

Ejecución de políticas de vivienda en el área metropolitana de Nicaragua

Angel Blas*

Silvia Hernández Ruiz **

EN ESTE ARTÍCULO SE ANALIZAN LOS RASGOS ORGANIZATIVOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS DE NICARAGUA, ENCARGADO DE LA COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL AREA METROPOLITANA DE NICARAGUA. TAMBIÉN SE EXPLICARON LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LAS ZONAS DETERIORADAS DE MANAGUA.

El artículo que a continuación presentamos fue elaborado con base en los resultados de una parte del estudio: "Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el Area Metropolitana de Nicaragua". El estudio en cuestión fue realizado durante el bienio 1983-1984 y se rigió por las pautas establecidas en el diseño de investigación "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamerica", bajo la coordinación general del Area de Investigación del Instituto Centroamericano de Administración Pública. El equipo de investigación en Nicaragua estuvo formado por las siguientes personas: Lic. Angel Blas (Coordinador Nacional); Lic. María Safie, Asesora Técnica en representación del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH); Lic. Pablo Man-

deville, Asesor en representación de Naciones Unidas; Lic. Silvia Hernández Ruiz, Investigadora (alumna graduada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, ICAP-Universidad de Costa Rica) y ayudantes de investigación.

La temática que aquí se aborda atiende algunos de los rasgos organizativos de la Dirección de la Región III del MINVAH a cuyo cargo se encuentra la ejecución y coordinación de políticas de vivienda y asentamientos humanos en el Area Metropolitana de Nicaragua. La atención se concentra en el análisis interorganizacional de los principales programas de vivienda en las zonas deterioradas; y supone -aunque en el presente artículo no se desarrolla- una caracterización del proceso de urbanización, el problema de la vivienda y la naturaleza de las políticas que lo afrontan.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) ha puesto énfasis en la atención a la región de

* Coordinador Nacional del equipo de investigación de Nicaragua

** Investigadora y alumna graduada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública ICAP-UCR.

Managua (Región III), por lo que se ha destacado su acción en este artículo.

El artículo ha sido dividido en dos grandes apartados:

1. Composición programática y análisis de las relaciones intra e interorganizacionales del MINVAH; y
2. Opiniones de algunos entrevistados respecto de los proyectos y programas del MINVAH en dos asentamientos seleccionados de Managua.

Composición programática y análisis de las relaciones, intra e interorganizacionales del MINVAH

Con las siguientes consideraciones se pretendió abordar los aspectos relacionados con la estructura programática de la Región III del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH). Inicialmente se describen los tres programas que funcionan en la región, a saber: Urbanizaciones Progresivas, Banco de Materiales y Mejoramiento de Infraestructura, incluyendo algunos logros alcanzados. Asimismo, se hace referencia a las relaciones jerárquicas que presentan las unidades directamente involucradas (autodefinidas) en los programas de vivienda de la Región y las principales áreas de actividad que atienden. El propósito es reconstruir, por una parte, el esquema conjunto de

relaciones básicas asociado con el funcionamiento programático de la Región III del MINVAH e identificar la coherencia interna que los responsables de las unidades indicadas le atribuyen a las áreas de actividades y a la noción de programa.

Posteriormente, se revisan los tipos de usuarios de los productos generados por la actividad principal que realizan las unidades autodefinidas; y por último, se examinan dos tipos de situaciones problemáticas que estructuralmente afectan el desempeño programático o de funcionamiento en la región, a saber: la mención de problemas que afectan la actividad principal de las unidades; y la proporción de problemas que obstaculizan las relaciones entre unidades autodefinidas y mencionadas.

Descripción del funcionamiento programático, logros alcanzados y problematización

Programa "Urbanizaciones Progresivas"

Este es un programa de desarrollo progresivo que en la concepción inicial del MINVAH, se proponía que fuese ejecutado de una manera particular. Sin embargo, debido a limitaciones de recursos de diversa índole y a cambios en las expectativas forjadas cuando fue planteado, ha sufrido variaciones. Sus rasgos principales se captan de modo más preciso en el funcionamiento

mismo, que describimos en el inciso siguiente.

*Actividades programáticas
involucradas en un Proyecto-
Tipo*

El programa aplicado a un proyecto específico se realiza de la manera siguiente:

a. Inicialmente el MINVAH aporta las tierras urbanas que presentan condiciones adecuadas para la construcción de viviendas e instalación de servicios básicos de infraestructura. El aporte se logra haciendo uso de dos instrumentos legales: los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano y la Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías.

- En esta fase, el Departamento de Control de Desarrollo Urbano de la Región III, envía al Departamento Técnico de la misma región, los esquemas de los terrenos disponibles en Managua con su respectiva descripción catastral;

- Con esta base, el Departamento Técnico hace la selección del terreno y procede a realizar la lotificación del mismo, hasta el diseño definitivo de la urbanización.

b. Con los lotes delimitados, el Departamento Social procede a:

- Adjudicarlos a las familias beneficiarias, de acuerdo con criterios establecidos;

- Coordinar con las organizaciones comunales el traslado de las familias;

- Coordinar el traslado de los materiales recuperables de las viviendas anteriores, con los que se construyen las viviendas iniciales en el nuevo asentamiento.

c. Posteriormente, y en la medida en que los recursos lo permitan:

- El MINVAH introduce la infraestructura mínima necesaria y el equipamiento requerido, hasta completar los servicios básicos inicialmente planificados;

- En esta fase, la participación de las organizaciones comunales es mínima, limitándose a la apertura de zanjas para la instalación de tubería.

d. El MINVAH le otorga un certificado de adjudicación, a cada familia adjudicataria de un lote gratuito, previa presentación de la documentación requerida para tal efecto.

*Programa Banco de Materiales
para Módulos Básicos*

El banco de materiales para módulos básicos es, de hecho, un programa complementario del desarrollo de urbanizaciones progresivas y repartos intervenidos. Los proyectos que se impulsan bajo sus atribuciones, incluyen la construcción de un núcleo básico habitacional (generalmente de madera) para familias que ya poseen lotes. A partir de esa construcción se

espera desarrollar la futura vivienda completa, de acuerdo con las necesidades de espacio de cada familia.

Actividades programáticas involucradas en un Proyecto-Tipo

a. En virtud de la asignación de módulos efectuada previamente por un comité, entre las familias de los diversos asentamientos, en orden de prioridad por atender, el Departamento Social de la Región III procede a:

- Divulgar el proyecto a la comunidad;
- Formar un comité (integrado por personal del MINVAH y por representantes de las organizaciones de masas) para la selección de beneficiarios;
- Dicho acto es antecedido por una preselección de candidatos (aplicando criterios previamente establecidos), en un número doble a la cuota asignada para el asentamiento.

b. La ejecución física del proyecto la realiza el departamento técnico de la región, para lo cual contrata mano de obra calificada.

