensas capas populares. Los casi 48.000 lotes que existían en los repartos intervenidos (12) la ley establece su titulación a favor de quienes acrediten haberlos adquirido (siguiendo un criterio de prioridad en el tiempo que hemos señalado al presentar la ley). Al menos, 12.900 títulos de propiedad sobre otros tantos lotes fueron extendidos en lo que podríamos llamar la primera etapa, entre las familias que de forma más clara y rápida acreditaron que les pertenecían los lotes donde residen. Dado que la carencia de documentos y los propios trámites burocráticos se retrasan, el proceso de concesión de títulos de propiedad se ha hecho más lento y complejo con el tiempo.

En los Repartos Intervenidos también había determinado número de lotes sin transferir que pasaron a disposición de MINVAH quien, de esta forma, se encuentra en óptimas condiciones para adjudicar lotes en urbanizaciones sometidas a mejora bajo el Programa de Mejoramiento de Repartos Intervenidos. Una vez más las organizaciones

populares son quienes realizan la selección de candidatos (13). Por esta vía algo más de 7.000 lotes se habían adjudicado a otras tantas familias hasta finales de 1983 como revelan los datos del cuadro 3.

Sin duda donde mayor desarrollo ha alcanzado la política de adjudicación de lotes habilitados para vivienda es en las Urbanizaciones Progresivas. En efecto, casi el 69 por 100 de los lotes distribuidos por el GRN lo fueron en este tipo de urbanizaciones frente al 31 por 100 en Repartos Intervenidos tal y como indican los datos del citado cuadro estadístico. Hay que precisar que para Repartos Intervenidos los datos no cubren todo el año 1984 aunque ello no cambia el alcance de los porcentajes señalados.

Como se desprende de la observación de los cuadros 3 y 4, el reparto de lotes se inicia en 1981, tiene su máximo en 1982 y mantiene una línea descendente en los dos años siguientes. Atendiendo a su distribución geográfica, la región III —Managua— acapara el 64 por 100 del total. La capitalidad política y el desmesurado atractivo que la gran ciudad ejerce sobre la población rural explican en parte su gran protagonismo pero, a la vez, nos sitúa ante el drama de la gran ciudad del Tercer Mundo: acuden infinidad de familias sin esperanza ni futuro en el campo en busca de mejores condiciones de vida que, frecuentemente, no se materializan. El hábitat marginal prolifera sin solución de continuidad y, como vamos a ver, la capital nicaragüense no escapa a esa lógica; por ahora, todo indica que la marginalidad habitacional está aumentando. Se explica así que absorbiendo los mayores esfuerzos del GRN en mejora de infraestructura urbana, lotificación y producción de viviendas, la situación del hábitat marginal haya empeorado últimamente (1984-1985).

La región II —León— le sigue a mucha distancia aunque lo más significativo es la atención que se ha de prestar a las regiones más afectadas por la acción de la Contra; prueba de ello es que regiones como la VI (departamento de Matagalpa y Jinotega) y las zonas especiales II y III (Zelaya Sur y Río San Juan) acaparan en 1983 un notable porcentaje de los lotes habilitados en todo el país. Los desplazamientos de campesinos obligan a movilizar recursos imprescindibles para realojarlos con cierta dignidad en nuevos asentamientos.

3.2. *El préstamo financiero a la vivienda*

La política social del GRN se manifiesta sobre el Programa Económico de cada año en el volumen de inversión asignada al capítulo de vivienda, pues el programa de construcciones del MINVAH ha de ajustarse al monto que se le asigna. Los fondos no tienen por qué ser propios del Estado exclusivamente, sino que se complementan con los

(12) Se adelanta la cifra de 47.659 lotes aunque se señala que se trata de un "cálculo", en *Avances del MINVAH 1979-1983*. Managua, 1984.

(13) CRALMOBA (Comité Regional de Asignación de Lotes y Módulos Básicos) existe en cada una de las seis regio-

nes administrativas y en las tres Zonas Especiales del país. Está compuesto por tres representantes de las organizaciones y un representante del Gobierno Regional. Entiende en la asignación de lotes y en la distribución de la cuota asignada de módulos básicos y material de construcción en cada región.

CUADRO 3

LOTES HABILITADOS EN EL PAIS

	1981	1982	1983	1984	TOTAL	%
Habilitados en Urbanizaciones Progresivas.....	854	8.810	5.814	4.281	19.759	68,7
Habilitados en Repartos Intervenidos	1.776	3.159	2.309	1.750 ¹	8.994	31,3
TOTAL ANUAL.....	2.630	11.969	8.123	6.031	28.753	100,0

FUENTE: Informes anuales del MINVAH. Elaboración propia.

¹ Esta cifra se refiere únicamente a los primeros meses del año (enero a abril/mayo) y es aproximativa.

CUADRO 4

REPARTO REGIONAL DE LOS LOTES HABILITADOS

Región	1981	1982	1983	1984	TOTAL	%
I.....	284	459	723	595	2.061	7,7
II.....	309	1.729	941	600	3.579	13,3
III.....	1.828	8.831	3.848	2.603	17.110	63,7
IV.....	189	950	999	211	2.349	8,7
V.....	—	—	—	—	—	—
VI.....	20	—	1.039	150	1.209	4,5
Z.E.I.....	—	—	—	—	—	—
Z.E.II.....	—	—	109	—	109	0,4
Z.E.III.....	—	—	464	—	464	1,7
TOTAL ANUAL.....	2.630	11.969	8.123	4.159 ¹	26.881	100,0

FUENTE: Elaboración a partir de los informes anuales del MINVAH.

