

La construcción de viviendas de interés social y la autoconstrucción en Nicaragua en 2012

Jan Bredenoord y Bart van der Meulen



Managua, Diciembre del 2012

The Housing Research Group, Amersfoort, los Países Bajos.

www.housingresearchgroup.com

Contenido:

- 1 Introducción
- 2 Algunas características de vivienda
- 3 Sobre la autoconstrucción de viviendas
- 4 Política del gobierno nacional
- 5 Aporte de las alcaldías
- 6 Aporte de las ONGs, organizaciones no gubernamentales
- 7 Aporte de las OBCs, organizaciones basadas en comunidades
- 8 Aporte del sector privado
- 9 El papel de los bancos
- 10 Es necesario enfocarse en la tipología de viviendas
- 11 Desarrollo urbano en el futuro y la vivienda

Conclusiones

Abreviaciones

ACENVI	Asociación Interamericana de la Vivienda
BID	Banco Interamericana de Desarrollo
CADUR	Camera de Urbanizadores, Nicaragua
CENCOVICOD	Central Nicaragüense de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Comunidades Dignas
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
Colmena	Fundación de Apoyo a la Vivienda Popular
CPC	Consejo de Poder Ciudadano
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
FOSOVI	Fondo Social de Vivienda
FUCVAM	Federación Uruguaya de cooperativas de Vivienda por ayuda mutua
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
Hábitat p.l.H.	Hábitat para la Humanidad
Habitar	Centro de Estudios y Promoción para el Habitar
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INVUR	Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural
LSE	León Sureste
MCN	Movimiento Comunal Nicaragüense
OBC	Organización basada en comunidades
ONG	Organización no gubernamental
PNV	Plan Nacional de Vivienda, Nicaragua
SNV	ONG Internacional basada en La Haya
TECHOnica	Fundación 'Techo para mi país'

Los autores:

Jan Bredenoord, Arq./Urbanista/Investigador, Amersfoort, Países Bajos.

Bart van der Meulen, Politólogo, Managua, Nicaragua

1 Introducción

Desde hace mucho la autoconstrucción era un factor de importancia en Nicaragua. Todavía no se sabe en qué medida la autoconstrucción o la construcción autogestionaria aún desempeña un papel al año 2012. Por lo general la cualidad de las casas auto producidas es baja, como consecuencia del uso de materiales de construcción de baja cualidad, la ausencia del control de las actividades de construcción por parte de la alcaldía y la falta de conocimiento suficiente de las construcciones. La situación de la autoconstrucción en Nicaragua es el resultado de dos factores: a) el sector público tiene insuficientes recursos financieros para crear viviendas de interés social a gran escala –aunque hay éxito por medio de los préstamos actuales del BID¹ y del INSS^{2/3}- y b) la situación socioeconómica miserable de la población, a causa de que los hogares tienen generalmente demasiado poco dinero para poder comprar, (hacer) construir o mejorar una casa. Hay indicaciones que gran porcentaje de hogares urbanos con ingresos mínimos en Managua sufren de un déficit cualitativo de vivienda (58 por ciento)(Bouillon / BID, 2012)⁴. A finales del 2012 hay nuevas posibilidades para obtener subsidios para la vivienda de interés social. Además, se dice que se desarrolle un sistema de crédito para la vivienda de interés social. La producción oficial de vivienda en el país es baja y mejoramientos retrasan en el deseo de desarrollar cualitativamente el stock de vivienda. Las posibilidades de poder obtener financiamiento de vivienda están limitadas para una gran parte de la población con ingresos bajos. Dos tercios de la gente asalariada no puede obtener una hipoteca para comprar una casa nueva o existente⁵.

En este artículo informamos a vuelo de pájaro acerca del déficit de la vivienda en el país y las posibilidades que hay para obtener una vivienda a través de autoconstrucción, autogestión, o del sector público o privado. Se puede subdividir el sector privado en ONGs sin fines de lucro, organizaciones de crédito, contratistas, urbanizadoras y bancos. Como la producción de vivienda formal está limitada con respecto a la demanda de vivienda, se puede asumir que la autoproducción de viviendas seguirá siendo una opción/un factor importante. Está por ver sí y cómo se sostiene esto de manera institucional. La demanda de vivienda de alquiler en las ciudades es grande; sobre todo son particulares que proveen de las casas y los pisos de alquiler. En este artículo se trata -entre otros- de: la política del gobierno y de las municipalidades, el papel de las ONGs, las OBCs y del sector privado. En el párrafo 10 se pone atención a la tipología de vivienda que se usa en el país. Se pone todo en el fondo del desarrollo urbano deseado relacionado con la vivienda. Los autores han entrevistado varias personas claves en el ramo de la (política de) vivienda en Nicaragua, durante el periodo del 27 de Octubre – 15 de Noviembre del 2012. (Véase la lista de personas entrevistadas en el Anexo).

2 Algunas características de vivienda

Nicaragua tiene 6,071,045 habitantes (30 de Junio del 2012), de los cuales aproximadamente 58 por ciento vive en áreas urbanas y 42 por ciento en áreas rurales. Más de 60 por ciento de la población vive en la parte occidental que limita con el Océano Pacífico. La población en esta zona es principalmente urbano (más de 70 por ciento); la capital Managua es la ciudad más grande con cerca de 1 millón de habitantes. En las afueras del territorio de Managua se puede encontrar muchos *asentamientos humanos* –crecidos de manera espontánea– donde vive cerca de 30 por ciento de la población de la ciudad. Esta ciudad tiene sobre todo densidades bajas; y se puede hablar de ‘zonas marginales’ cerca de las franjas de la ciudad, que se están densificando lentamente y están bajo presión de la migración rural-urbana. Se puede encontrar fenómenos comparables en otras ciudades como en Masaya, Granada y León, pero a escala pequeña. En Managua se puede hallar una cierta ‘emigración de la ciudad’, hasta 20-30 kilómetros del centro, esto conduce a sub-urbanización en el área rural cercano (donde no hay servicios e infraestructura adecuada, etc.). Esto conduce a problemas de tráfico como calles sobrecargadas.

¹ Banco Interamericana de Desarrollo

² Instituto Nicaragüense de Seguridad Social

³ Se clarifica la ayuda financiera del BID y el aporte financiero del INSS en los párrafos 4 y 8.

⁴ Bouillon / BID han indicado que 41 por ciento de los hogares en Managua no merece ser descrito como una vivienda digna; con respecto a otros ciudades Latino-Americanas, la ciudad de Managua marca punto malo (solamente la situación en La Paz, Bolivia está peor)

⁵ Información obtenida por una entrevista con representante de FOSOVI (véase la lista de personas entrevistadas).

Muchas veces no hay una planificación urbana efectiva por parte de los gobiernos locales, para poder anticipar el cambio en el uso de suelo y reclamación de suelo, que es necesario para poder asimilar más viviendas en el área urbana. Con esto, la población creciendo necesita servicios urbanos como calles con pavimento, alcantarillado, electricidad, agua potable, etc., y después educación y salud pública. En cuanto a esto hay muchos retrasos dentro de los áreas urbanas marginales. La cualidad de la vivienda en zonas marginales urbanas deja mucho de desear: a veces hay *hacinamiento* (sobrepoblación, con varias familias por casa), y se puede encontrar techos goteando, pisos sin pavimento, molestia por el ruido, mientras que no hay privacidad en la casa. Se presenta en la tabla 1 los grupos de ingresos A – E con los ingresos mensuales correspondientes de las familias. Se puede inducir de esto, cuánto las familias pueden pagar mensualmente por su casa. Generalmente se parte del supuesto que los gastos mensuales para la compra o alquiler no pueden ser más que 20 por ciento de los ingresos familiares. En el párrafo 10 se establece la relación con los diferentes productos habitacionales que se están ofreciendo.

Tabla 1. Ingresos familiares por nivel en Nicaragua

Niveles de ingresos familiares	Ingresos mensuales en US\$	Porcentaje de la población	Clasificación de la vivienda	Clasificación socio-económica
Nivel E	Menos que US\$58	11.7%	No acceso a la vivienda o propiedad regular	Extrema pobreza
Nivel D	US\$58 - US\$150	35.8%	Terrenos con servicios o casa rústica	Pobreza
Nivel C	US\$150 - US\$350	33.7%	Casas de US\$5-10,000	Social medio bajo
Nivel B	US\$350 - US\$700	13.0%	Casas de US\$10-15,000	Social medio
Nivel A	Más que US\$700	5.8%	Casas más de US\$15,000	Social medio alto y alto. Mercado libre

Fuente: INVUR, 2005; modificado por los autores.

El déficit de vivienda –casas nuevas- en todo el país fue planteado en el año 2005 a 400,000 viviendas (INVUR, Gobierno de Nicaragua, PNV⁶, 2005). Otra fuente habla de un déficit de 745,000 viviendas, compuesto de un déficit cualitativo de 450,000 viviendas y un déficit cuantitativo de 325,000 viviendas (ACENVI⁷/SNV⁸, 2012). Las urbanizadoras esperan una producción de 4,000 viviendas nuevas en el año 2012, mientras que el total de viviendas producidas en 2012 estará cerca de 12,000 unidades⁹, que es demasiado poco para poder resolver el déficit de vivienda. Según el INVUR las viviendas de 36 m² son las más pequeñas para construir (*vivienda básica, vivienda digna*). Se están desarrollando otros tipos en abundancia.