- Cada proyecto cuenta con los servicios de un maestro de obras, quien es el responsable de la ejecución de la obra en el asentamiento;
- El maestro a su vez es dirigido, orientado y supervisado por un

funcionario del Departamento Técnico, el cual es responsable de la calidad de las obras construidas, y de eficiencia y rendimiento de los recursos materiales y humanos.

c. Concluido el proyecto, el Departamento Social y la División Legal del MINVAH, proceden a la adjudicación de los módulos mediante un contrato en el que:

- Se definen las obligaciones y derechos de los adjudicatarios;
- Se establece el valor del Inmueble y;
- Se fijan las condiciones de recuperación de la inversión.

d. El Departamento de Administración de Inmuebles del MINVAH (en esta misma región) asume la responsabilidad de recuperar la inversión mediante el cobro de cuotas mensuales que pagan los adjudicatarios. Sin embargo, esta labor a la fecha no ha sido llevada a cabo para ningún asentamiento beneficiado.

e. El costo unitario de los módulos supera los 40.000 córdobas, pero, el precio de venta para las familias beneficiarias es de C\$21.000, aproximadamente, con tasas de interés del 3% anual sobre saldos. La baja valoración del capital equivale a un subsidio nominal de casi 50 por ciento, y a una exención en el pago del valor del capital invertido que corresponde a un mínimo de 4% anual.

f. Respecto de la participación laboral de la comunidad, es oportuno hacer

referencia a que, aún cuando inicialmente se determinaron niveles mínimos de participación diversos problemas de orden técnico y financiero (surgidos durante su ejecución) obligaron al MINVAH a la suspensión de esa forma de participación. De aquí que el programa concebido originalmente haya sufrido variaciones, y funcione actualmente de acuerdo con lo antes expuesto.

Programa "Mejoramiento de Infraestructura"

El propósito de este programa es beneficiar a las familias de bajos ingresos, mediante la instalación de los servicios de infraestructura necesarios para mejorar las condiciones de vida. Sus acciones se orientan hacia la construcción de redes de infraestructura en aquellos barrios que carecen de ellas, sean repartos intervenidos, urbanizaciones progresivas o asentamientos espontáneos aptos para la consolidación o el afincamiento de los residentes en el mismo sector.

a. En el caso de los repartos intervenidos, la instalación de servicios de infraestructura depende del tipo de asentamiento en el cual operará dicho programa. Así, cuando ya existe un porcentaje de infraestructura básica, el programa se orienta a completar y mejorar los servicios establecidos. Cuando no se dispone de infraestructura alguna, se inicia la construcción de servicios en el orden

general siguiente: i) Instalación de tubería de agua potable; ii) Instalación domiciliar y de redes de energía eléctrica; iii) Acondicionamiento de calles principales; y iv) Instalación de tubería para aguas negras. Por lo general, en los barrios intervenidos los servicios de infraestructura más frecuentes son: tubería, agua potable y redes de energía eléctrica, por lo que este programa contempla la terminación de los servicios existentes y el inicio de los restantes, de acuerdo con las anteriores prioridades.

b. En las urbanizaciones progresivas, la etapa inicial comprende la introducción de agua potable (puestos de agua) y construcción de letrinas. Posteriormente y en la medida que lo van permitiendo los recursos disponibles, se van completando paulatinamente las redes de infraestructura.

Actividades programáticas involucradas en un Proyecto-Tipo

a. Agua potable:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación al Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), con el fin de pedir la autorización de factibilidad de conexión para puestos de agua o conexiones domiciliarias.
- Una vez que el INAA da la autorización y determina su factibilidad, el MINVAH hace contratos con particulares* para las acti-

* El contratista asume el pago de la mano de obra y aporta las herramientas, en tanto que el MINVAH aporta todo el material que utiliza.

vidades siguientes: zanjeo, instalación de tubería, relleno del terreno y compactación del terreno.

- Concluida la etapa anterior, el MINVAH se comunica con el INAA para que éste proceda a la instalación de los puestos de agua o las conexiones domiciliarias.
- Instalados los puestos de agua o las conexiones domiciliarias, el INAA cobra al MINVAH por concepto de mano de obra, material y gastos administrativos incurridos en la ejecución de la obra.
- El MINVAH como parte interesada, supervisa las obras que realizan los contratistas particulares y el INAA.

b. Energía eléctrica:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación (INE), con el fin de solicitar la autorización de la obra y para que se realice el levantamiento topográfico.
- El INE hace el estudio de factibilidad y elabora el presupuesto de la obra.
- Firma de contrato MINVAH-INE por el valor de la obra.
- El INE ejecuta la obra.
- El MINVAH supervisa la obra en el campo, para garantizar que el INE cumpla con lo establecido en el contrato.

c. Alcantarillado sanitario:

- El MINVAH envía el plano de la lotificación al INAA para solicitar la autorización de factibilidad de las conexiones.
- El INAA elabora el diseño de la obra (cuando son más de 200 viviendas) y un presupuesto, de acuerdo con los metros lineales de tubería por instalar y las dimensiones del terreno, y en relación con la conexión del sistema y el número de conexiones domiciliarias requeridas.
- Firma de contrato* MINVAH-INE por el valor de la obra.
- El MINVAH supervisa la obra, para ver el cumplimiento de lo establecido en el contrato.

d. Drenaje pluvial:

Contempla acciones que tienen como propósito el encauzamiento de las aguas, con el fin de aprovechar al máximo las áreas desarrolladas y evitar problemas de inundaciones en ciertos lotes, debido a la topografía del terreno. La ejecución le corresponde a la Junta de Reconstrucción de Managua (J.R.M.), aunque a veces se firman contratos con contratistas particulares.

Resumen de logros alcanzados

En el Cuadro 1 siguiente se pueden observar, algunos de los logros alcanzados por los programas en la Región III del MINVAH, durante el período: abril 1982-abril 1983.

* El INAA pone la mano de obra y los materiales.

CUADRO 1

LOGROS ALCANZADOS POR LOS PROGRAMAS EN LA REGION III DEL MINVAH, PERIODO: ABRIL 1982-ABRIL 1983

Programas	Ejecución Física
Urbanizaciones progresivas (lotes habilitados)	6.582
Banco de Materiales (Módulos construidos)	250
Mejoramiento de Infraestructura (barrios atendidos):	
Redes de agua potable	24
Energía eléctrica domiciliar y pública	11
Alcantarillado sanitario	7

Fuente Informe "4 de mayo" 1982 1983. Cuadros 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Nicaragua 1983

Problematización

La información contenida en los documentos consultados refleja muy poco del funcionamiento efectivo de los programas descritos, lo cual no sería objeto de preocupación si no se conociera la complejidad que supone la consecución de dos cadenas de objetivos, a saber: la atención institucional de las necesidades y demandas de la población, y el desarrollo de la participación popular.