¹ No incluye los lotes que han sido titulados. Además otros 122 lotes habilitados no se han incluido por desconocerse su ubicación regional concreta; con ellos los lotes habilitados en Urbanizaciones Progresivas totalizan 4.281.

aportados por el Sistema Financiero Nacional a través del BIN, e incluso, con fondos procedentes del exterior. En cualquier caso, MINVAH financia los proyectos habitacionales que sólo a largo plazo recupera de las familias pobres beneficiadas.

Como el abismo entre recursos financieros disponibles y necesidades de vivienda es muy profundo, la recuperación de la inversión hecha por el ministerio no sigue un único sistema, sino que se intenta la adaptación a la capacidad de pago del colectivo beneficiado. Ya hemos adelantado que como criterio básico se busca que el desembolso mensual del adjudicatario de la vivienda no supere el 15 por 100 de sus ingresos (incluidos intereses) para un período máximo de veinte años. Lógicamente, las familias pueden acceder al crédito oficial para vivienda que facilita BIN. La entidad concede créditos hipotecarios a particulares desde 20.000 córdobas, estando el máximo en función de la capacidad de pago del solicitante. Los plazos de devolución pueden ir desde uno a veinte años con tasas de interés del 13 por 100 sobre saldos. El BIN también concede créditos sin hipoteca cuando se trata de introducir mejoras en la vivienda e incluso hacerla nueva siempre que la cantidad solicitada esté entre 5.000 y 79.000 córdobas. También el interés es del 13 por 100 y los plazos de devolución van de uno a cinco años.

Para poder acceder a cualquiera de los citados créditos es condición previa el requisito de "no poseer vivienda propia" al objeto de evitar prácticas

especulativas. Otro criterio del máximo interés social es el que da prioridad a las familias cuya necesidad de vivienda es más perentoria. Si hemos de juzgar la importancia del crédito particular en la producción de viviendas a partir de los datos del año 1983, hay que convenir su incidencia como muy relativa ya que de los 440 millones de córdobas prestados por BIN, sólo el 5 por 100 corresponden a créditos hipotecarios a particulares, según el Informe Oficial de Nicaragua a la XI COPVIDU. La misera condición de muchas familias y la desconfianza y falta de costumbre por parte de la población rural y marginal a usar las instituciones financieras pesan aún en los resultados de BIN aunque es de desear que estos "inconvenientes" se vayan superando con el tiempo.

3.3. Infraestructuras urbanas

La Ley de Repartos Ilegales permitió a MINVAH poner en marcha el Programa de Mejoramiento de Repartos Intervenidos tendente a subsanar las gravísimas carencias en infraestructura urbanística que presentaban las 420 urbanizaciones o repartos intervenidos: agua potable, energía eléctrica pública y a domicilio, red de desagües, trazado y asfaltado de calles, eran carencias tan graves como generalizadas que el Programa ha permitido subsanar en gran parte. Para ello el ministerio pone materiales, maquinaria y personal

técnico mientras los propios habitantes realizan los trabajos.

Esta política de dotación de infraestructura tiene gran importancia social, ya que en los repartos intervenidos residían unas 84.000 familias que totalizan holgadamente los 420.000 habitantes. Aunque las mejoras han sido generalizadas, los progresos han sido más rápidos en los servicios más elementales o básicos; por ejemplo, el número de familias que han pasado a disponer de energía eléctrica es superior al de las que se benefician del agua corriente a domicilio que, a su vez, supera al de drenaje de aguas sucias: se priorizan los servicios más importantes.

Titulación de lotes y Programa de Mejoramiento han sido dos medidas de enorme repercusión en las condiciones de vida de miles de familias marginadas sin, por ello, darse un elevado coste económico ni para los moradores ni para el propio Ministerio.

3.4. Producción de viviendas

El primer hecho a destacar es la evidencia para los responsables de MINVAH que las fuertes carencias de vivienda exigen para su solución unas condiciones políticas y económicas muy distintas a las de Nicaragua. Partiendo de esta premisa y de que han tenido que diseñar un sistema de producción de viviendas totalmente nuevo por ser ineficiente el heredado del somocismo, nos aseguran (14) que se ha conseguido una capacidad productiva anual netamente superior a la del pasado: aproximadamente una media de 2.500 viviendas por año frente a unas 1.600 viviendas en la dictadura. De alguna forma, la imposibilidad de afrontar de raíz el déficit conduce a resaltar el balance positivo que resulta de la comparación con el somocismo. Pero no es esta la circunstancia principal derivada de la escasez de medios económicos sino, a la vez, ha hecho que desde el primer momento se tenga una postura muy flexible sobre el tratamiento a dar al problema de la vivienda. Y en efecto, se dan distintas formas de actuación en función del grupo social al que se orienta la acción, más bien, la capacidad económica de los beneficiarios determina qué tipo de actuación de MINVAH es la más oportuna en cada momento. Las actuaciones del ministerio se pueden resumir en tres tipos:

1. MINVAH construye directamente las viviendas para grupos sociales de rentas, en general, bajas pero solventes para hacer frente de forma regular a la devolución de las cuotas mensuales; son los llamados COMPLEJOS HABITACIONALES.

2. MINVAH se limita a preparar la infraestructura urbanística: trazado de calles, aguas, luz, entrega de lote de tierra, etc., pero son los propios

beneficiarios quienes autoconstruyen su vivienda con los medios a su alcance; son las URBANIZACIONES PROGRESIVAS.

3. MINVAH da asesoramiento técnico, administrativo, etc., así como facilita materiales de construcción. Siempre son los beneficiarios quienes construyen pero ayudados por la Administración. Es lo que se llama ayuda a la AUTOCONSTRUCCION Y BANCO DE MATERIALES.