3 Sobre la autoconstrucción de viviendas

La autoconstrucción de vivienda tiene una historia extensa en Nicaragua, no es porque la gente construye su casa con mucho gusto, pero más a causa de la pobreza sangrante en el país. Se puede distinguir tres formas de la autoproducción de vivienda: 1) la autoconstrucción autónoma ejecutada por los usuarios, 2) la auto-producción dónde los usuarios involucran artesanos calificados y 3) la autoproducción asistida (Ortiz, 2004). Se puede encontrar estas tres formas también en Nicaragua; la presencia de la autoproducción asistida depende de los programas de asistencia disponibles. En el *Plan Nacional de Vivienda* (PNV) se dice que 85 por ciento de

⁶ PNV: Plan Nacional de Vivienda, Nicaragua.

⁷ ACENVI: Asociación Interamericana de la Vivienda.

⁸ SNV: Organización Internacional de Ayuda, ubicado en La Haya.

⁹ Un representante de FOSovi declaró al 13 de Noviembre del 2012 a los autores que el número de 12,000 unidades habitacionales es una realidad; producidas promedio los últimos años (viviendas nuevas, de los segmentos de interés social y del segmento libre, pero sin tomar en cuenta viviendas producidas por la autoconstrucción).

la producción actual de la vivienda se lleva a cabo por la autoconstrucción y el autofinanciamiento (INVUR, Gobierno de Nicaragua, 2005). La política con respecto a la vivienda en Nicaragua fue influenciado (después de la revolución de 1979, cuando se ha terminado la dictadura de los Somoza) por cambios políticos estatales; un período había atención para proyectos de vivienda, en otro período para 'sitios y servicios'.

Se puede asumir que una ejecución masiva de programas habitacionales gubernamentales disminuirá la necesidad de la autoconstrucción, pero esta situación no se encuentra en Nicaragua. En los años 1960 ya fueron ejecutados programas habitacionales por el instituto gubernamental -de aquella época- 'INVI' (ahora INVUR, *Instituto Nicaragüense de Vivienda Urbana y Rural*), entre otros en la *Colonia Maestro Gabriel*, una expansión urbana de Managua, ahora un barrio pequeño consolidado totalmente. INVI vendió lotes de 120 m² con viviendas básicas por un precio de US\$3500, en aquel entonces una suma considerable. Los pobladores han expandido sus viviendas sin excepción, hacia 100 m². Se han vendido muchas casas a otras familias en el transcurso del tiempo. Por el momento la Colonia es una zona habitacional tranquila con solamente algunas viviendas con dos pisos y algunas habitaciones pequeñas para alquiler a individuos.

En los años ochenta se tomaron iniciativas para un aprovisionamiento de vivienda por el estado; sin embargo, todo esto produjo insuficientes viviendas y por eso las municipalidades -en la segunda mitad de los ochentas- pusieron masivamente a disposición suelo a familias, con la consecuencia que familias obtuvieron lotes usualmente sin servicios. En este período la autoproducción/autogestión de viviendas estaba presente prácticamente en todas partes, mientras para algunos grupos de familias venía asistencia de organizaciones (extranjeras) de ayuda. Se han dado asistencia a pobladores por parte de las ONGs que facilitaron materiales de construcción y asistencia técnica. Después del año 2000 el gobierno liberal de Bolaños dio vida a un programa de subsidio, a causa del cual se construyeron cantidades grandes de viviendas entre 2002 y 2005. Hay indicaciones que la autoproducción en Nicaragua disminuyó, como consecuencia de las iniciativas tomadas por las partes privadas y los programas nuevos del gobierno. Sin embargo, las urbanizaciones privadas varias veces están localizadas en lugares alejados, porque el suelo urbano ya está ocupado o es demasiado caro. En terrenos baldíos varias veces no se puede construir, porque los dueños no quieren vender su suelo para la construcción de viviendas. Muchas veces la situación de propiedad también es complicada. Urbanizaciones privadas pueden variar de baratas y modestas a productos habitacionales caros y lujos. La gente que ha comprado una vivienda básica, procede muchas veces a la expansión de esta, después de la posesión. Es verdad que todo el mundo actúa en la autoconstrucción de una manera u otra, y esta puede seguir a veces por años (o décadas). A veces se trata de un proceso largo de mejoramiento, causado por los ingresos limitados de las familias, el cuidado de los niños, los padres y otras familiares. En el mes de Noviembre del 2012 los autores han hablado con varios especialistas de vivienda para poder describir el estado de la autoconstrucción/ la autogestión de vivienda y la construcción de viviendas de interés social a través de proyectos en Nicaragua. Datos oficiales relacionados con la autoconstrucción faltan; la investigación estatal del stock de vivienda no está estructurada, pero como resultado de las entrevistas surgió la imagen que por lo menos 60 por ciento de las familias todavía construye o deja construir su propia casa. Establecer un porcentaje exacto es difícil. Por el momento se puede usar también créditos para mejoramiento de viviendas por el programa de FOSOVI (Fondo Social de Vivienda), que significa que la construcción de manera autogestionaria puede obtener un impulso.

4 Política del gobierno nacional

El stock de vivienda en Nicaragua suma 1, 116,540 unidades (INIDE¹⁰, 2005). Tomando en cuenta que hay 6, 071,045 habitantes en el país (INIDE, 2012) el número promedio de habitantes por casa es 5.43. Una parte importante del stock de vivienda está en malas condiciones; se deberá reemplazar o reparar drásticamente 400,000 viviendas, porque ellas -de una forma u otra- no cumplen las exigencias; cerca del 40 por ciento del stock de vivienda. Hay factores que juegan un papel con respecto a la ausencia de viviendas por precios razonables en Nicaragua, como: inversiones públicas insuficientes en el sector de la construcción, los

¹⁰ INIDE: Instituto Nacional de Información de Desarrollo

frecuentes desastres naturales, inestabilidad social, política y económica, la migración de las zonas rurales hacia las ciudades y la formación constante de nuevas familias en circunstancias de pobreza. Cuando se trata de la construcción o el mejoramiento de su casa, las familias pobres dependen muchas veces de sí misma: ellos tardan años en hacerlo, a veces décadas, para mejorar y expandirla por un 'proceso incremental', consecuencia de la 'extrema pobreza' (11.7 por ciento) y 'pobreza' (35.8 por ciento) (véase la tabla 1). Para los grupos de la población en pobreza es difícil obtener una vivienda y para la gente en extrema pobreza imposible. Son estos grupos que dependen de apoyo gubernamental y de organizaciones de ayuda. Esta gente vive en casas (muy) modestas —que se construyen ellos mismos—, o en casas privadas de alquiler, las cuales muchas veces están en malas condiciones. El porcentaje de casas de alquiler en Nicaragua es además solamente 5-6 por ciento, el porcentaje más bajo comparado con otros países Latinoamericanos. (Bouillon / BID, 2012, figura 4.3, p.93).

Cuando se habla sobre 'pagables', está claro que muchas veces se trata en Nicaragua de casas modestas. Sin embargo, al inicio la cualidad de las construcciones debe ser buena, que significa en Nicaragua que se debe construir de manera antisísmica. Está claro que esto es necesario también con casas modestas, que no siempre es el caso. Muchas veces se tiene que dar ayuda a auto-productores, porque ellos a veces reducen los gastos de las estructuras necesarias de la casa. Asistencia técnica podría dar soluciones, pero muchas veces solamente está disponible a pequeña escala y a base incidental.

El gobierno tiene a su disposición algunos instrumentos para estimular la construcción de viviendas con precios razonables. El PNV tiene indicaciones para elevar el nivel de la producción habitacional. El plan dice que la producción de vivienda debería ser anualmente cerca de 40,000 viviendas, aumentando a 55,000 unidades en 2025. Sin embargo, se producirá en 2012 solamente 12,000 viviendas. El PNV ambicioso obtenía los últimos años poca atención política, pero se están actualizándolo en este momento. La Ley de Vivienda (Ley 677) (Gobierno de Nicaragua-a, 2009) fue aprobado en 2009. Como consecuencia de esta hay posibilidades para subsidios y créditos para vivienda de interés social. Al final del 2012 existe la posibilidad para un subsidio de US\$1500 por FOSovi para la construcción de una nueva casa y subsidios más pequeños para mejoramientos. Hay un Reglamento de la Ley de Vivienda (Gobierno de Nicaragua-b, 2009) en lo cual se determine que FOSovi puede otorgar créditos para la compra de una casa nueva o existente y para mejoramiento de vivienda. A esto se ha establecido un número de condiciones¹¹. Solicitantes deben cumplir con varios criterios, como: no pueden poseer una casa y no pueden ganar más que 7 salarios mínimos. Hay instituciones nacionales como el Consejo Nacional de Vivienda, un organismo asesor del gobierno y organizaciones ejecutivas como el INVUR y FOSovi, cada una tiene sus propias tareas. La política actual del gobierno se expresa por aplicación de los puntos de partida de los instrumentos gubernamentales en el año 2012¹²:

- Programa *Plan Techo*; con este se entrega láminas de zinc a gente pobre con techos goteando.
- Programa *Vivienda Solidaria*, un programa de vivienda para la construcción de viviendas de interés social para gente con ingresos bajos.
- Programa *Casa Mejor*, un programa de crédito para mejoramiento de vivienda; interés 7 por ciento; se organiza este directamente a dentro de comunidades locales.
- Programa *Crédito Justo*, con este se facilita créditos comerciales por medio de los bancos; normalmente el interés es cerca de 8 por ciento, pero por un subsidio fiscal se ha disminuido esto a 5.5 por ciento, para promover la participación de los bancos en el financiamiento de vivienda. Se trata de viviendas de interés social con un precio máximo de US\$20,000 (anteriormente el precio estaba en US\$15,000).