El MINVAH ha impulsado evaluaciones del funcionamiento programático, en el que han emergido diversos obstáculos que atentan contra la eficacia de los esfuerzos institucionales y poblacionales. En el estudio, base de este artículo, la existencia de problemas para desarrollar la participación popular y para lograr los objetivos que se propone el funcionamiento institucional, indican una tendencia que se convierte en fuerza obstaculizadora del desarrollo. Su mayor gravedad descansa en el modo de enfrentarlos y en la adopción de posiciones negativas aparentemente opuestas, pero en el fondo complementarias: la negación simple de problemas y la indiferencia ante las situaciones que no son de la competencia de los funcionarios.

Con el propósito de examinar con mayor detenimiento el funcionamiento programático que formalmente no refleja signos de bloqueo y de incompatibilidad entre los objetivos señalados, en el acápite siguiente procederemos a analizar las relaciones de las unidades directamente involucradas en los programas antes descritos.

Para tal efecto, primeramente atenderemos lo referente a la ubicación de la o las unidades ejecutoras de los programas y los procedimientos de coordinación que éstas emplean para garantizar la integración de los objetivos ya señalados. Esta ubicación supone la reconstrucción jerárquica de las unidades autodefinidas para el desempeño de actividades, cuya convergencia se produce en una o más áreas, presuntamente reconocidas

como programas por los responsables de dichas unidades. El no reconocimiento explícito y la ausencia de indicios de la instancia de autoridad ejecutora de uno o más programas, sugiere la existencia de imprecisiones y ambigüedades en el campo de las responsabilidades de las unidades autodefinidas, que afectan la eficiencia programática.

Posteriormente, examinaremos, la frecuencia, el tipo y la intensidad de problemas que obstaculizan las actividades programáticas de las unidades y las relaciones entre éstas y otras unidades participantes en el logro de resultados. La medición de tales obstáculos orienta la proposición de posibles asociaciones entre los aspectos de indefinición de responsabilidades y la ubicación de las unidades que generan problemas y las que son afectadas por dichos problemas. Un balance final entre ambas situaciones, permitirá darle forma a algunas hipótesis, que den cuenta de las relaciones que existen entre las unidades organizacionales en términos programáticos.

Jerarquía entre Unidades Autodefinidas para los Programas de la Región III del MINVAH y principales áreas de atención

El cuadro 2 siguiente incluye información acerca de la dependencia jerárquica, superior e inferior, de cada una de las unidades organizacionales autodefinidas y de las principales áreas de actividad en las que éstas actúan. De esto se derivan las siguientes con-

sideraciones: i) La jerarquía entre unidades organizacionales, refleja la imagen que se presenta en la figura 1 adelante entre unidades autodefinidas y mencionadas; y que corresponde a la conexión formal entre dependencias del MINVAH en los niveles central y regional, y a las conexiones independientes entre unidades de las otras instituciones incluidas en el diseño muestrario el INE y el INAA. ii) La estructura jerárquica del MINVAH se desplaza entre dos niveles territoriales (central y regional), e hilvana las dependencias de dirección, departamento, sección y subsección. El de las otras dos instituciones aunque cubre los dos niveles territoriales, incluye sólo parcialmente algunas de las dependencias en las que se dividen ambas instituciones. iii) En lo referente a la Región III, se observa una independencia entre las líneas jerárquicas inferiores del departamento técnico (D21) y las del departamento social (D22), que solamente convergen en su extremo superior, en la dirección de la Región III del MINVAH (C2); e iguales trazos (dentro de cada institución), señalan los departamentos de desarrollo de proyectos de electrificación (INE) y de Alcantarillado Sanitario (INAA).

Si se asocia lo anteriormente descrito, con las áreas de actividad indicadas por las unidades autodefinidas como las más importantes (o las que absorben la mayor parte del trabajo ejecutor), pueden complementarse las consideraciones ya expuestas, de la siguiente manera: i) Los departamentos técnico y social prácticamente coinciden en dos áreas de actividades (urbanizaciones progresivas y banco de materiales)(-designado como "módulos básicos" por el departamento social-),

CUADRO 2

RELACIONES JERARQUICAS DE LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS PARA LOS PROGRAMAS DE OPERACION DE LA REGION III DEL MINVAH Y AREAS DE ACTIVIDAD EN LAS QUE PARTICIPAN - 1984

Unidad Organizacional Autodefinida	Dependencia Superior	Jerarquía Formal Inferior (3 más import.)	Áreas de actividad indicadas por cada unidad organizativa autodefinida			
			1	2	3	4
C1 Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-Nivel Central)	B1 Dirección General de Vivienda (Nivel Central)	D11 Contab. Presp. D12 Seg. y cont. proyectos D13 Contab. discep. D14 Archivo (Sec. nueva).	Cobros y desembolsos financ. de proyectos habitacionales	Registro y control de avances financieros y físicos de proyec. de inv.		
C2 Dirección del MINVAH Región III	B1 Dirección General de Vivienda (Nivel Central)	D21 Depart. Tec. D22 Depart. Social D23 Dep. Administr. Inmuebles	Organización y planificación de la Sección III	Definición y aplicación de procedimientos de trabajo	Procedimientos de gestión y toma de decisiones	Seguimiento y evaluación de trabajo regional
D21 Departamento Técnico (Región III)	C2 Dirección del MINVAH Región III	E21 Sec. Banco de materiales E22 Sec. Infraestructura E23 Sec. Urbanizaciones progresivas	Urbanizaciones progresivas	Mejoramiento de vivienda y Banco materiales	Inversiones	
E21 Sec. Banco de Materiales (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	Ninguna	Mejoramiento de la Vivienda	Construcción viviendas	Emergencias (Relac. con infraestr./ inundación)	Asistencia técnica municipalidades
E22 Sec. Infraestructura (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	Ninguna	Instalación de agua potable	Instalación de alcantarillado sanitario	Electrificación	
E23 Sec. Urbanizaciones Progresivas (Región III)	D21 Dirección del Dep. Técnico (Región III)	F21 Unidad de lotificación F22 Unidad de topografía F23 Unidad de dibujo	Topografía	Diseño		
D22 Departamento Social (Región III)	C2 Dirección del MINVAH Región III	E24 Sec. Occident. E25 Sec. Oriental E26 Cuarterías	Urbanizaciones progresivas	Módulos básicos	Repartos intervenidos	Cuarterías intervenidas
E24 Sección Occidental (Región III)	D22 Dirección Dep. Social (Región III)	Ninguna	Urbanizaciones progresivas	Mejoramiento vivienda y banco materiales	Repartos intervenidos	
E25 Sección Oriental (Región III)	D22 Dirección del Dep. Social (Región III)	Ninguna			Repartos intervenidos	Asentamientos esp. téneos
D31 Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (Región III)	C3 Direc. Regional (III) del Inst. Nic. de Electrificación (INE)	E31 Sec. Redes Eléctricas E32 Sec. Constr. de Redes	Diseño redes de electrificación	Construcción redes de electrificación		
D41 Departamento Alcantarillado Sanitario INAA (Región III)	C4 Subdirección del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)	E41 Sec. Diseño E42 Sec. Construcción E43 Sec. Supervisión	Instalación redes de alcantarillado sanitario	Construcción pozos distritos	Instalaciones domiciliarias	