En todos estos casos, sindicatos y asociaciones de masas son los encargados de seleccionar a los aspirantes en función de la mayor o menor necesidad y no de la militancia política, vicio que habíamos insinuado podría darse. La citada CRALMOBA y los CRAH (Comités Regionales de Asuntos Habitacionales) son organizaciones que deben hacer valer ante MINVAH cuáles son las prioridades de la población y quiénes los más necesitados.

1. *Complejos habitacionales.* Constituyen la forma de actuación más ambiciosa puesta en práctica por MINVAH. Se trata de crear barriadas o urbanizaciones completas, totalmente nuevas y dotadas de todos los servicios comunes fundamentales. El Ministerio financia todo el complejo desde la dotación de lotes y proyecto de obra a la infraestructura urbanística, los servicios públicos y sociales, así como las propias viviendas. El grueso del presupuesto oficial para vivienda ha correspondido a este tipo de actuaciones. Los complejos habitacionales se orientan hacia la resolución de las necesidades más urgentes de los sectores productivos rurales y urbanos. Entre los primeros están los centros del Area de Propiedad del Pueblo (APP) y las cooperativas agrarias pero, en general, los principales centros de trabajo cafetaleros, azucareros, arroceros o mineros.

Las obras de los complejos habitacionales son ejecutadas por COVIN, quien se ha visto obligado a retrasar complejos ya en construcción al priorizarse otros no previstos en los planes anuales de construcción, pero de inaplazable realización pues su destino es "realojar" a población desplazada de las áreas fronterizas sometidas al hostigamiento y los golpes de mano de la contrarrevolución. Como tendremos ocasión de ver, el complejo de TASBA PRY ha sido el de mayor resonancia política. Estos complejos, como sucede en Managua, constituyen auténticas barriadas y, como nos dicen los técnicos de MINVAH, se distinguen dos tipos según el estatus social de sus moradores. En efecto, y siempre sobre parcela o lote de 250 metros cuadrados, hay dos modelo-tipo de viviendas. El mayoritario, destinados a familias de bajos ingresos salariales, ofrece viviendas de 42 a 65 metros cuadrados construidos, a base de bloque prefabricado, madera y cubierta de zinc. Da viviendas de porte digno aun dentro de su baja calidad. Precisamente en su mayor calidad y superficie construida (60 a 72 me-

(14) De la entrevista mantenida a primeros de agosto de 1984 con responsables del MINVAH. En efecto, se destaca la construcción media anual de unas 2.500 viviendas por 1.600 en la época de Somoza. El contraste es mucho más acusado cuando se habla en metros cuadrados construidos: 39.000 de media anual en el somocismo por unos 160.000 en la actualidad. Al respecto el documento *Avances del MINVAH 1979-1983*, al referirse al somocismo dice textualmente: "Pese a que enton-

ces tenían la Banca Internacional a su favor, solamente construyeron un promedio de 1.600 viviendas por año en los últimos veinte años de gobierno; equivalente a 32.500 metros cuadrados de construcción anuales, que contrastan con los 200.000 que construye el MINVAH", p. 9. Más que la cantidad producida, el mayor tamaño de las viviendas explicaría la gran diferencia en metros construidos antes y ahora.



Viviendas unifamiliares para obreros en el Complejo Habitacional de Batahola Norte, en Managua.



Viviendas individuales para técnicos al Este de Managua, en la carretera del aeropuerto.



El que fuera centro de Managua comienza a ser lentamente reconstruido con edificios hasta 4 plantas.



Cartel anunciando la construcción de un Complejo Habitacional en la ciudad de León.



Aspecto que ofrece el mismo Complejo en su interior.

tros cuadrados) se diferencia el modelo-tipo de vivienda minoritario y destinado a técnicos y profesionales.

Las familias que acceden al modelo mayoritario pagan mensualmente de 290 a 500 córdobas durante veinte años, pues siempre la vivienda es en propiedad. La cuota mensual del modelo-técnicos, se sitúa entre 600 y 1.200 córdobas. En ocasiones, socios de cooperativas y sindicatos que carecen de medios, ven reducida su cuota de amortización de vivienda a sólo 90/100 córdobas por mes. Lo normal es la construcción de viviendas unifamiliares en planta baja, que los propios moradores pueden ampliar y, en este caso, resulta manzana de calle compacta —foto 1— aunque en los complejos de mayor calidad la vivienda aislada es la regla —foto 2—. También se ha ensayado la vivienda-bloque —fotos 3, 4 y 5—, que no es bien aceptada debido al fuerte arraigo de la vivienda individual con patio ajardinado así como el exterior que, en el peor de los casos, cumplen el papel de minúsculo huerto.

La producción de viviendas en complejos habitacionales alcanzó sus mayores cifras en 1982/83 como indica el cuadro 5 y es Managua donde mayor presencia tienen. Sin embargo, las realizaciones en la capital decrecen drásticamente en 1984, incluso más que en el conjunto del país como refleja el cuadro 6. Fue un año de baja programación de construcciones pero de menos realizaciones pues sólo se materializó el 88 por 100 de lo previsto. El desajuste es aún mayor si comparamos las previsiones del cuadro 7 y su grado de realiza-

ción en el bienio 83/84: los complejos habitacionales contemplados totalizan 7.485 viviendas de las que se han construido 4.398, es decir, sólo el 58,7 por 100 de la obra proyectada. Esta media del país oculta fuertes diferencias regionales. Hay regiones donde los complejos están concluidos —regiones II y IV— o bastante avanzados mientras que las regiones III (Managua) y V, distan mucho de haber cumplido el 50 por 100 de las viviendas proyectadas. En ambos casos son proyectos urbanos y no rurales los aplazados. La política económica desde 1983 se orienta a priorizar el desarrollo rural y las zonas de guerra, lo que exige reducir inversiones en las ciudades y en especial en Managua; esta podría ser también la razón del aplazamiento de las realizaciones proyectadas en Juigalpa (capital del departamento de Chontales en la región V). O sea, el acoso militar y el quebranto económico que entraña han obligado a MINVAH a recortar el volumen de viviendas a construir pero además las "prioridades" establecidas detraen inversiones de las regiones no afectadas por la guerra en beneficio de las afectadas. La *economía de guerra* puesta en marcha en 1985 por el gobierno llevará a extremos drásticos esta línea de actuación.