¹¹ Reglamento de la Ley No. 677 "Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda de acceso a la vivienda de interés social". Decreto ejecutivo no. 50-2009, aprobado el 6 de Julio del 2009

¹² El gobierno puede usar varios préstamos del BID.

Algunos programas están en la etapa inicial y hasta ahora en desarrollo, como estos para cooperativas de vivienda y el involucramiento del sector privado. Se puede deducir de una entrevista con un representante de INVUR/FOSOFI que ahora están actualizando la política de vivienda, entre otros por:

- Establecer un banco de tierra, para poder asistir los más pobres en obtener un lote en terrenos dentro de las zonas urbanas o suburbanas (a propiedades del estado), si es necesario a terrenos privados, para desarrollarlos en cooperación con los dueños.
- Estimular y facilitar pequeñas cooperativas de vivienda, ya hay 300 en el país, muchas en la etapa inicial.
- Estimular la cooperación y las alianzas con el sector privado, como con bancos, empresas de construcción, urbanizadoras; esto aún se debe desarrollar en la práctica.
- Enfocar la producción de vivienda en la demanda efectiva, entonces, no en lo que sea necesario pero en lo que es factible y lo que la gente puede pagar (lee la explicación abajo).
- Estimular mejoramientos de viviendas y enfocar el sistema de financiamiento en esto.
- Con un fondo del BID (US\$30 millón) se quiere dar sobre todo subsidios pequeños a familias para mejoramientos de viviendas o para casas modestas de 21-36 m² (costos cerca de US\$2500). Subsidio de US\$650 para una familia.

El gobierno y los otros productores juntos no lograrán realizar anualmente una producción de más de 12,000 viviendas; sin embargo, nuevamente se deberá tratar de hacerlo. La palabra clave para el aumento de la producción de vivienda podría ser cooperación: gobierno con las ONGs y el sector privado, las ONGs con el sector privado y las alcaldías, las familias con una NGO y cooperativa de vivienda, etc. El INVUR/FOSOFI ha indicado –durante la entrevista con los autores- que hay tres limitaciones: 1) la mayoría de las familias en el país no puede pagar para la compra de una vivienda, tampoco una que es modesta, 2) el sector de construcción no es suficientemente capaz para poder aumentar la producción fuertemente, 3) la producción de los materiales de construcción es baja y no se puede esperar un fuerte aumento de la producción. El gobierno mismo optó por mandar a construir casas, especialmente para gente con los ingresos más bajos: se dona casas modestas a familias que necesitan estas seriamente y no tienen capacidad de pagar algo. La selección de los más pobres demanda muchas veces un proceso precario, que se ejecuta en el marco de los programas *Plan Techo* y *Vivienda Solidaria*; son donaciones por el gobierno por mediación de los CPC¹³.

Desde hace poco fue introducido también en Nicaragua¹⁴ el sistema de financiamiento de vivienda A-B-C, un sistema bastante usual en América Latina. (MacDonald / CEPAL, 2005). Se otorga subsidios por parte de FOSOFI, mientras se puede financiar créditos por medio del INSS, el instituto nicaragüense de seguridad social, entre otros siendo un fondo de pensiones. Esta da la impresión que el gobierno -por canales usuales- no puede generar suficientes recursos financieros para impulsar fuertemente la vivienda de interés social. Sí este razonamiento es correcto, solamente una alianza estratégica con el sector privado –desarrolladores, contratistas, bancos, empresarios- puede eventualmente dar soluciones. Esto significará un modelo de consenso, pero esto no es realizable fácilmente en la actual situación polarizada.

Tareas fundamentales del gobierno son además: atender a un sistema nacional de planificación (por ejemplo para actualizar el Plan Nacional de Vivienda, en base a investigaciones buenas y planificación), prevenir que se construye en zonas peligrosas (donde hay riesgos de inundaciones, terremotos y erupciones de los volcanes, etc.) y proteger los parques (nacionales) naturales. Además, se puede ayudar los gobiernos locales que desean desarrollar adecuadamente sus planes físicos de desarrollo y elaborar un plan municipal de vivienda. La creación de alianzas estratégicas con partes importantes que se ocupan del tema de vivienda de interés social como empleadores, sindicatos y el sector de construcción, es una tarea importante del gobierno. El BID y el

¹³ CPC: Consejo de Poder Ciudadana

¹⁴ Se puede encontrar ejemplos en Costa Rica (Programa Ahorro-Bono-Crédito) y en México (Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda progresiva "Tu Casa". Publicación de CEPAL, Naciones Unidas. Autor: J. MacDonald.

INSS ayudan al gobierno con préstamos y financiamiento para poder ejecutar las tareas en el marco de la vivienda de interés social. Sin estas posibilidades la ejecución de política de vivienda sería muy difícil.

5 Aporte de las alcaldías

En sí los gobiernos locales pueden ejecutar tareas relacionadas con la vivienda. Una alcaldía misma podría mandar a construir casas para la venta o alquilar a familias de grupos de meta social. En este caso se trata de una empresa municipal de vivienda, que no se ve mucho en Nicaragua. Conforme el Art. 6 de la *Ley de Municipios (Gobierno de Nicaragua, 1988)* una alcaldía solamente puede ejecutar tareas facilitadas en relación con la vivienda. La construcción de viviendas y la construcción de sistemas de aguas negras y agua potable no están incluidas en esta, pero es posible establecer un banco municipal de materiales de construcción. Como el gobierno nacional no transfiere financiamiento para vivienda a las alcaldías, se debe buscar fondos externos; usar propios fondos municipales va a expensas de otros sectores municipales. Tareas municipales básicas siempre tienen que ver con el desarrollo y la gestión del sistema vial. La instalación y el mantenimiento de la tubería de agua potable y aguas negras son tareas de ENACAL¹⁵. El gobierno local siempre tiene que arreglar planificación física, donde se asigna los espacios urbanos para diferentes funciones como vivienda, zonas de empleo, recreación, transporte, etc. El sistema municipal de planificación de León puede ser un ejemplo para otras alcaldías en Nicaragua; a partir de 1995 se trabaja en planificación física a dos niveles: el nivel de la ciudad y el nivel de los barrios/repartos (Véase: Bredenoord, 2005). En 2012 existe para el nivel del municipio el *Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (primer borrador) (Alcaldía Municipal de León, 2012). En las alcaldías de Nicaragua es bastante difícil lograr un nivel necesario de planificación urbana y operar efectivamente con esta.

Las alcaldías que están registradas como “entidad auxiliar” en el INVUR pueden (hacer) construir casas y solicitar subsidios al gobierno. Gran número de alcaldías está autorizado como tal. Si las alcaldías mismas construyen casas se debe tomar una decisión de establecer una empresa municipal de vivienda, para la realización de viviendas de venta y/o de alquiler. Algunas alcaldías ya lo han hecho, por ejemplo la alcaldía de León con *ERAMAC/Banco de Materiales de Construcción* en León Sureste donde se construyeron entre 2007 y 2012, 157 viviendas de interés social y otorgaron 350 créditos para mejoramiento de viviendas individuales (ERAMAC/BdMM León, 2012).

Ya en los años ochenta fueron construidas viviendas en varios pisos en el complejo ‘Fundeci’ por intervención del ministerio de vivienda (antes mencionado ‘MINVAH’) y la alcaldía de León. La alcaldía de Managua construyó en los años ochenta viviendas en pisos similares en el complejo “San Antonio”. No se han ejecutado complejos habitacionales similares en 3 pisos (máximo) después de 1990, aunque hay demanda por viviendas pequeñas para personas nuevas en el mercado de vivienda. Se ha prestado poca atención a la cuestión de vivienda de alquiler; uno puede alquilar una vivienda personas privadas.