Fuente: Respuestas a las preguntas 5 y 6 del cuestionario realizado por los participantes en la investigación.

ninguno menciona como área de actividades, el "mejoramiento de infraestructura" (considerado programa por el MINVAH), e indican en cambio que las inversiones (en el caso del departamento técnico), y los repartos y cuarterías intervenidas (en el caso del departamento social) constituyen el resto de áreas principales que cada una de estas dependencias atiende. ii) Las áreas de actividades indicadas por las unidades de jerarquía inferior del departamento técnico, tienden a señalar especialidades del tipo de ocupación que desempeñan, en tanto que las indicadas por las unidades jerárquicas inferiores del departamento social, tienden a identificarse con espacios territoriales y con las áreas ya indicadas por la dirección de su departamento. iii) Las áreas que mencionan el resto de unidades de mayor o igual jerarquía, a la de los departamentos técnico y social, corresponden a tipos de ocupación e instancias de planificación normativa y de apoyo administrativo. Es decir, aquellas actividades que desempeñan otras unidades del MINVAH, más que sustantivas para la ejecución y control, son de apoyo para el ejercicio programático establecido, y las que señalan las unidades de otras instituciones son de orden especializado.

Por consiguiente, la independencia que muestran las líneas jerárquicas de los departamentos técnico y social, a nivel formal, parecería también corresponder con una división técnica compartimentalizada entre ambos departamentos a nivel funcional; independencia que para los efectos de integración programática requiere de una instancia orgánica de coordinación.

Tal instancia aún cuando en la práctica pudiera ser relativamente espontánea, no es desempeñada orgánica y funcionalmente por la dirección de la Región III del MINVAH y, sólo es parcialmente ejercida por el departamento técnico, en lo que se refiere a satisfacer necesidades básicas de carácter físico.

Coherencia de percepción entre áreas de actividad y programas

La opinión de los responsables de las unidades acerca de la identidad entre la noción de área (o conjunto de actividades integradas) y la de programa, constituye un indicador de coherencia de percepción que favorece la comunicación y el funcionamiento institucional. Estas opiniones, así como el carácter de la denominación y fuente de donde provienen, se resumen en los cuadros 3 y 4 siguientes.

En el cuadro 3 se puede observar, que menos de la tercera parte de las áreas de actividades mencionadas (10 de 33), son designadas como programas; y de éstos, la mayoría (9 de 10) adoptan carácter intrainstitucional. Tal distribución indica, que de 3 áreas de actividades promedio mencionadas por cada unidad organizacional, sólo en 9 de estas unidades se reconoce 1 como programa (10 de 33 designaciones de programa, en 11 unidades).

Asimismo, se observa la distribución de las denominaciones como programa y como área, por unidades.

CUADRO 3

OPINION DE LOS RESPONSABLES DE LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES
ACERCA DE LA IDENTIDAD ENTRE LA NOCION DE AREA
Y LA NOCION DE PROGRAMA

Consideración de:	Programa o área			Programa			Areas de actividades No. 11		
	Total	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional	Subtotal	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional	Subtotal	Intra-ins- titucional	Inter-ins- titucional
Sólo informante	10	8	2	0	0	0	10	8	2
Sólo institución	10	9	1	7	6	1	3	3	0
Informante e institución	13	8	5	3	3	0	10	5	5
Total	33	25	8	10	9	1	23	16	7

Fuente: Respuesta a la pregunta 10 del cuestionario.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DEL NUMERO DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE ACTIVIDADES QUE ATIENDEN LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES RELACIONADAS CON LA REGION III DEL MINVAH, SEGUN AUTOCALIFICACION TECNICA Y UBICACION INSTITUCIONAL

Unidades organizacionales	Áreas calificadas como:										
	No. de áreas de actividad mencionadas		Programa				Sólo área				
	No.	% *	Intra-institucional	Intra-institucional	Inter-institucional	Inter-institucional	Intra-institucional	Intra-institucional	Inter-institucional	Inter-institucional	
		No.	%*	No.	%*	No.	%*	No.	%*	No.	%*
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-N. Central)	4	12.1	—	—	—	—	—	2	6.1	2	6.1
Dirección MINVAH (Región III)	4	12.1	—	—	—	—	—	4	12.1	—	—
Departamento Técnico (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	—	—	2	6.1
Sección Banco de Materiales (R. III)	4	12.1	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1
Sección Infraestructura (R. III)	3	9.1	—	—	—	—	—	—	—	3	9.1
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1	—	—
Departamento Social (R. III)	4	12.1	4	12.1	—	—	—	—	—	—	—
Sección Occidental (R. III)	3	9.1	2	6.1	1	3.0	—	—	—	—	—
Sección Oriental (R. III)	2	6.1	1	3.0	—	—	—	1	3.0	—	—
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (R. III)	2	6.1	—	—	—	—	—	2	6.1	—	—
Departamento de Alcantarillado Sanitario INAA (R. III)	3	9.1	—	—	—	—	—	3	9.1	—	—
Todas las Unidades Organizacionales	33	100.0	9	27.3	1	3.0	14	42.4	9	27.3	

* Sobre un total de 33 áreas.
Fuente: Ibidem.

En este caso, sólo el departamento social y prácticamente sus dos dependencias consideran como programas las áreas de actividades mencionadas, en tanto que la dirección de la Región III del MINVAH y el departamento técnico (y casi todas sus dependencias), califican simplemente a dichos conjuntos como áreas de actividades.

Aunque parezca común, no deja de ser sugestivo que estas dos últimas unidades, sobre las cuales recae de hecho la coordinación empírica programática, no identifiquen a sus principales áreas de actividades como programas operativos, lo cual podría ser también -en el caso de la dirección regional- un indicador de que ésta comparte abundantemente, los campos de actividades (que mencionó), con otras áreas y designaciones del quehacer institucional.

Usuarios de los productos de la principal actividad que realizan las Unidades Organizacionales

Un programa se justifica por el tipo de productos que genera, con el fin de darle satisfacción progresiva, parcial o total a determinadas necesidades. Si se analiza la clase de usuarios que los responsables de las unidades indicaron (Ver cuadro 4), se puede observar lo siguiente:

- El promedio de usuarios por producto y unidad organizacional es 2.2, con variaciones que van de 1 a 3 entre las 11 unidades consideradas.
- La mayor parte (39.7%) de los usuarios de los productos generados

por la actividad principal de dichas unidades, son otras actividades de la misma institución (es decir, son insumos para otras actividades); el 37% son de uso interno de la misma unidad; el 4.1% son otras unidades de otras instituciones y el 9.2% corresponde a segmentos de población o grupos sociales.