El proyecto habitacional que alcanzó resonancia internacional fue el de TASBA PRY (tierra libre en miskito) puesto en marcha para reasentar a las comunidades que vivían en las riberas del río Coco y que en la navidad de 1981 fueron intensamente afectadas por la agresión armada de la Contra. Al menos 39 comunidades indígenas fueron desplazadas y reagrupadas en cuatro asentamientos para

CUADRO 5

VIVIENDAS PROMOVIDAS POR MINVAH

Tipo de actuación	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
En Complejos habitacionales	1.146	2.006	3.215	3.381	1.017	10.765
En régimen de Autoconstrucción.....	—	202	349	1.322	?	1.873
TOTAL ANUAL.....	1.146	2.208	3.564	4.703	1.017	12.638

FUENTE: Informes anuales del MINVAH.

CUADRO 6

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR REGIONES

Región	1980	1981	1982	1983	1984 ¹	TOTAL	%
I.....	—	—	—	704	177	881	7,0
II.....	346	391	771	927	160	2.595	20,5
III.....	697	1.551	1.545	1.191	209	5.193	41,1
IV.....	77	95	50	274	125	621	4,9
V.....	—	—	89	204	14	307	2,4
VI.....	—	—	25	440	287	752	5,9
Z.E.I.....	26	171	1.074	412	—	1.683	13,3
Z.E.II.....	—	—	—	27	—	27	0,2
Z.E.III.....	—	—	—	334	45	379	3,0
Otras.....	—	—	—	190	—	190	1,5
TOTAL ANUAL.....	1.146	2.208	3.554	4.703	1.017	12.628	
% anual.....	9,1	17,5	28,1	37,2	8,0		100,0

FUENTE: Elaboración a partir de datos de los informes anuales del MINVAH.

¹ No incluye las viviendas en régimen de autoconstrucción.

CUADRO 7

PROYECTOS DE VIVIENDAS EN COMPLEJOS HABITACIONALES: 1983-1984

Región	Proyecto	Total Viviendas	Ejecutadas hasta 1983	A ejecutar 1984	Ejecutadas 1984
I.....	Estelí.....	511	384	127	127
	Jalapa.....	710	210	50	50
	Total.....	1.221	594	177	177
II.....	Reparto GROS.....	128	102	26	26
	G. Pomares.....	452	395	60	60
	Chinandega.....	350	276	74	74
	Total.....	930	773	160	160
III.....	S. Antonio II.....	252	144	108	101
	Bello Horizonte.....	235	107	128	91
	1.º de mayo.....	100	83	17	17
	Tipitapa-ciudad.....	1.200	—	—	—
	Total.....	1.787	334	253	209
IV.....	J. Guerra II.....	171	46	125	125
	Total.....	171	46	125	125
V.....	Vivs. Técnicos.....	46	34	14	14
	Juigalpa.....	250	—	—	—
	Total.....	298	34	14	14
VI.....	Jinotega Norte.....	912	202	300	287
	Total.....	912	202	300	287
Z.E.I.....	Tasba Pry.....	1.816	1.368	100	—
	Pto. Cabezas.....	200	—	—	—
	Total.....	2.016	1.368	100	—
Z.E.III.....	San Carlos.....	150	30	62	45
	Total.....	150	30	62	45
	TOTAL GENERAL.....	7.485	3.381	1.191	1.017

FUENTE: Informe anual del MINVAH, 1984.

misquitos (Wahminona, Sahsa, Sumubila y Columbus) y uno sumu (Santo Tomás de Umbra o "españolita"). En total, unas 1.800 familias (15) fueron reubicadas en el interior de Zelaya Norte, junto a la vía que por Siuna-Waslala une Puerto Cabezas en la costa del Caribe, con el resto del país.

Los primeros meses del alojamiento provisional dieron paso a la construcción de viviendas definitivas desde abril de 1982. Al concluir julio de ese año, estaban construidas las 31 viviendas del asentamiento sumu y las 137 de Wahminona, misquito. Al final del GRN, unas 1.500 viviendas de Tasba Pry se habían construido (16).

Este ha sido, sin duda, el proyecto habitacional más complejo y costoso puesto en marcha por la Revolución Popular Sandinista pues se trataba de un proyecto "integral" donde todo estaba por hacer, incluso la reacción de los propios afectados y su adaptación o no era algo imprevisible. Pero además, la opinión pública internacional estaba

(15) El Informe: *Tasba Pry. A seis meses de trabajo*, editado por el Instituto Nicaragüense de la Costa Atlántica (INNICA), agosto, 1982, habla de 1.700 familias e igual número de viviendas a construir, pero el *Informe Anual del MINVAH, 1984*, presenta el proyecto con 1.816 viviendas de las que al menos 1.468 están construidas.