Gobiernos locales tienen generalmente insuficiente capital para establecer empresas de vivienda; como consecuencia de las inversiones altas y regímenes lentos de los pagos a plazos se crea capital muerto que revuelve solamente lentamente. Probablemente es lo mejor de mandar a ejecutar la construcción de viviendas por medio de las alianzas con las ONGs y el sector privado: las ONGs muchas veces tienen acceso al capital externo y el sector privado puede obtener fácilmente capital, siempre cuando se puede garantizar la rentabilidad. Las alcaldías pueden facilitar la vivienda de interés social por planificación física adecuada y proveer en infraestructuras, áreas verdes y otros servicios públicos. Sobre todo las alcaldías pueden estar al servicio de la vivienda pública por reunir los diferentes actores, como las ONGs y las partes privadas. Una alianza estratégica podría ser el resultado, pero el efecto mínimo sería crear una manera cooperativa de trabajar. No se excluye la cooperación pública-privada en el desarrollo de proyectos en barrios y se necesita buscar el involucramiento de las OBCs¹⁶. Por el momento se experimenta en Nicaragua con cooperación

¹⁵ ENACAL: Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados

¹⁶ Organizaciones basadas en Comunidades

pública-privada. Un instrumento importante en el marco de la política municipal de vivienda es un *Plan Municipal de Vivienda*; pero se debe experimentar con esto también. Un ejemplo es el *Plan de Acción de Vivienda León 2008* (Alcaldía Municipal de León, 2007). Las alcaldías pueden, así como las ONGs, promover el establecimiento de cooperativas de vivienda en su territorio. La organización CENCOVICOD R.L., *Central Nicaragüense de Cooperativas de Vivienda por ayuda mutua*, es la cúpula a nivel nacional que ayuda cooperativas de vivienda de ayuda mutua. CENCOVICOD. RL. (2012). Ayuda puede ser asistencia jurídica, técnica y organizativa.

CUADRO 1

León Sureste (LSE); espacio para 6000 viviendas

El plan de la expansión urbana León Sureste en el municipio de León es un plan de desarrollo grande de León, que arrancó en 1999, inicialmente para poder producir 5000 lotes para la autoconstrucción de viviendas (más tarde: 6000 lotes). Es el proyecto de Sitios-y-Servicios más grande en Nicaragua, basado en la práctica de la autoconstrucción en el país que era usual hasta finales de los años noventa. La alcaldía compró terrenos y los desarrolló con fondos obtenidos por el hermanamiento León-Utrecht. Se vendió lotes por precios bajos, al inicio por US\$250 a familias con ingresos bajos. En el periodo 2003-2005 muchas viviendas fueron construidas (Bredenoord, 2005) por medio de subsidios del gobierno Bolaños y otorgados por INVUR/FOSovi. Especialmente las ONGs respondieron a esto y dentro de algunos años centenares de viviendas fueron construidas. Más tarde los precios de los lotes aumentaron pero esto no era un impedimento para una venta exitosa. En 2009 los 5000 primeros lotes fueron vendidos, la mayoría con un acuerdo de pago a plazos. Sin embargo, la autoconstrucción en León Sureste se quedó atrás con las esperanzas; gran parte de los lotes no se han edificado. Se estima que, a finales del 2012 se ha construido cerca de 2500 viviendas en aproximadamente 5600 lotes. No se ha tomado medidas para estimular los dueños de lotes baldíos de empezar con la edificación. Los argumentos de dueños para no edificar los lotes eran: 'está demasiado lejos de la ciudad', 'la situación allá es miserable y no hay seguridad', 'lo habíamos comprado para el futuro', etc. (Tijssen, 2009). Algunos repartos están abandonados y cubiertos con vegetación. No se puede hablar de una 'comunidad en desarrollo' y la seguridad ciudadana es muy limitada. Después de la visita de investigación en Noviembre 2012 y las conversaciones realizadas con personas claves, concluimos que el concepto de Sitios-y-Servicios en León ya no funciona como en el pasado. Mientras tanto la alcaldía está trabajando para establecer una estrategia para involucrar el sector privado en la construcción de viviendas para la clase media-baja, y esta ya funciona, significando también que varios desarrolladores ofrecen viviendas completas fuera de la zona del plan LSE en lugares aislados. El involucramiento del sector privado en el desarrollo de la vivienda está en la etapa inicial, pero un desarrollador ya vendió 167 viviendas dentro de LSE (2012). La ejecución de un proyecto piloto para el desarrollo de una parte del barrio LSE para estimular los dueños de empezar con edificar podría dar resultados. La (re)compra de lotes baldíos por la alcaldía o involucrar oficialmente un desarrollador, es una de las soluciones para poder consolidar la zona habitacional medio habitada. Como se espere algunas iniciativas podrían ser exitosas, como el establecimiento de 10 cooperativas de vivienda, de las cuales 2 están realizadas al final del 2012. Al mismo tiempo hay tomas ilegales de suelo por 650 invasores en una zona verde donde están líneas de alta tensión. Esto significa una situación peligrosa y se obliga ahora la alcaldía de buscar lotes nuevos fuera de la zona, para poder desplazar los invasores. Un proyecto parcial importante tenía que ver con la construcción de instalaciones para la purificación de aguas negras para la urbanización 'Utrecht'.

6 Aporte de las ONGs, organizaciones no gubernamentales

Es evidente el papel importante que las ONGs desempeñan en Nicaragua en proveer de viviendas pagables para la gente de escasos recursos. Muchas veces ellas manejan los fondos que organizaciones internacionales y donantes aporten. Las ONGs importantes con programas habitacionales, que trabajan al nivel nacional, son entre otras: Ceprodel, Hábitat para la Humanidad, Habitar, PRODEL y Colmena.

Ceprodel se ha especializado (entre otro) en la formación y luego facilitar las cooperativas pequeñas de vivienda de ayuda mutua, conforme el modelo de "FUCVAM" de Uruguay (Bredenoord, 2010); se ha desarrollado este concepto en Nicaragua en cooperación con financieros externos, gobiernos locales y hermanamientos internacionales entre ciudades¹⁷. El método de trabajo de Ceprodel para cooperativas de vivienda –que es muy profesional- fue perfeccionado durante varios años (Ceprodel, 2012).

¹⁷ Ceprodel coopera con 12 ciudades que tienen un hermanamiento con una ciudad en Holanda; financiamiento entre otros por BID y DIGH (Dutch International Guarantee for Housing)

Hábitat para la Humanidad Nicaragua ejecuta un programa extenso para la construcción de viviendas; ya han apoyado en la construcción de viviendas en Chinandega, Jinotega, Matagalpa, Estelí, León, Chinandega, Managua, Bluefields, Carazo y Rivas. Hábitat para la Humanidad Nicaragua sostiene la producción social del hábitat, a causa de que se desarrolle liderazgo local. Se trata de las familias con ingresos bajos, mensualmente menos que US\$350, y sostiene la autoconstrucción de viviendas por proveer en capacitación y asistencia técnica. Ellos trabajan con brigadas internacionales de construcción (los miembros son voluntarios) por medio de los cuales se puede bajar los costos de la construcción.

Habitar sobre todo se ocupa del mejoramiento integral de las circunstancias habitacionales de la gente en las zonas vecinales con retrasos y muchas veces Habitar lo hace en cooperación con una alcaldía (como en Managua) y con una comunidad local organizada.

PRODEL (*Programa de Desarrollo Local*) fue establecido en 1993 como consecuencia de un convenio entre Nicaragua en Suecia, una iniciativa para el mejoramiento de las circunstancias de vida de familias pobres en el norte y oeste del país. A partir del 2003 PRODEL es una ONG y financia créditos para mejoramiento de vivienda; ahora trabaja con un préstamo del BID de US\$3 millón y opera como banco (de segundo piso) y coopera con organizaciones de microcréditos. Ellos dan microcréditos a comunidades pequeñas y familias individuales para mejoramiento habitacionales (UN-Habitat, 2011). También brindan asistencia técnica a familias que mejoran su casa por créditos pequeños.

En ciertas zonas **Colmena** ha construido en Nicaragua viviendas prefabricadas simples pero baratas, por lo general bajo contrato de otras organizaciones, ONGs o alcaldías; se trata de viviendas para gente que entra en el mercado de viviendas y las viviendas son construidas de manera antisísmica.

Cada una de las ONGs mencionadas tiene su propio modelo de trabajo, pero ellas comparten los grupos meta: personas con ingresos bajos. Los productos de viviendas realizados son variados, porque hay que anticipar a: 1) lo que pueden pagar las familias, 2) la situación local, 3) condiciones para conseguir un subsidio o una donación y 4) la eventual auto-gestión de los habitantes, por medio de la cual se puede bajar los costos de la construcción. Aparte de las ONGs mencionadas hay un sinnúmero de otras ONGs activas, a veces en la construcción de viviendas, a veces en áreas que tienen que ver con la construcción, como por ejemplo el desarrollo socioeconómico. Algunas ONGs trabajan local- o regionalmente; algunas son “entes auxiliares” (véase la lista en el sitio web de INVUR, en la cual también se menciona alcaldías). Más adelante vamos a enfocarnos en el papel de las ONGs con programas para la construcción de viviendas de interés social. *Habitar* opina que siempre (para mejoramiento de las calles, las tuberías de agua en las calles, la recolección de la basura, etc.) es necesario cooperar con la organización de los pobladores, cooperativas de vivienda en vías de establecimiento, o asociación comunal; nombran un promotor social, mientras la ONG busca aliarse con la alcaldía, potenciales donantes, (institutos del) gobierno para subsidio, etc. Las ONGs que llevan a cabo programas para la construcción de viviendas también puedan aliarse con otra ONG. De esta manera *Habitar* y *Hábitat para la Humanidad* a veces cooperan en un proyecto: en el proyecto “*Anexo Barrio Grenada, sector 17*” en la ciudad de Managua (2006-2009). *Habitar* compró la tierra, mientras *Hábitat para la Humanidad* construye viviendas con ayuda de brigadas de construcción de Canadá (véase CUADRO 2). Otras alianzas de ONGs puedan contemplar por ejemplo la cooperación con institutos como universidades. En teoría las ONGs también pueden aliarse con el sector privado: urbanizadoras y bancos. Tales alianzas tienen un enorme potencial: las ONGs muchas veces disponen de mucho conocimiento acerca del trabajo con grupos de pobladores y la construcción de viviendas pagables para gente pobre, mientras las urbanizadoras pueden aportar con conocimiento de índole técnico, financiero y empresarial (véase el párrafo acerca del aporte del sector privado).