- Del total de productos cuyos usuarios son segmentos o grupos sociales, la mayor parte (6 de 14) son generados por el departamento social y sus dependencias jerárquicas inferiores; 5 de 14 son generados por algunas unidades organizacionales del INE y del INAA y sólo 3 de 14, son originados por el Banco de Materiales del departamento técnico.

Problemas que obstaculizan la actividad principal y las relaciones entre Unidades Organizacionales

Delimitada la posibilidad de encontrarse en presencia de una compleja situación, que afecta el desarrollo programático de la institución, se considera necesario indagar en el centro mismo de las relaciones intra e interorganizacionales, acerca de la existencia de problemas que frenen la actividad principal y obstaculicen el desarrollo de dichas relaciones. Para tal efecto se han elaborado tres clases de indicadores, a saber: un coeficiente de obstaculización de la actividad principal, la proporción de obstaculización y cociente de ubicación de relaciones entre unidades organizacionales según contenido de la relación y un coeficiente de mención de problemas por frecuen-

cia y gravedad según la condición originaria o afectada de la unidad.

Obstaculización de la actividad principal

La proporción entre el número de problemas mencionados por los responsables de las unidades organizacionales autodefinidas, con respecto a las actividades principales que realizan dichas unidades, ponderando los problemas con valores preestablecidos (anotados por los mismos entrevistados) para calificar su intensidad, constituye un indicador del grado de impedimento que sufre la ejecución de actividades en las áreas y programas señalados por las unidades respectivas. Este indicador, usado para propósitos comparativos, adopta la forma de coeficiente de obstaculización de las actividades principales de áreas y programas.

En el cuadro 5 se presenta la información registrada y los resultados de los cálculos efectuados; de estos valores se puede inferir lo siguiente:

- La dirección de la Región III del MINVAH y la sección occidental (del departamento social) muestran coeficientes de obstaculización de las actividades de área y programas que realizan, de valores muy elevados; en tanto que el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos; el departamento social y la sección oriental de ese mismo departamento,

registran los coeficientes más bajos. El departamento técnico y todas sus dependencias jerárquicas inferiores, registran coeficientes de obstaculización de sus actividades principales, que giran alrededor del valor medio (norma), para las once unidades organizacionales (2.18).

- Aunque la diferencia de valores está asociada a la frecuencia de mención de problemas (en relación con las actividades respectivas) y a la intensidad del problema (entendida como grado de obstaculización), los altos coeficientes reflejan la mención de más de un problema de alto grado de intensidad por actividad registrada.
- Las unidades que registran altos coeficientes, representan signos de zonas orgánicoadministrativas de competencia múltiple e imprecisa, en las que la incidencia de elementos obstaculizantes impide un desarrollo eficaz de las actividades principales en áreas específicas.

Proporción y cocientes de obstaculización de las relaciones interorganizacionales

Si el coeficiente de obstaculización de las actividades principales, resume la mención de impedimentos que probablemente atentan directa o indirectamente contra una porción del logro de objetivos esperados, la existencia de problemas obstaculizantes de las relaciones entre unidades organizacionales y la ubicación de dichos problemas según el tipo de contenido de la relación* indican impedimentos

* El contenido de las relaciones consideradas fue: normas, información, recursos humanos, recursos financieros y recursos materiales.

CUADRO 5

DISTRIBUCION DE CLASES DE USUARIOS DE LA PRINCIPAL ACTIVIDAD REALIZADA EN CADA AREA
POR UNIDADES ORGANIZACIONALES SELECCIONADAS

Unidades Organizacionales	Cienteles o usuarios de la principal (de 3) actividad de cada área No. 11										
	Segmento o Grupo Social		Otras U. O. misma institución		Otras U. O. otras instituciones		Uso interno misma U. O.		Promedio de usuarios por área		
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH — N. Central)	—	—	2	2.7	—	—	4	5.5	—	—	1.5
Dirección MINVAH. Región III	—	—	8	11.0	—	—	4	5.5	—	—	3.0
Departamento Técnico (R. III)	—	—	1	1.4	1	1.4	2	2.7	—	—	2.0
Sección Banco de Materiales (R. III)	3	4.1	—	—	1	1.4	2	2.7	—	—	1.5
Sección Infraestructura (R. III)	—	—	4	5.5	1	1.4	3	4.1	—	—	2.7
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	—	—	—	—	—	—	2	2.7	—	—	1.0
Departamento Social (R. III)	4	5.5	2	2.7	—	—	3	4.1	—	—	2.3
Sección Occidental (R. III)	1	1.4	5	6.8	—	—	3	4.1	—	—	3.0
Sección Oriental (R. III)	1	1.4	1	1.4	—	—	2	2.7	—	—	2.0
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación (INE (R. III)	2	2.7	—	—	—	—	2	2.7	—	—	2.0
Departamento de Alcantarillado Sanitario INAA. (R. III)	3	4.1	6	8.2	—	—	—	—	—	—	3.0
Todas las Unidades Organizacionales	14	19.2	29	39.7	3	4.1	27	37.0	—	—	2.2

Fuente: Ibidem.

asociados con la descoordinación e imprevisión de un quehacer integrado. Tal significado se considera ligado a tendencias de ineficiencia en el desempeño institucional y, especialmente, a la poca delimitación de los programas y a la insuficiente planificación del quehacer integrado que requiere la estrategia de desarrollo nacional y la frecuente aparición de situaciones coyunturales.

En el cuadro 6 se puede observar que el valor de la proporción de problemas obstaculizantes, de las relaciones de todos los tipos considerados por unidad organizacional es, en la dirección de la Región III del MINVAH, casi tres veces mayor que el valor promedio de las unidades organizacionales autodefinidas incluidas en el estudio, y un poco menos del doble del valor medio en el departamento social. En cambio las secciones de las urbanizaciones progresivas y banco de materiales (ambas del departamento técnico) y en el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (del nivel central del MINVAH), este valor oscila entre un 20 y un 40 por ciento, más alto que el valor promedio; y en el resto de las unidades organizacionales, los valores son inferiores a la media.

En cuanto al contenido de las relaciones establecidas y obstaculizadas, se nota lo siguiente:

- De 86 relaciones mencionadas por los responsables de todas las unidades autodefinidas, 29 corresponden al contenido tipo "información", 27 a "normas", 20 a "recursos humanos",

3 a "recursos financieros" y 7 a "recursos materiales".