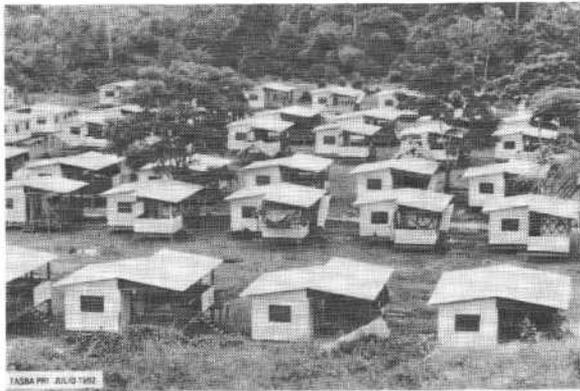
(16) Es natural que no se haya alcanzado el total de viviendas a construir, pues haciendo uso de la posibilidad de retornar a sus lugares de origen si el peligro de la Contra decrecía o no se identifican con las nuevas condiciones de vida, los misquitos

muy pendiente de su desarrollo al tratarse de uno de los problemas más jaleados y conocidos de la llamada "cuestión misquita". Tasba Pry fue posible, en gran parte, por la buena disposición en general de los propios misquitos, pues la mano de obra la constituían ellos mismos a la vez que el gobierno ponía todos los materiales, maquinaria y dirección técnica. La autoconstrucción facilitó que, en ocasiones, las edificaciones se hicieran con materiales de la región como el bambú o la suite para cubierta. No obstante, la madera es el principal componente de las viviendas, siempre ligeramente levantadas del suelo —foto 6— para evitar los efectos de las intensas y violentas lluvias de la región.

2. *Otras formas de promoción de la vivienda.* Hemos citado *las urbanizaciones progresivas, la autoconstrucción y el banco de materiales* como formas de actuación de MINVAH que tienden a facilitar a las familias pobres la construcción de la vivienda propia.

de Wahminona y Sahsa, al inicio de 1985 habían regresado a orillas del río Coco. En las elecciones generales de noviembre de 1984, ambas comunidades votaron masivamente pero el FSLN no alcanza su media nacional (67 por 100) en ninguna de las dos. Sin embargo, fue el partido más votado en Sahsa y el segundo en Wahminona donde sólo alcanzó el 33,2 por 100 de los votos.

Una visión más amplia sobre este tema puede verse en *Rev. ENVIO*, abril-junio, 1985.



Viviendas de TABSA PRY ligeramente levantadas del suelo.

Las urbanizaciones progresivas consisten en el reparto de lotes de tierra en propiedad en lugares previamente dotados por MINVAH de la infraestructura urbanística básica: trazado de calles, luz, agua potable, letrinas. Los beneficiados son familias procedentes de asentamientos espontáneos y cuarterías. El Ministerio prioriza a las familias cuya vivienda corre peligro físico o está en condiciones de insalubridad y hacinamiento. Debe quedar claro que MINVAH no les construye la vivienda, sino que la autoconstruyen incluso con los materiales de la barraca que habitaban. El gran cambio está en que ahora construyen en su propio lote (17) y también pueden acudir al Ministerio para que les asesore y a través del BANCO DE MATERIALES les facilite los necesarios para la AUTOCONSTRUCCION de vivienda. En efecto, se ha desarrollado un tipo de vivienda muy sencilla y barata de unos 36 metros cuadrados conocida como "módulo básico" (popularmente "minifalda") a base de bloques prefabricados en la parte baja de la estructura y madera hasta el tejado que es de zinc.

Este sistema de apoyo a la vivienda se centra en familias de rentas tan bajas que no pueden aspirar a las que el ministerio ofrece en complejos habitacionales. Su impacto social ha sido grande, pues básicamente ha permitido asentarse en propiedad y en condiciones higiénicas aceptables a muchas familias hasta entonces marginadas y, sólo en segundo lugar, las urbanizaciones progresivas han servido para engrosar las viviendas directamente promovidas con participación de MINVAH como puede verse en el cuadro 5. La paupérrima situación económica de la población explicaría que los módulos básicos no tengan mayor difusión (18) pues por parte de MINVAH se dan facilidades de

pago hasta veinte años y antes de 1984 el módulo no superaba los 20.000 córdobas (19).

Especial mención merecen los nuevos asentamientos campesinos que se crean en las zonas afectadas por los ataques de la Contra. En estos casos, las familias reciben del gobierno tanto el lote como la estructura básica de la vivienda que ellos han de terminar de construir. Se localizan en las regiones I y VI y en menor medida en la Zona Especial III.

Existen otras prácticas de construcción de viviendas sociales en las que no participa MINVAH o, en el mejor de los casos, prepara la infraestructura urbanística si el proyecto ofrece garantías de autofinanciación. En esta línea están las iniciativas de autoconstrucción, a veces, financiadas total o parcialmente por organismos de solidaridad no gubernamentales (CEPAD, CARITAS, Centro Ecueménico "Antonio Valdivieso") o por la misma CEE que en Managua cofinancia 269 viviendas de la cooperativa *Nueva Esperanza* (20). Desconocemos el volumen de viviendas así construidas durante el GRN pero es de presumir que su valor para el pueblo y las autoridades sandinistas sea elevado, en especial, por la solidaridad y apoyo que entraña más allá de su peso económico. Siempre se trata de iniciativas al servicio de colectivos muy pobres que de otra forma quedarían sumidos, marginados, en el ámbito de los asentamientos espontáneos. Precisamente estos asentamientos son la única alternativa que tienen tantos inmigrantes "llovidos" sobre Managua en los últimos tiempos (1984/85). A su vez, la iniciativa privada ha estado muy remisa aunque en expansión después de 1981 y, desde luego, muy lejos en su parca actividad de atender a las familias de rentas muy bajas y bajas.