Una pregunta crucial es: ¿cuántas viviendas han construidos las ONGs en el transcurso de los años? El limitante principal es la disposición de fondos financieros externos, o sea subsidios de parte del gobierno o de la alcaldía y los fondos aportados por donantes extranjeros u otros proveedores de fondos. Por lo general se puede decir que las ONGs son capaces de aumentar su producción de viviendas; en principio solamente hay limitantes de índole financiero. A menudo el modelo empresarial de una ONG es una fundación sin fines de lucro, pero no

puede trabajar de manera gratuita: tiene que pagar por sus edificios, medios de transporte y personal y hay que funcionar de manera eficiente, como empresa. *Ceprodel* tiene que cobrar un aumento de 5 por ciento por el interés que exige el proveedor de fondos; por esta razón las viviendas construidas por una ONG cuentan con un interés tan alto; un ejemplo es que *Ceprodel* tiene que cobrar 13 por ciento de interés a las familias por los préstamos para viviendas construidas en el marco de un programa con dinero de un fondo de los Países Bajos y el BID. Las ONGs en Nicaragua sobre todo son efectivas si logran conseguir fuentes internacionales para la construcción de viviendas (especialmente cuando se trata de donaciones o préstamos o una mezcla de las dos posibilidades). '*Techo para mi país*' (TECHOnica) es una organización internacional que construye viviendas de madera para personas con ingresos más bajos. En el año 2012 esta organización construye en Nicaragua alrededor de 650 viviendas simples, con ayuda de jóvenes universitarios mostrando su involucramiento social. Se trata de viviendas muy simples pero pagables para los habitantes. Este programa se puede comparar con lo que hace el gobierno en los programas "*Plan Techo*" y "*Vivienda Solidaria*". Las viviendas de madera de TECHOnica son pequeñas; por el riesgo de un incendio no es aconsejable construir este tipo en un vecindario con muchas casas, pero como vivienda de emergencia sirven muy bien.

CUADRO 2

Anexo Barrio Grenada, sector 17, un vecindario en el límite municipal al sur de la ciudad de Managua.

En este suburbio de Managua con 1260 habitantes, la ONG Habitar ha llevado a cabo un proyecto comunal en conjunto con la Alcaldía de Managua y una organización local en la comunidad. El barrio –ubicado en el límite municipal al sur de la ciudad– se ha densificado mucho a partir de los años ochenta. En ese entonces el suelo fue propiedad de la Alcaldía de Managua y del BAVINIC (Banco de Viviendas, lo que actualmente es el INVUR). Entre los años 2006 y 2009 se llevaba a cabo una investigación y empezaron proyectos parciales como el mejoramiento de las paredes de cauces (por medio de "gaviones") para que las viviendas y el suelo a la orilla de cauces ya no cayeran en el cauce. Para hacer posible lo anterior Habitar organizaba talleres de capacitación. Se ha construido una casa comunal y hay recolección de basura. También está en camino de ejecución un programa de titulación. De los 286 lotes con viviendas se ha legalizado (hasta noviembre del 2012) 54 títulos, es decir que el proceso continúa. Consiguieron fondos de la Alcaldía de Managua y España (entre otros de la Alcaldía de Barcelona). Se suele presentar este proyecto como ejemplo de "cooperación pública social". En algunos lugares en el vecindario construyeron viviendas en el marco de programas gubernamentales, se trata de viviendas simples del tipo "vivienda solidaria" y "vivienda semilla". A veces se trataba de donaciones.

En calles colindantes se llevan a cabo el mejoramiento de un callejón y la construcción de viviendas nuevas. Hay mejoramiento de viviendas individuales gracias a la NGO SELAVIP (Chile) y en el marco de un programa gubernamental ("Vivienda Solidaria"). Por medio de un canalito subterráneo se cuenta con desagüe para aguas grises que incluye depuración bacteriológica. Dentro de una urbanización pequeña Hábitat para la Humanidad y Habitar en conjunto llevan a cabo una ampliación a escala pequeña. Voluntarios canadienses (brigada de construcción) ayudan los futuros habitantes. En la elaboración del sistema de drenaje se contaba con asesoría técnica de parte de la Universidad de Sevilla y ayuda financiera de parte de los municipios españoles de Barcelona y Palma de Mallorca. Reciclaje de basura, "gestión de residuos" fue introducido por WASTE, Países Bajos. Habitar compró el terreno, mientras Hábitat para la Humanidad construye las viviendas: viviendas de 24 m² (vivienda semilla) para las cuales los habitantes tienen que pagar US\$2500 (durante 4 años pagan mensualmente US\$10-15). Se llevaron a cabo talleres de capacitación para fomentar el uso responsable del agua. De lo anterior queda claro que se involucra un sinnúmero de partes externas en la renovación integral del vecindario.

7 Aporte de las OBCs, organizaciones basadas en comunidades

En este capítulo se entiende como OBC, organizaciones basadas en comunidades, las organizaciones establecidas por iniciativas de pobladores en (una parte de) un barrio o comarca y cuyo objetivo es la solución de problemas sociales, económicos y habitacionales de otros miembros de su comunidad. Entonces no se trata de las organizaciones no gubernamentales (ONGs¹⁸) mencionadas en otros capítulos, porque ellas fueron establecidas a nivel nacional o municipal y por lo general no surgieron por iniciativa local en una comunidad.

¹⁸ En Nicaragua las ONGs muchas veces fueron establecidas por anteriores funcionarios de alcaldías o institutos gubernamentales, quienes quedaron en el desempleo después de que los Sandinistas perdieron las elecciones en el 1990

Ambos tipos de organizaciones forman parte de la *sociedad civil*. En Nicaragua surgió el modelo de una organización comunitaria por la defensa de los intereses de todos los comunitarios en la lucha contra la dictadura de ese entonces a finales de los años setenta por iniciativa del FSLN¹⁹. De estos *Comités de Defensa Civil* y de los *Comités de Defensa Sandinista* (establecidos en los años ochenta) surgió el *Movimiento Comunal Nicaragüense* (MCN) en el 1988, una OBC que se organizaba a nivel nacional y que se había desarrollada de organización encubierta del FSLN hacía una organización independiente. En una sociedad polarizada como la nicaragüense la preferencia política individual de miembros/líderes de una organización comunal (a menudo relacionada con el FSLN) puede jugar un papel en sí o no organizar los pobladores; de esta manera pueden surgir contradicciones con los objetivos oficiales de la organización comunal. En actividades que deberían beneficiar a gente pobre a menudo hay ejemplos de beneficiar personas con la misma preferencia política. O no quieren cooperar con una alcaldía por no concordar con su preferencia política, entonces en el vecindario se llevan a cabo actividades para entorpecer planes municipales elaborados en conjunto con otros comunitarios. Después de que Daniel Ortega (FSLN) por segunda vez se hizo presidente de Nicaragua en el 2007, el FSLN estableció los "*Consejos de Poder Ciudadano*" (CPC), organizaciones que a nivel de barrio/vecindario tienen que defender los intereses de la población. Sin embargo, los resultados de varias investigaciones demuestran que esas organizaciones muchas veces funcionan como defensoras de los intereses del FSLN/ del presidente Ortega (Serra Vázquez, L. 2010 y Prado, S., 2008). A veces también surgen problemas entre comités del *Movimiento Comunal* en barrios y los CPCs. La organización de actividades para facilitar la construcción de viviendas y mejoramiento del barrio en un ambiente polarizado se ve afectada por varios problemas difíciles de resolver (Mansuri & Rao, 2004). Sin embargo, involucrar las personas en el vecindario en la elaboración y ejecución de un proyecto para la construcción de viviendas es necesario, a pesar de que las organizaciones representativas no siempre funcionen de manera adecuada. Para evitar lo más que se puede las desventajas mencionadas un grupo de pobladores puede optar por la cooperación con una ONG, que organice el grupo meta y posteriormente trata de involucrar la Alcaldía en la ejecución de obras públicas necesarias, como mejoramiento de calles, un *modus operandi* aplicado en el *Anexo Barrio Grenada* (véase CUADRO 2).

8 Aporte del sector privado

En Nicaragua hay una cantidad considerable de urbanizadoras enfocadas en el mercado de vivienda. Hasta hace algunos años las urbanizadoras solamente construyeron viviendas típicas para las personas de ingresos medianos y altos: o sea viviendas más caras para familias en lotes relativamente amplios. Pero últimamente hay un cambio de enfoque porque las urbanizadoras se dan cuenta que el mercado para las personas de clase media o alta es limitado, mientras hay una demanda masiva para la construcción de viviendas simples para las personas con ingresos medianos bajos. Ahora las urbanizadoras toman en cuenta esta demanda al ofrecer productos de construcción en la categoría entre los US\$15,000 y US\$25,000.