- Sin embargo, la proporción de problemas por tipo de relación, registra rangos de valores casi opuestos a los anotados para los tipos de relaciones anteriormente indicadas. Así, las relaciones de "recursos materiales" manifiestan un 71% de problemas; las de "recursos financieros" 67%, las de "información" 38%, las de "recursos humanos" 30% y las de normas 26% de problemas.
- La proporción de problemas por el número de relaciones mencionadas, coloca a la dirección de la Región III del MINVAH, con el valor más alto (0.90), seguida del departamento social (0.67), y el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (0.50). En un nivel menor se ubican las secciones; urbanizaciones progresivas (0.45) y banco de materiales (0.43).
- Sin embargo, el cociente entre los valores porcentuales de las relaciones mencionadas según contenido (inciso i) y la proporción de problemas por tipo de relación (inciso ii), precisa de la mejor forma las jerarquías señaladas, equiparando porcentualmente la distribución del número de relaciones y la del número de problemas. En esta ponderación, nuevamente es la dirección de la Región III del MINVAH la que registra el valor (del cociente) más alto en el total de relaciones y en dos de los tipos considerados (normas e información); y es uno de los más altos en otros dos tipos (recursos financieros

CUADRO 6

PROPORCIÓN DE PROBLEMAS MENCIONADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRINCIPALES DE ÁREAS Y PROGRAMAS; Y COEFICIENTES DE OBSTACULIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRINCIPALES POR UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS

Unidades organizacionales autodefinidas	Número de la actividad principal	Número de problemas que afectan la actividad principal	Proporción de obstaculización de la actividad principal	Intensidad de obstáculo				Coeficiente de obstaculización principal
				1 B	2 M	3 A	4	
Departamento de Seguimiento, Control y Ejecución de Proyectos (MINVAH-N. Central)	4	1	0.25			1		0.75
Dirección MINVAH Región III	4	6	1.50			6		4.50
Departamento Técnico (R. III)	2	2	1.00	1		1		2.00
Sección Banco de Materiales (R. III)	4	3	0.75			3		2.25
Sección Infraestructura (R. III)	3	2	0.67			2		2.00
Sección Urbanizaciones Progresivas (R. III)	2	2	1.00			1	1	2.50
Departamento Social (R. III)	4	2	0.50			1	1	1.25
Sección Occidental (R. III)	3	5	1.67			1	4	4.33
Sección Oriental (R. III)	2	1	0.50			1		1.00
Departamento de Desarrollo de Proyectos de Electrificación INE (R. III)	2	2	1.00			2		3.00
Departamento de Aicantarrillado Sanitario INAA. (R. III)	3	NC	—			—	—	—
Todas las unidades	33	26	0.79	1	4	21		2.18

NC, No consta
Fuente: Ibidem.

y materiales). En orden de importancia le siguen: el departamento social y el departamento de seguimiento, control y ejecución de proyectos (del nivel central del MINVAH), quienes muestran también cocientes de valores altos, en tanto que con valores cercanos al cociente medio de ubicación, se encuentran: la sección de urbanizaciones progresivas y la sección banco de materiales (del departamento técnico). El resto de unidades organizacionales registran cocientes de ubicación inferiores del valor promedio.

*Coefficientes de mención
de problemas por frecuencia
y gravedad según condición
originadora o afectada
de la unidad organizacional*

Como se señaló anteriormente la mención de problemas (y su proporción) en las relaciones intra e interorganizacionales, puede ser un indicador de obstáculos asociados con ineficiencia y con insuficiente delimitación programática y de planificación integrada. Este supuesto se apoya en el carácter funcional que adoptan las partes de una organización para el desempeño de sus atribuciones y, en el logro de objetivos que justifican su existencia. La interferencia en el funcionamiento esperado puede obedecer a múltiples causas y situaciones, pero la detección de problemas que obstaculizan las relaciones entre las partes orgánicas que formalmente atienden programas específicos, cons-

tituye, no sólo un indicio de la naturaleza de la interferencia (relacionada con los componentes de la organización), sino también un importante elemento de desequilibrio del funcionamiento previsto en la institución. En este sentido, la mención de problemas que obstaculizan las relaciones entre partes orgánicas de áreas o programas operativos, representan elementos de desequilibrio que se manifiestan de diversas formas; entre las cuales sólo se pone énfasis en las que se refieren a la descoordinación e imprevisión programática, con el propósito de retomarlas posteriormente.

Sin embargo, el hecho de que ciertas unidades aparezcan con indicadores de alta incidencia de problemas, tanto en lo que respecta a las actividades principales que desempeñan, como en sus relaciones intra e interorganizacionales programáticas, no significa que sólo ellas generen los problemas que ellas mismas han mencionado. De ahí que para explicar cuáles unidades autodefinidas y mencionadas, son las señaladas como originadoras de problemas y cuáles son las unidades autodefinidas afectadas, se calcularon los coeficientes respectivos de mención de problemas por frecuencia y gravedad, para cada unidad considerada, cuyos valores se presentan en el cuadro 7.

Del cuadro indicado se deducen consideraciones como las siguientes:

- La dirección de la Región III del MINVAH, es la unidad organizacional que a lo largo de este capítulo, ha

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LAS FRECUENCIAS DE RELACIONES Y DE PROBLEMAS INTRA E INTERORGANIZACION Y PROPORCION DE OBSTACULIZACION, SEGUN TIPOS DE CONTENIDO DE LA RELACION POR UNIDADES ORGANIZACIONALES AUTODEFINIDAS

Unidades organizacionales autodefinidas	Contenido de la relación											N. 11						
	Total	Normas			Información			Recursos Humanos			Recursos Financieros		Recursos Materiales					
		No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones	No. de relaciones	Proporción de relaciones	No. de relaciones			Proporción de relaciones				
Departamento de Seguimiento, Control y Elevación de Proyectos (MINVAH-NIFAL)	4	2	0,50	2	0	0,00	1	1	1,00	--	--	1	1	1,00	--	--		
Dirección MINVAH (Región III)	10	9	0,90	3	3	1,00	3	3	1,00	1	0	0,00	1	1	1,00	2	1,00	
Departamento Técnico (Región III)	6	1	0,17	2	0	0,00	3	1	0,33	1	0	0,00	--	--	--	--	1,00	
Sección Banco Materiales (R. III)	7	3	0,43	1	0	0,00	2	1	0,50	3	1	0,33	--	--	--	1	0,00	
Sección Infraestructura (R. III)	6	1	0,17	2	0	0,00	1	0	0,00	2	1	0,50	--	--	--	1	0	
Sección urbanizaciones progr. (R. III)	11	5	0,45	5	2	0,40	3	1	0,33	2	1	0,50	--	--	--	1	1,00	
Departamento Social (R. III)	9	6	0,67	3	1	0,55	3	3	1,00	3	2	0,67	--	--	--	--	--	
Sección Occidental (R. III)	6	1	0,17	2	0	0,00	2	0	0,00	2	1	0,50	--	--	--	--	--	
Sección Oriental (R. III)	5	1	0,20	1	0	0,00	1	0	0,00	2	0	0,00	--	--	--	1	1	
Departamento Desarrollo Proyecto de Electrificación INE (R. III)	9	2	0,20	3	1	0,55	4	1	0,25	2	0	0,00	--	--	--	--	--	
Departamento de Abastecimiento Unitario INAA (R. III)	13	NC	--	3	NC	--	6	NC	--	2	NC	--	1	NC	--	1	NC	
Todas las unidades	86	31	0,36	27	7	0,26	29	11	0,30	20	6	0,50	3	2	0,67	7	5	0,41

NC = No consta
Fuente: Ibidem.

registrado los mayores valores de los indicadores de existencia de problemas que obstaculizan sus actividades principales y las relaciones con otras unidades. Sin embargo, el coeficiente de mención de problemas que manifiesta, de acuerdo con la condición de unidad generadora, o afectada por tales problemas, la ubica en la segunda condición: afectada. Esta designación refleja una situación que se ha observado a lo largo del artículo el recargo de funciones que en materia de coordinación programática operativa, le corresponde desempeñar, con el fin de llenar el vacío orgánico que existe entre el nivel de dirección regional a cargo de un complejo espacial urbano y el nivel en el que ubican a los dos departamentos encargados de la ejecución programática.