Por último, las viviendas construidas por el GRN en cuanto a su localización rural o urbana (21), revelan en 1980/81 abrumadora mayoría para el espacio urbano —tan sólo un 18,2 por 100 en el medio rural— de las regiones II y III, siguen dominando ligeramente en 1982 y en 1983/84 se invierte la tendencia con creciente ventaja para el medio rural. El balance global es que la vivienda rural tiende a neutralizar la fuerte tendencia urbana de los primeros años. Lamentablemente, como veremos, es el evento de la guerra sucia el principal factor para esta atención al medio rural y se traduce no en sustitución de las malas viviendas campesinas, sino en procurar alojar a gran cantidad de campesinos desplazados de su lugar de residencia habitual: las regiones I y VI junto a las zonas especiales I y III (22) acaparan casi todas estas actuaciones.

(17) En la entrevista de agosto de 1984 se nos dijo que los lotes en Urbanizaciones Progresivas eran de 30/10 varas, o sea, unos 209 metros cuadrados.

(18) Esta afirmación debe ser matizada pues lleva a interpretaciones erróneas al infravalorar el alcance del Programa de Banco de Materiales. Este no se reduce al módulo básico sino que muchas familias lo utilizan también para mejorar sus viviendas: su amplitud y efectos no son fáciles de establecer pero a título de ejemplo y sólo para 1984, MINVAH gastó en Z.E.I. el 76,4 por 100 de su presupuesto en este capítulo; en Z.E.II el 74,6 por 100 y en la Z.E.III, el 31 por 100 con 554 viviendas mejoradas.

(19) En agosto de 1984 el salario mínimo era de unos 1.700-1.800 córdobas/mes.

(20) El proyecto consta de 269 viviendas de las que al menos setenta y dos estaban construidas en julio de 1984, según *Les Dossiers de CIMADE*, París, noviembre 1984, pp. 32-34.

(21) La población de Nicaragua estimada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para 1984, era urbana en el 55,9 por 100 y la tendencia al aumento está siendo rápida debido principalmente al alarmante crecimiento de Managua.

(22) En Zona Especial III —Río San Juan—, hasta 1983 no hay iniciativas de MINVAH para construir viviendas. En ese año se ponen en marcha tres proyectos distintos: para el com-

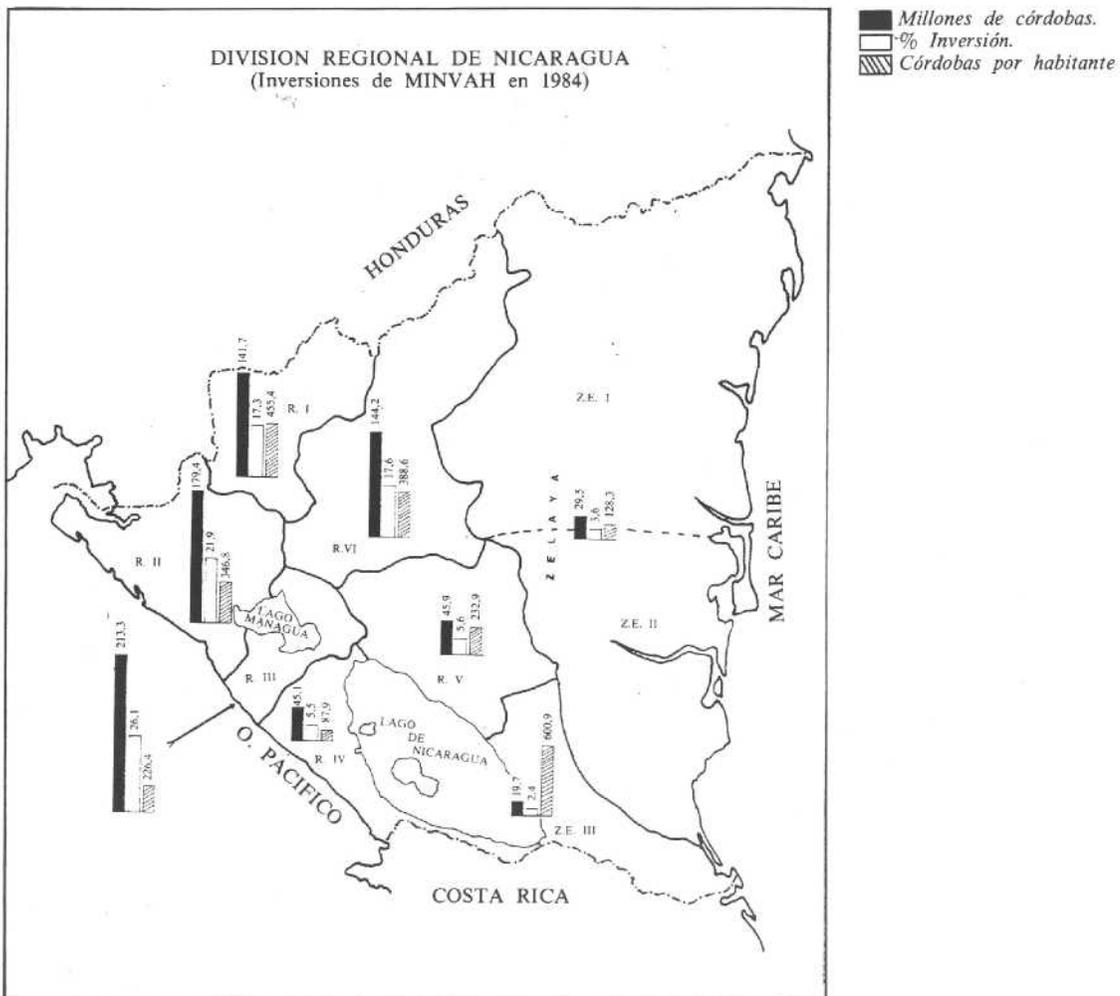
4. LA PERVIVENCIA DEL DEFICIT HABITACIONAL Y LA AGRESION MILITAR-ECONOMICA COMO DETERMINANTE DE LA ESCASEZ DE RECURSOS EN LA POLITICA DE VIVIENDA