Por lo general el modelo empresarial de una urbanizadora está basado en:

- 1 Compra de suelo y llevar a cabo la urbanización, el producto es un lote urbanizado que se vende a las familias. Tomando en cuenta las inversiones es necesario vender rápidamente los lotes para evitar acumulación los costos de interés; en un período con fuerte aumento de precios de bienes raíces no es un problema, pero sí lo es en un período de estancamiento.
- 2 Compra de suelo, llevar a cabo la urbanización y la construcción de viviendas, en el marco de un proyecto; productos son: viviendas individuales en un lote propio que se venden a familias. Se vende el lote y la vivienda "en dibujo" a interesados; solamente se empieza a construir cuando haya vendido una cantidad suficiente de viviendas. Lo último que quiere una urbanizadora es quedarse con viviendas construidas no vendidas. Por eso el modelo empresarial siempre parte de un rápido traspase.

En 2012 las urbanizadoras en Nicaragua casi de manera exclusiva producen viviendas de un solo piso para una familia; en todo el año 2012 se trata de unas 4000 unidades. A veces se construyen dos viviendas bajo un solo techo o viviendas en hilera. Se construyen viviendas para todos los segmentos, tanto para el sector libre como para el sector social. Las viviendas con un precio por debajo de US\$20,000 pueden recibir un subsidio de

¹⁹ FSLN, Frente Sandinista de Liberación Nacional (actualmente en el gobierno).

US\$1,500 por parte de INVUR/FOSOVI. Posiblemente hay mucha demanda en el segmento más barato entre US\$10,000 y US\$20,000. Las urbanizadoras y las empresas de construcción podrían enfocarse más en productos habitacionales pagables para personas con ingresos bajos (y fijos). En ese sector hay mucha demanda, pero se necesita la garantía que las familias son capaces de pagar reembolsos e intereses. Se necesita la ayuda del gobierno. La organización CADUR, organización cupular de las urbanizadoras, solicitaba subir el límite del costo de la construcción de la vivienda de interés social de US\$20,000 hacia US\$26,500, debido a que subieron los precios de los materiales de construcción. En el año 2012 este asunto establece un tema de discordia (CADUR, 2012).

En la instalación de la infraestructura se trata de obras muy costosas que tienen que pagar las urbanizadoras mismas, aunque la Ley de Viviendas establece la obligación de las empresas prestadoras de servicios públicos de reembolsar los costos de la instalación a la urbanizadora. Sin embargo, como actualmente las urbanizadoras no reciben el reembolso, quien al final paga el costo de la instalación de la infraestructura es el comprador de la vivienda (según la ley no es permitido). Una clara desventaja para los compradores. Por lo demás CADUR mantiene una buena cooperación con los institutos gubernamentales; por ejemplo con INVUR, que ha establecido la ventanilla única para la permisología. Una cooperación entre CADUR y las ONGs con programas de construcción de viviendas de interés social sería interesante, porque los diversos modelos empresariales puedan ser complementarios. CADUR apoya el programa de la ONG *Techo para mi país*.

Eventualmente las urbanizadoras en conjunto podrían elaborar algunos modelos para viviendas pagables con precios (incluyendo suelo) entre los US\$10,000 y US\$20,000, con el objetivo de poder ofrecer una gran cantidad de viviendas (hay que ver si es posible, véase párrafo 8). En el país las tres partes (sector privado, gobierno y ONGs) podrían establecer una alianza con el objetivo de estimular considerablemente la producción de viviendas. Tiene que ser factible de construir viviendas del tipo básico (36 m² y con costos de construcción entre los US\$5,000 y los US\$6,000, sin tomar en cuenta costos de suelo). Para ser claro, sin duda se trata de viviendas simples en lotes más pequeños que los lotes comunes (100-150m²). En el futuro hay que encontrar en las ciudades también posibilidades para construir edificios de 2-3-4 pisos que son pagables para mucha gente, porque de esta manera se puede realizar tipos habitacionales con alta densificación en la ciudad. Hasta la fecha casi no se conoce este tipo habitacional en Nicaragua.

A parte de las urbanizadoras hay otras empresas privadas que aportan para que sus empleados tengan una buena vivienda o que aportan en la construcción de viviendas de interés social. Un ejemplo es CEMEX con su programa Patrimonio Hoy²⁰, que participa en la construcción de viviendas sociales y organice capacitación para personas quienes construyen su vivienda por medio de auto gestión. Anteriormente CEMEX ayudaba muchísimas familias mexicanas en la construcción de viviendas y el suministro de materiales de construcción. Otro ejemplo es HOLCIM, también un productor de cemento, que (por el momento) ayuda a pequeña escala en la construcción de viviendas de interés social. HOLCIM cooperaba con la ONG Habitar en un proyecto de vivienda. Ambos productores internacionales de cemento ya tienen experiencia en ayudar en la construcción de viviendas de interés social en otros países (por ejemplo México y Sri Lanka). El gobierno puede apelar a los empleadores que tienen una responsabilidad en aportar a que sus empleados tengan una buena vivienda pagable. Puede ayudar en aumentar la producción de viviendas.

9 El papel de los bancos

Hasta hace poco los bancos no aportaron mucho en el tema de la construcción de viviendas de interés social, pero en los últimos años creció el interés de los bancos de involucrarse activamente en la construcción de

²⁰ En el mes de Marzo del 2007 la empresa Mexicana Cemex de Nicaragua abrió en Managua y en San Rafael del Sur dos oficinas nuevas con el nombre "Patrimonio Hoy". Esas oficinas forman parte de un programa con el mismo nombre cuyo objetivo es apoyar el sector de la auto construcción. Anteriormente (2005) ya se había inaugurada una oficina similar en Ciudad Sandino y entre tanto, junio 2012, ayudaron a unas 6000 familias por medio de mejoramiento de viviendas y la construcción de viviendas nuevas. Patrimonio Hoy busca soluciones para diversos problemas que impiden las familias llevar a cabo mejoramiento de su vivienda (dan créditos a familias que en un banco no reciben créditos, y también brindan asesoría técnica). Este programa empezó en Guadalajara, México (1988) y hoy en día está funcionando en 45 ciudades más en México y en Colombia.

viviendas de interés social. A finales de los años noventa se depositaba desde la ciudad Nijmegen (Países Bajos) fondos en una cuenta en el banco nicaragüense BANCENTRO en beneficio del proyecto de construcción de viviendas de interés social “Salto Transatlántico” y como miembro del comité coordinador del proyecto de viviendas el banco tenía la tarea de cobrar los reembolsos de las familias beneficiadas por el proyecto. Por lo que sabemos los autores se trata de una de las primeras veces que un banco nicaragüense se involucraba de manera activa en el tema de la construcción de viviendas de interés social. Actualmente, unos 15 años más tarde, hay cuatro bancos que ponen a disposición fondos “propios” para el financiamiento de la construcción de viviendas de interés social, estimulado por el hecho que por parte del Instituto de Seguridad Social (INSS) también hay fondos disponibles para el mismo objetivo. En Nicaragua hay cuatro bancos, que operan en prácticamente todo el país, que participan: BANPRO, BAC, BANCENTRO y BDF. A través del aporte del INSS el gobierno da – indirectamente – un subsidio para el pago de intereses sobre hipotecas en la construcción de viviendas, solicitados por los bancos. De esta manera el interés pagado por las familias puede ser un 5.5%, si se cumple las condiciones de parte de INVUR. Los bancos manejan un fondo de US\$90 millones, de los cuales US\$45 millones es aportado por los bancos y la otra mitad lo aporta el INSS²¹. La cantidad de viviendas nuevas que se puede construir con el monto es limitada (por ejemplo en el caso de 10,000 préstamos de US\$9,000). Uno puede preguntarse si es posible ayudar con el mismo monto una cantidad mucho más grande de familias que necesitan mejoramiento necesario de sus viviendas (US\$3-6,000). Es posible que el gobierno nicaragüense contemple lo mismo. El banco BDF maneja un fondo nuevo, con dinero del BID, en lo cual se trata de financiamiento de alquiler de viviendas, con la posibilidad de compra.