Los departamentos responsables de la ejecución de los tres programas formalmente existentes (el departamento técnico y el social), registran los más altos coeficientes de mención de problemas, en condición de unidades generadoras de éstos (0.170 y 0.190 respectivamente). Registran también coeficientes menores como unidades afectadas por dichos problemas (el departamento técnico 0.060 y el social 0.170). Esa doble condición de constituir unidades organizacionales afectadas y a la vez originadoras de problemas, con predominio de la segunda, coincide con la observación que se hizo, en relación con el vacío de instancias coordinadoras entre tales departamentos y la direc-

ción de la Región III del MINVAH es coherente con las consideraciones que anteriormente se adelantaron. Señala la existencia de campos de operación relativamente diferentes en cada una de estas dependencias, para lograr las dos cadenas de objetivos que requieren de integración: la satisfacción material de las necesidades de alojamiento de un amplio segmento de población urbana, y el desarrollo de la estrategia nacional que impulsa la participación popular;

- Del resto de unidades autodefinidas, es interesante observar que dos de las secciones del departamento técnico, encargadas de la instrumentación de los objetivos de dotación de bienes y servicios físicos (la sección "banco de materiales" y la de "urbanizaciones progresivas"), registran altos y medianos coeficientes de mención de problemas en condición de unidades afectadas; y bajos o nulos coeficientes en condición de unidades generadoras de problemas. Una situación análoga manifiesta el departamento de desarrollo de proyectos de electrificación del INE; y situaciones opuestas (pero con valores bajos), registran la sección de infraestructura (del departamento técnico) y las dos secciones del departamento social. En el caso de los coeficientes altos que afectan a las secciones técnicas indicadas, es interesante observar que una de las fuentes más importantes de dichos problemas, se ubica en las unidades mencionadas (y no autodefinidas), que corresponden a otras instituciones. Esto constituye,

a la vez, un indicador de relaciones que programáticamente desbordan el ámbito del MINVAH.

Opiniones de algunos entrevistados respecto de los proyectos y programas del MINVAH en dos asentamientos seleccionados de Managua

Como un complemento de los principales aspectos de la actividad programática del MINVAH en Managua, consideramos de importancia destacar la opinión de los pobladores de dos asentamientos deteriorados de esa región denominada región III; a saber: "Nueva Libia" y "Germán Pomares".

Las opiniones de los pobladores giran alrededor de las características generales de esos asentamientos, los problemas físicos de los asentamientos, y la forma y concepción que los mismos habitantes tienen de lo que debe ser la participación popular en la solución del problema de la vivienda. Incluimos además algunos de sus criterios de evaluación de los programas y proyectos que realiza el MINVAH.

El trabajo de campo realizado utilizó la técnica de observación participante con base en entrevistas semiestructuradas. La reducida muestra de residentes usada se ve ampliamente compensada por el carácter cualitativamente representativo de las personas entrevistadas. Se trata, en efecto, de los

principales dirigentes de ambas comunidades, cuyas opiniones contrastamos con las de un número equivalente (seleccionado aleatoriamente) de residentes no dirigentes, con el propósito de regular el análisis de las respuestas de los primeros.

Características de los asentamientos

Asentamiento Nueva Libia

El asentamiento está localizado entre el reparto "Bello Horizonte" y la colonia "Villa Progreso" en el sector oriental de la ciudad de Managua.

Los actuales residentes fueron trasladados a este lugar en octubre de 1981, procedentes de los terrenos de la urbanización "Rubenia", localidad que habían ocupado espontáneamente ese mismo año y que estaba reservada para ampliar dicha urbanización.¹

Hoy el asentamiento es una urbanización progresiva, en la cual sus dirigentes han llevado a cabo numerosos proyectos de mejoras comunales. En este sentido el MINVAH ha desarrollado algunas obras enmarcadas dentro del programa "Mejoramiento de Infraestructura", entre las cuales están: Instalación de agua potable y energía eléctrica domiciliar, en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) y el Instituto Nicaragüense de Energía (INE). Se encuentra en proceso la instalación de redes de tubería para alcantarillado

1. Cfr Departamento Social del MINVAH, Informe de trabajo de promoción social, mimeo, s.f., Managua, p. 1.

sanitario. En 1984, por ejemplo, se planeó la construcción de casas (módulos básicos) para 25 familias.

La composición del asentamiento es de 235 familias con una población de 1.392 habitantes aproximadamente,² lo cual equivale a un tamaño familiar promedio de 5.9 miembros.

En ese mismo sentido, la investigación reflejó los rasgos siguientes:

1. De acuerdo con la distribución por edad y sexo de la población familiar de los entrevistados, más de la mitad de los miembros oscila entre los 15 y 49 años de edad y el número de hombres es ligeramente mayor que el de las mujeres. La edad promedio de la población es de 20.9 años, siendo la de las mujeres de 21.6 años y la de los hombres de 20.3 años.
2. En cuanto al estado civil de la población de 12 y más años, el grupo de solteros constituye el 57.6%; el de casados representa el 30.3%; y el de unión libre es de 12.1%.
3. La población en edad escolar del asentamiento "Nueva Libia" posee un nivel de instrucción formal bastante satisfactorio: 12 de 27 personas (44.4%) de 15 y más años de edad han completado algún grado de primaria y 15 de 27 (55.6%) tienen estudios secundarios.

Además, cabe apuntar que con el traslado de la población que hoy constituye esta comunidad se formó una comisión de trabajo que tuvo como ob-

jetivo -entre otros-, realizar las tareas comunales e impulsar la organización de los Comités de Defensa Sandinista (C.D.S.).