La política de vivienda y asentamientos humanos del GRN no puede ser enjuiciada únicamente en cifras: viviendas construidas, millones de córdobas gastados, número de lotes repartidos o la mayor o menor perfección técnica de las leyes aprobadas. Su balance final ofrece distintos niveles y logros diversos; además siempre careció del adecuado sosiego y tiempo para elaborar y desarrollar una línea de actuación libre de premuras e imprevistos. Inicialmente, la euforia del triunfo sobre la dictadura, llevó a la actuación improvisada, a dar respuesta a las demandas más acuciantes sentidas por las masas populares; para luego, cuando se van delineando políticas de actuación concreta en el adecuado marco jurídico, técnico y humano, el acoso económico y militar de EE.UU. y la Contra distorsionan de forma grave y creciente los proyec-

tos de actuación: aplazamiento de programas para realizar otros de emergencia, así como aumento constante del presupuesto militar con el consiguiente recorte del resto de los presupuestos ministeriales. Por supuesto, en este difícil contexto no podían faltar las catástrofes naturales como las inundaciones de mayo de 1982. Sólo en el capítulo de vivienda, quedaron destruidas unas 6.500 viviendas de precarias condiciones y otras 4.700 fueron seriamente dañadas. Las pérdidas totales de esta catástrofe superaron los 180 millones de dólares de los que 27 millones fueron de vivienda y otras edificaciones según CEPAL, que añade:

“las viviendas dañadas por las inundaciones se trasladaron a sitios mejor ubicados, con mejor ambiente sanitario y mayores facilidades de acceso a los servicios públicos de agua potable, alumbrado y transporte. No obstante, éstas continúan siendo precarias porque en su edificación se utilizaron los materiales disponibles, en general de baja calidad” (23).

A estos graves condicionantes se va a añadir la aparición de problemas que derivan de la forma



plejo arrocero Juan Manuel Loredó —segundo en importancia del país— con 166 viviendas; otro en San Carlos con 150 viviendas y el tercero en Solentiname.

(23) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1982, CEPAL, Naciones Unidas, 1984, p. 491.

concreta como discurren las prácticas revolucionarias en una coyuntura de crisis, acoso económico-militar y masivas, además de incontroladas, demandas sociales. Las violentas contradicciones que se derivan han superado la capacidad de respuesta adecuada del gobierno sandinista desembocando en graves e irresolubles problemas como el del transporte, abastecimiento de bienes básicos o las migraciones espontáneas del campo a la ciudad. Uno de los graves problemas que hoy tiene planteado el gobierno es precisamente éste: dar solución aceptable sin tomar medidas restrictivas de la libertad de residencia, al enorme flujo de población que desde las zonas rurales se dirige a Managua, ciudad desbordada por completo para dar trabajo, vivienda, etc., a tanto recién llegado. No por paradójico es menos real este hecho, precisamente en una coyuntura política que "prioriza" a las zonas afectadas por la guerra y, en general, al medio rural en las inversiones públicas frente al medio urbano. El mapa adjunto pone de manifiesto este hecho. Pero hasta el presente, la pobreza, la inseguridad y el miedo a permanecer en el medio rural expuestos a los ataques de la Contra, han primado entre los campesinos de las zonas afectadas por la guerra que se trasladan a la ciudad y desoyen los objetivos del gobierno en el sentido de que permanezcan en el agro al que se dedican el máximo de atenciones posibles.

Las personas desplazadas por el conflicto se estiman en más de 250.000 hasta 1984 y a mediados de 1985 todos coinciden en señalar para Managua una población próxima al millón de habitantes frente a unos 650.000 al triunfo de la Revolución.

En síntesis, al concluir el GRN quedan planteados dos graves problemas de alojamiento: a) reubicar dignamente a los campesinos desplazados por la guerra; b) dar solución a la lluvia de chabolistas que incontroladamente ha ido asentándose en Managua. Y todo ello con una *economía de guerra* que limita extraordinariamente los presupuestos para infraestructura urbana y vivienda.

La solución al primer problema se ha puesto en marcha desde febrero-marzo 1985 con el inicio de un amplio Plan de construcción de nuevos asenta-

mientos para los campesinos desplazados por la guerra, fundamentalmente en las regiones norteñas I y VI (24). Controlar la inmigración a Managua parece más complejo y está siendo una batalla perdida por el gobierno y la Junta de Reconstrucción de Managua. La Comisión Nacional sobre Migración Campo-Ciudad, creada para estudiar el problema destaca como factor muy grave el abandono efectivo de la producción agraria y la "parasitación" urbana de los campesinos que acuden a la ciudad. En efecto, este es un hecho que llama poderosamente la atención cuando se visita Managua: gran cantidad de niños de corta edad pululan por la ciudad lustrando botas, vendiendo periódicos, refrescos, frutas o simplemente hacen recados en el barrio donde viven; junto a ellos, infinidad de buhoneros, en especial mujeres, en puestos de mercados y callejeros no siempre fijos, venden de todo en ínfimas cantidades. Es la legión de personas que en Managua conforman la llamada "economía informal". Aunque este fenómeno es común a las grandes ciudades del mundo subdesarrollado es evidente, y la Comisión así lo señala, que la Revolución Sandinista con su política de mejoras sociales ha beneficiado más a la ciudad que al campo acentuando las contradicciones y aumentando el atractivo de la gran ciudad para los campesinos pobres temerosos además de ser víctimas de los ataques de la Contra allí donde actúa.