10 Es necesario enfocarse en la tipología de viviendas

Para visibilizar la tipología de viviendas utilizada en Nicaragua en el 2012, nos enfocamos en los tipos de viviendas – para familias de ingresos bajos y medianos- encontrados en el transcurso de nuestra investigación. Puede tratarse de una vivienda muy simple, vivienda temporal, vivienda semilla, vivienda básica hasta vivienda para la clase media. Para determinar la característica utilizamos las indicaciones como superficie de piso y el precio de construcción (a veces incluye el precio de suelo). Estas indicaciones no se refieren a la calidad y sostenibilidad de las viviendas. Es nuestra opinión que es deseable ampliar más acerca de la tipología de viviendas en Nicaragua, pero para este se necesitaría llevar a cabo un estudio intensivo. En Nicaragua se utilice diversos conceptos para referirse a un tipo de vivienda de cierta calidad, como: *vivienda semilla*, *vivienda solidaria*, *vivienda básica* y *vivienda económica*. *Vivienda semilla* es una vivienda progresiva que puede variar de 9 – 24 m², *vivienda solidaria* es una vivienda muy simple que es donado a familias muy pobres, *vivienda básica* es un concepto normativo y se trata de una vivienda de 36 m², *vivienda económica* es una vivienda pagable. En el transcurso del tiempo los conceptos se desarrollaron, también como consecuencia de influencia política. El concepto “la construcción de viviendas de interés social” es importante, porque por parte del estado se ha determinado un límite: se trata de una vivienda con un costo (de construcción y suelo) máximo de US\$20,000. Viviendas con un costo por encima del límite pueden ser viviendas bastante simples, pero no cuentan con el subsidio de parte de INVUR/FOSOVI. En la tabla 2 se trata de los tipos de viviendas ofrecidos en noviembre del 2012 en Managua y León. Comparando las tablas 1 y 2, se puede concluir lo siguiente:

- **Categoría de ingresos E:** en esta categoría de ingresos lo más que pueden pagar las familias para una vivienda son entre US\$10-20 por mes. Para esta categoría se ofrece varias viviendas simples, hay donaciones, pequeños préstamos para mejoramiento de viviendas (por ejemplo para instalar un baño/inodoro), ayuda de organizaciones de voluntarios, etc.).
- **Categoría de ingresos D:** se ofrece viviendas de US\$ 6,000-20,000, para personas con ingresos mensuales entre US\$58-150. Mensualmente los costos pueden ser entre los US\$12-30. Sin embargo, en la práctica hay costos mensuales entre US\$40 (estimado) y US\$123, lo que de hecho significa que la vivienda ofrecida es demasiado cara para el grupo meta. En base de estimaciones de INVUR (2005) las familias

²¹ La Prensa, Managua, 12 de agosto del 2011. El INSS (Instituto Nicaragüense de Seguridad Social) es el instituto del estado a que los asalariados pagan cotizaciones. El INSS desembolsa a estas personas dinero por entre otro sus costos médicos y su pensión de vejez o de discapacidad.

pertenecientes a este grupo meta hay que tenerlos en cuenta para: “Terrenos con servicios o casa rústica”.

- **Categoría de ingresos C:** en esto se trata de un mercado pequeño.

Actualización de los puntos de partida de la tabla 1 es necesaria. Apenas hay oferta de viviendas entre los US\$5,000 y 10,000 y relativamente hay mucha oferta de viviendas entre los US\$10,000 y US\$20,000 (por lo menos en el municipio de León). Es deseable ajustar las categorías de ingresos y la oferta de viviendas (véase otra vez la Tabla 1) de estas, pero significaría una producción más alta de las viviendas simples a un costo bajo. El desarrollo de los tipos de viviendas y viviendas estándares y simples podrían ayudar.

Tabla 2. Tipología de vivienda. Vivienda de interés social

Tipo de la vivienda	Superficie en m2	Costos de construcción en US\$	Suelo y solución sanitaria	Gastos mensuales en US\$	Categoría de ingreso	Característica	Proveído por:
Vivienda semilla	9	1500	No aplicable	10	E	Vivienda pequeña, añadido a casa existente	Ong SELAVIP Managua
Vivienda semilla	18	2500	No aplicable	10-15	E	Vivienda inicial	ONG Habitar Managua
Vivienda semilla	24	3500 Trabajo de voluntarios	Incluyendo suelo. Baño para dos casas combinadas	15	E	Vivienda inicial Dos son combinados	ONG Hábitat FH Managua
Vivienda solidaria	20-40	Desconocido	No aplicable	Desconocido	E	Construcción de metal con láminas de plycem	Gobierno nacional
Vivienda 'Techo'	circa 20	Desconocido Trabajo de voluntarios	No aplicable	Desconocido	E	Vivienda de madera	TECHONICA Managua
Vivienda básica	42	6000	Excluyendo suelo y incluyendo tanque séptico	Desconocido	D	Pequeña vivienda, sostenible	BdMM León
Vivienda Básica +	53	8000	Excluyendo suelo y incluyendo tanque séptico	Desconocido	D	Vivienda sostenible	BdMM León
Vivienda Básica +	36	9900	Incluyendo suelo y tanque séptico	68	D	Vivienda pequeña sostenible	CastelNica León
Vivienda Básica ++	44	13,990	Incluyendo suelo y tanque séptico	80 (estimación)	D	Vivienda pequeña sostenible	CastelNica León
Vivienda Básica ++	48	14,400	Incluyendo suelo y tanque séptico	100 (estimación)	D	Vivienda sostenible	CastelNica León
Vivienda Básica ++	circa 50	18,000	Incluyendo suelo y conexión red de saneamiento	80	D	Vivienda pequeña sostenible	Ánden León
Vivienda Básica ++	42	18,500	Incluyendo suelo y conexión red de saneamiento	114	D	Vivienda pequeña sostenible	REALNISA León
Vivienda Básica ++	50	19,990	Incluyendo suelo y conexión red de saneamiento	123	D	Vivienda sostenible	REALNISA
Vivienda Básica +++	60	23,000*	Incluyendo suelo y conexión red de saneamiento	173	C	Vivienda sostenible	REALNISA León

La última vivienda con * no es vivienda de interés social (por debajo del límite oficial de US\$20,000 – año 2012).

11 El desarrollo urbano en el futuro y la vivienda

Debido a la mayor urbanización en la parte occidental de Nicaragua, queremos presentar algunas preguntas acerca del futuro de las ciudades. La migración hacia la ciudad por parte de gente pobre del campo por un lado y la migración de la ciudad hacia sus afueras por parte de personas de clase media/alta por otro lado es un

fenómeno que ocurre en Managua, pero, a menor escala, también ocurre en otras ciudades. El municipio de Managua conoce una baja densificación: en la mayoría de las viviendas se trata de una vivienda para una familia con un solo piso. Por lo general los servicios en los vecindarios y barrios (como parques, canchas para los niños/adolescentes) son escasos. Áreas públicas funcionan sobre todo como zona para tráfico, con mucho tráfico motorizado; la calidad del aire en esas áreas es pésima. De manera individual hay intentos de densificar el área habitacional por medio de la construcción de un segundo piso, pero se trata de intentos esporádicos. Si Managua sigue creciendo –lo que es muy probable– hay que establecer soluciones estructurales ofreciendo a largo plazo más espacio en la ciudad. Actualmente es muy difícil conseguir espacio urbano para el desarrollo de funciones habitacionales y comerciales a precios razonables, debido a lo cual el desarrollo urbano corre peligro de estancar. Los límites urbanos por una gran parte están compuestos de *barrios*, que necesitan mejoramiento y consolidación. En este marco sería útil investigar si es posible densificar (y cómo) la ciudad, lo que requiere una política a largo plazo. Inicialmente se podría empezar con proyectos pilotos, en los cuales se desarrollan nuevas áreas urbanas habitacionales. La construcción de viviendas podría ser en forma de edificios con varios pisos (más densificación), mientras el área pública podría ser mejorada cualitativamente por medio de espacio para parques y otras funciones recreativas con suficiente área verde. De esta manera se puede desarrollar una nueva calidad urbana, tan necesario en la Managua extensa. La *Asociación Centroamericana de la Vivienda (ACENVI, 2012)* ha elaborado un plan para la renovación urbana en el Distrito II de Managua, en la cercanía del centro del municipio, con una fase inicial denominada “Parques de Santa Ana”. Punto de partida es la construcción de 220 apartamentos en edificios medianos altos y la instalación de espacios públicos agradables con plazas y área verde. En total podrían ser construidos unos 5,000 apartamentos en el Distrito II y a la vez se mejoraría considerablemente la calidad del área pública. Lo que tiene que ser claro es que sería necesario comprar muchas de las propiedades que actualmente pertenecen a particulares y que se necesita la cooperación por parte de la Alcaldía de Managua y del gobierno. ACENVI ofreció el proyecto de estudio al gobierno en el año 2012. Posiblemente conllevará a un proyecto piloto en lo cual habrá un estímulo para la construcción de viviendas y mejoramiento de la calidad urbana. A la vez sería necesario determinar proyectos similares con densidad alta en otras ciudades. En su Plan de Desarrollo Urbano la Alcaldía de León ha indicado que quiere lograr mayor densificación *-ciudad compactada-* de zonas habitacionales existentes, entre otro para evitar que el crecimiento del se llevará a cabo sin control.

Conclusiones

Debido a la prolongada pésima situación económica en Nicaragua hay en muchos casos de construcción de viviendas por medio de auto gestión. En el año 1992 se ha constatado que un 82 por ciento de todas las viviendas fue construido a través de auto gestión. Según los expertos en la materia se puede decir que actualmente un 60 por ciento del total de las viviendas construidas es construido por medio de auto gestión. Es difícil verificar los datos porque no hay recopilación de datos referentes a la construcción de viviendas de manera informal. Tomando en cuenta que actualmente (finales de 2012) hay varios terrenos tomados en la cercanía del municipio de Managua y en el municipio de León mismo, como también en otras ciudades, se puede concluir que todavía existe una gran demanda por suelo para la construcción de una vivienda. Desde hace algunos años la política gubernamental se enfoca de nuevo en la estimulación de la construcción de viviendas: el gobierno mismo pone a disposición de personas de ingresos muy bajos viviendas simples baratas. Para los sectores de ingresos medianos existen arreglos para facilitar la construcción de viviendas por terceros: urbanizadoras privadas y empresas constructores, ONGs y organizaciones municipales. La regulación actual parte de experiencias en otros países, como Chile y Colombia (financiamiento A-B-C) o sea: ahorrar, bono y crédito. De esta manera el gobierno dio un paso hacia un futuro sistema de construcción de viviendas, pero es necesario garantizar fondos suficientes, lo que actualmente se hace por medio de préstamos de parte del BID y del INSS. La elaboración de una tipología para la construcción de viviendas es deseable porque por el momento la oferta de viviendas baratas no concuerda con la clasificación usual de las categorías de ingresos. Es aconsejable que INVUR desarrolle viviendas estándares baratas con un costo entre los US\$5,000 y US\$10,000, eventualmente en cooperación con el sector privado; sin embargo, el aumento de los precios de materiales de

construcción no es muy alentador. Las alcaldías tienen la responsabilidad de garantizar una buena planificación territorial, el desarrollo urbano, desarrollo rural y en este sentido falta mucha que hacer en muchas alcaldías. Hay una discusión acerca del papel de las alcaldías como constructor de viviendas para habitantes del municipio quienes pertenecen a un grupo meta social; para este objetivo las alcaldías no reciben fondos por parte del gobierno nacional. El uso de sus propios fondos para tal objetivo significaría que no podrían utilizar este dinero para otras funciones y servicios (por ejemplo no se podría invertir en obras públicas). Pero las alcaldías sí podrían apoyar iniciativas como por ejemplo brindar asesoría técnica para auto constructores, lo que se puede hacer por medio de un banco de materiales de construcción: la venta de materiales de construcción (en base de crédito) y la asesoría en la autoconstrucción misma. Pero para esto también hay que buscar fondos externos. Por medio de tales gestiones se puede fomentar el mejoramiento de la calidad de las viviendas actuales. Las tareas principales de la alcaldía tienen que estar enfocadas en infraestructura y planificación territorial, mientras en lo social se trata sobre todo de fomentar la cohesión social. En Nicaragua hay muchas ONGs enfocadas en la construcción de viviendas de interés social. Se trata de organizaciones sin fines de lucro que tienen actividades en la construcción de viviendas, mejoramiento de viviendas y el desarrollo integral de vecindario y barrio; a menudo las organizaciones de pobladores solicitan su intervención y por lo general cuentan con una buena relación con funcionarios municipales/gubernamentales. Estas organizaciones no cuentan con fondos propios y operan con donaciones, subsidios y créditos (blandos) que tengan a disposición. Significa que tienen límites en sus posibilidades. Asumimos que estas organizaciones son capaces de adquirir fondos a través de las posibilidades para financiamiento puestas a disposición por parte del gobierno. El papel de las OBCs en Nicaragua resulta ser complicado debido a estrategias políticas (*CPC*) y por posibles tensiones con organizaciones estándares a nivel vecinal, como es el *Movimiento Comunal*. Para grupos de pobladores a nivel de vecindario puede ser problemático decidir con quién cooperar. Opinamos que es deseable buscar cooperación con una ONG independiente, como también con una alcaldía por ser el ente responsable de obras públicas. Mayor involucramiento de los bancos en el tema de la construcción de viviendas (de interés social) es deseable, hay señales alentadoras al respecto, lo que es necesario para fomentar la construcción de viviendas en el país. Como el gobierno actual opta por una situación de statu quo en cuanto a la construcción de viviendas nuevas, en los años venideros habrá más énfasis en el mejoramiento de viviendas; esto significa mayor auto-gestión y es recomendable poner a disposición de los y las auto constructores equipos que brindan asesoría técnica. Los bancos tienen que tener la plena seguridad que recibirán los reembolsos por préstamos otorgados y una de las posibilidades en manos del estado para fomentar el papel de los bancos es establecer un fondo de garantía de reembolso. El futuro del desarrollo urbano en Nicaragua dependerá también de las posibilidades de densificación de áreas urbanas existentes. En los municipios de Managua y León hay iniciativas que puedan conllevar a mayor densificación de las ciudades que por lo general conocen una baja densificación.

Referencias

- ACENVI/SNV. (2012) *Construyendo una Ciudad Sana. Proyecto de renovación urbana, Distrito II Managua. Primera Etapa "Parques de Santa Ana"*. Managua, 16-02-2012.
- Alcaldía Municipal de León. (2007). *Plan de Acción de Vivienda León 2008*. www.housingresearchgroup.com
- Alcaldía Municipal de León. (2012). *Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. (Concepto, documento interno del departamento 'Patrimonio y Planificación Territorial', León.)
- Bouillon, C. / BID (2012) *Room for development*. Inter-American Development Bank. PalgraveMacmillan, New York.
- Bredenoord, J. (2005) *Estrategias de desarrollo urbano en León, Nicaragua*. Dutch University Press, Amsterdam.
- Bredenoord, J. (2010) *El movimiento cooperativo por la construcción de viviendas populares en Uruguay; las futuras tareas del modelo cooperativo de ayuda mutua, y movimientos contemporáneos comparables en algunos otros países latinoamericanos*. [www.housingresearchgroup.com]. (HRG/Jan Bredenoord, Amersfoort, The Netherlands)
- CADUR (2012) *Propuesta para el Fortalecimiento del Programa Nacional de Vivienda*. Cámara de Urbanizadores de Nicaragua, Managua.
- CENCOVICOD. RL. (2012) *Cooperativas de vivienda; Construyendo comunidades con la Ley 677*. Propuesta de Financiamiento para Proyecto habitacionales en Lotes Concentrados, ejecutados por Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. CENCOVICOD RL. Managua, 6-10-2012.
- Ceprodel (2012) *Documentos normativos. Colección: Gerencia Social – Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*. Ceprodel, Managua.
- ERAMAC/BdMM (2012) *Presentación Banco de Materiales 2007-2012*. Alcaldía Municipal de León.
- Gobierno de Nicaragua. (2009-a) *Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social* (6 de julio del 2009).
- Gobierno de Nicaragua. (2009-b) *Reglamento de la Ley No. 677* (6 de julio del 2009).
- Gobierno de Nicaragua, (1988) *Ley de Municipios* (2 de Julio de 1988)
- INIDE, Gobierno de Nicaragua. (2005) *VIII Censo de Población y IV de Vivienda*. www.inide.gob.ni
- INIDE, Gobierno de Nicaragua. (2012) *Población Total, estimada al 30 de Junio del año 2012*. www.inide.gob.ni
- INVUR, Gobierno de Nicaragua. (2005) *Plan Nacional de Vivienda de la República de Nicaragua 2005-2025*.
- MacDonald & CEPAL, Naciones Unidas. (2005) *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, diciembre del 2005
- Mansuri, G. & V. Rao (2004) *Community-Based and -Driven Development: a Critical Review*. The World Bank Research Observer, Volume 19, No. 1. The World Bank. [http://www.cbnrm.net/pdf/mansuri_g_001_cddfinal.pdf]
- Ortiz F, E. (2004) *Notas sobre la producción social de viviendas; elementos básicas para su conceptualización e impulso*. Casas y Ciudad, México. DF.
- Prado, S. (2008). *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales*. Entre los CDM y los CPC, CEAP, Managua.
- Serra Vázquez, L. (2010) *Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua* en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril.
- Tijssen, J. (2011) *Move or Not To Move: Opportunities and challenges for low-income households to build a house in León Southeast, Nicaragua*. Master's Thesis. Utrecht University.
- UN-Habitat (2011) *Affordable land and housing in Latin America and the Caribbean*. UN-Habitat, Nairobi

Sitios Web:

ACENVI	www.acenvicr.org
BID	www.iadb.org
CADUR	www.cadur.org.ni
Ceprodel	www.ceprodel.org.ni
Colmena	www.fundacioncolmena.org
FUCVAM	www.fucvam.org.uy

FOSOVI	www.invur.gob.ni
Habitar	www.habitarnicaragua.org
Habitat for humanity	www.habitat.org/gv/trip/gv13240
INVUR	www.invur.gob.ni
INIDE	www.inide.gob.ni
MCN	www.mcnicaragua.org.ni
PRODEL	www.prodel.org.ni
TECHOnica	www.techo.org/nicaragua

Anexo: Lista con nombres de personas entrevistadas

ACENVI:

Sr. Stalin Peña (presidente regional)

Alcaldía Municipal de León:

Sr. Fabricio Munguía (director Departamento Vivienda y Suelo)

Sra. Martha Pérez (Sección de Vivienda)

Sr. Yilver Guerrero (director ERAMAC/Banco de Materiales)

Anden (sindicato de maestros):

Sra. Bernarda López (representante)

Habitar:

Sra. Ninette Morales (directora)

Sra. Cony Rosales (trabajadora social)

CADUR:

Sr. César Sandino (gerente general)

Sr. Tito Castillo (miembro junta directiva)

CENCOVICOD. R.L.

Sra. Faníz Jirón (promotora de vivienda)

Ceprodel:

Sra. Dalila González (desarrollo social)

Sr. Rigoberto Hernández (finanzas)

Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua

Sr. Modesto Jarquín (coordinador)

Cooperativa de vivienda La esperanza, Estelí

Sra. Ananieth Cano Ocampo (miembro)

Hábitat para la Humanidad Canadá:

Sr. Stewart Hadacre (presidente y CEO)

Poder Ciudadana Managua

Sr. Julio Denis Jaleano (coordinador)