A pesar de lo dicho, hay un hecho que nos parece fundamental para la comprensión del problema y que la Comisión también destaca. LA LEY DE EXPROPIACION DE TIERRAS URBANAS BALDIAS hizo que grandes superficies no construidas en Managua y alrededores pasaran a manos del Estado. Precisamente son esas tierras las que ocupan los "paracaidistas" como se les conoce popularmente. Ellos argumentan que se asientan ahí porque no tienen otro sitio mejor donde ir: se autoorganizan y acuden ante las autoridades a reclamar los derechos de ocupación de lotes y de servicios de agua, luz, etc. El principio teórico de "revolución de los pobres" propició dar satisfacción a este tipo de demandas pero a la altura de 1985 se trata de un proceso masivo con



El lamentable espectáculo de los repartos ilegales y miserables de Managua tiene en esta imagen un buen exponente.



Otra instantánea del hábitat marginal en la capital nicaragüense.

(24) Para una información precisa de este Plan de reasentamientos campesinos puede consultarse la revista *Envío* de junio, 1985.

un volumen de vivienda marginal e improvisada pavoroso y deprimente —fotos 7 y 8—. Pero nada serio se ha hecho por controlar el proceso y mucho menos para impedirlo. En sólo un año que media entre nuestras estancias en Managua (julio 84 a julio 85) el aumento experimentado por los “repartos” marginales ha sido espectacular (25).

La Comisión Nacional sobre Migración Campo-Ciudad recomienda (26) la combinación de tres tipos de acciones para poner freno a este lamentable proceso. Lo que llama *estrategia de contención* alternaría medidas de prohibición de ocupación de predios baldíos con las de utilización agraria, recreativa, etc., de los mismos así como su vallado. La *estrategia de retención de fuerza de trabajo en el campo* consistiría en todo un cúmulo de medidas tendentes al difícil logro de hacer más atractivo el hábitat rural que el urbano. Y en tercer lugar, la *reversión de la migración campo-ciudad*, consistiría en movilizar e incentivar a toda esta gente inmigrada a la ciudad hacia tareas agrarias, así como descentralizar fuera de Managua actividades secundarias y terciarias. Se trata de recomendaciones que no resultan fáciles de poner en práctica a corto plazo con las actuales circunstancias internas y externas. Más bien, el problema de la expansión incontrolada y marginal del hábitat en Managua tiende a seguir. El cambio al frente de la Junta de Reconstrucción de Managua en agosto último de Samuel Santos por un hombre de línea más dura como Moisés Hassan podría suponer un cambio de actitud respecto a la inmigración espontánea a la capital.

Guerra sucia imperialista y contradicciones de la revolución se superponen en el desarrollo de los dos problemas expuestos. Sin embargo, la política de vivienda del GRN tiene el mérito de haber articulado un cuerpo legal complejo y coherente con los principios de la revolución y las angustiosas necesidades de la mayoría de la población. Los logros sociales, sin duda los más meritorios y

menos visibles estadísticamente, fueron amplios hasta 1984 en que la estrategia de presión de EE.UU. pasó a tener como objetivo principal “minar la economía nicaragüense”. Ello se traduce en crecientes pérdidas materiales por destrucción de patrimonio (27) que obliga a un cambio de política económica al tener que priorizar el realojamiento, la reconstrucción de la infraestructura saboteada y, en especial, aumentar mucho el presupuesto de defensa a costa del resto: la producción de viviendas por MINVAH apenas avanza en 1983 para caer drásticamente en 1984. Pero la *economía de guerra* que tiene el país en 1985 tiene para la vivienda social consecuencias dramáticas. Prácticamente, se han congelado las inversiones de vivienda e infraestructura urbana en todas las ciudades del país y en el medio rural no afectado directamente por la guerra. Los escasos fondos disponibles se polarizan hacia las áreas directamente azotadas por las incursiones de la Contra; más específicamente, el citado Plan de nuevos asentamientos campesinos absorbe casi por completo los fondos presupuestados para 1985.

En resumen, la política de vivienda del GRN ha tenido éxito en aquellos aspectos como la elaboración del marco jurídico, la regulación de precios y alquileres, reparto y titulación de lotes e incluso en mejora de infraestructura urbanística y producción de vivienda hasta 1983. Es decir, en aspectos en los que la voluntad política era fundamental y no la capacidad económica. Sin embargo, la producción global de viviendas, volumen de préstamo, ayuda material y técnica, han tenido logros limitados que empeoran a medida que se deteriora la economía del país ante la estrategia de acoso y bloqueo económico imperialista. Este hecho en primer lugar y las contradicciones internas en segundo, explican que el déficit de viviendas en Nicaragua siga siendo muy grave e incluso que problemas como el del hábitat espontáneo y marginal en Managua, rebrote con fuerza.

(25) Nuestro propósito de acceder al Informe que MINVAH ha elaborado sobre el tema, se vio frustrado en agosto de 1985 por tratarse de un “documento interno” según la responsable del área en la Delegación de MINVAH en la Región III.

(26) Comisión Nacional sobre Migración Campo-Ciudad: “Problemas y perspectivas de la migración Campo-Ciudad”, en

Revista Revolución y Desarrollo, MIDINRA, núm. 3, 1985.

(27) Un resumen del informe denuncia de Nicaragua al Tribunal de La Haya sobre los costes crecientes para su economía de la estrategia de agresión practicada por EE.UU. puede verse en *revista Envío* de septiembre de 1985. Los datos del informe han sido elaborados básicamente por CEPAL.