En el mes de junio de 1982 quedó conformado el Comité de Barrio Sandinista (C.B.S.) y en setiembre de ese mismo año, dicho comité fue reestructurado. Hoy, éste cuenta con una directiva oficial compuesta por cinco miembros, a saber: un coordinador del comité y cuatro encargados de organización, propaganda, defensa social y desarrollo comunal respectivamente.³

Algunos de los problemas que se le presentan al comité para trabajar se presentan en el cuadro 1, de acuerdo con la distribución siguiente: dos de los dirigentes mencionan como problemas: i) La rivalidad entre los miembros y ii) El no cumplimiento de las metas planteadas por ellos mismos. Una de las sugerencias que se indica para resolver este segundo problema es la reasignación del trabajo a otras personas.

En contraposición con lo anterior, 3 de 6 no dirigentes afirmaron no saber de la existencia de problemas; dos entrevistados afirmaron que sí existen problemas y que consisten en roces en las relaciones entre los miembros del comité, así como desorganización en las tareas de los C.D.S.; lo cual obstaculiza el trabajo comunal y el de las organizaciones superiores.

Asentamiento Germán Pomeres

El asentamiento se ubica en el sector suroriental de la ciudad de Managua, al este del reparto Schick N°1

2. Información suministrada por el Sr. Orlando Matus, Coordinador del C.B.S. del Asentamiento "Nueva Libia".

3. Cfr. Departamento Social del MINVAH, Doc. cit., p. 1.

y al norte del reparto René Polanco y Schick segunda etapa "Valentín Barrios" (Ver gráfico siguiente).

Ocupa un área aproximada de 18.67 hectáreas con un total de aproximadamente 600 familias, y una población de 2.822 personas.

Este asentamiento surge por una invasión organizada en el año 1981, dentro del contexto de un incremento sustancial de las ocupaciones espontáneas de tierra urbana a nivel de la ciudad de Managua. Fue uno de los asentamientos que formaban el orden de relación definido por el Comité Urbano de Emergencia (C.U.E.).⁴

Tomando en cuenta la magnitud del asentamiento y por considerar que el terreno reunía las condiciones mínimas para el desarrollo de viviendas, el C.U.E. decidió consolidarlo. Las obras inicialmente ejecutadas comprendieron: lotificación del terreno; adjudicación de un lote por familia, e instalación de puestos públicos de agua potable. Actualmente ésta es una urbanización progresiva en la cual el MINVAH ha dado inicio al programa "Banco de Materiales". Ha proporcionado 50 módulos básicos (casas de madera) a igual número de familias y está llevando a cabo en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Energía, la instalación de redes para el suministro de energía eléctrica domiciliar.

La indagación realizada reflejó los rasgos siguientes:

4. C.U.E. es un organismo interinstitucional creado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional para atender el problema de los asentamientos espontáneos. Las instituciones que lo forman son: MINVAH (que coordina el trabajo); INNA y J.R.M.

1. La distribución por edad y sexo de la población familiar de los entrevistados es predominantemente joven (más de la mitad de los miembros son menores de 15 años), y el número de mujeres es un tercio mayor que el de los hombres. La edad promedio de la población es de 19.4 años, siendo la de los hombres de 21.6 años y la de las mujeres de 17.8 años.
2. En cuanto al estado civil de la población de 12 y más años, el grupo de casados constituye la mitad, y la condición de unión libre es relativamente baja (6.7%), si se le compara con la proporción que ésta representa en el asentamiento anteriormente descrito. Del grupo de solteros (43.3%), las mujeres tienen una ligera mayoría (casi 54%), la cual se acentúa (convirtiéndose en dos terceras partes) si este mismo grupo se examina por tramos de edad. Dos mujeres por cada hombre de 12 y 19 años de edad son solteros. Esta situación que refleja un sentido opuesto en el otro asentamiento estudiado.
3. La población en edad escolar del asentamiento "Germán Pomares" posee un nivel de escolaridad relativamente adecuado. Sin embargo, las personas que pasan de los 15 años reflejan un nivel que prácticamente se agota en la enseñanza primaria: 17 de 20 personas de 15 y más años no han aprobado ningún grado del nivel secundario, y de éstos, más de la tercera parte (35%) sólo han completado hasta el tercer grado de enseñanza primaria.

Como se puede observar, se trata de una población especial que posiblemente estuvo al margen de las oportunidades del progreso económico y social durante el régimen anterior, y que, a pesar de los esfuerzos del presente, no logra aún superar los obstáculos de exclusión que definen sus condiciones de vida.

Destaca como un rasgo importante que la mayor parte de la comunidad se encuentra organizada en C.D.S. y cuenta además con un C.B.S. cuya directiva oficial está formada por siete miembros, a saber: un coordinador y seis encargados de organización, propaganda, defensa social, desarrollo comunal, salud y defensa de la economía respectivamente. El tiempo que tiene de funcionar es de dos años.

En relación con dos años los problemas que se le presentan al comité para el desarrollo de su trabajo, en el cuadro 2 puede observarse que 3 y 4 dirigentes afirman tener la dificultad de reunir a la gente de la comunidad a la hora citada. Al respecto, los mismos entrevistados sugieren reprogramar las reuniones, hacer conciencia entre la gente sobre la importancia de la participación y visitarlos en sus casas.

Por otro lado, trece de seis no dirigentes, afirman que el Comité no tiene problemas y otros dos indican no saber de éstos.

Como inferencias de carácter global, se pueden apuntar que ambos asentamientos presentan características propias de conformación espontánea: trazado irregular y distribución no proporcional ni concordante con la formación topográfica. La mayoría de las viviendas son de cons-

trucción rápida, en su mayor parte de madera y zinc. Es evidente que muchas construcciones se construyen con desperdicios de madera y hasta de cartones y plásticos; en pocos casos se aprecian algunas con base de bloque, de concreto o de piedra cantera.

De acuerdo con las opiniones obtenidas de los habitantes de estos dos asentamientos, se pone de relieve la afirmación generalizada de que el MINVAH no ha ejecutado tareas sustantivas para solucionar esos problemas de infraestructura.

Características de la participación de las comunidades

Los dirigentes y no dirigentes conciben la participación como una forma mediante la cual las masas organizadas contribuyen con la realización de actividades, que son necesarias para la resolución de los problemas comunales y para la consolidación del proceso revolucionario.

Tal participación, sin embargo, puede considerarse limitada a la ejecución de tareas y no se da en el proceso de adopción de decisiones.

Las organizaciones comunales participan en la ejecución de los diferentes proyectos y actividades que llevan a cabo las instituciones estatales, ya que parte del trabajo es coordinado con éstas.

En los proyectos del MINVAH que se enmarcan dentro del programa "Ur-

banizaciones Progresivas", la participación se limita a los siguientes aspectos: selección de beneficiarios de lotes, limpieza de terrenos, desmantelamiento de casas y traslado de los materiales hacia el lugar que se le asigna al beneficiario de un lote de terreno, y roturación de zanjas para la instalación de tuberías de agua potable.

Existen en los asentamientos diversas formas mediante las cuales se lleva a cabo la participación; éstas se pueden observar en el cuadro 8 que sigue. De acuerdo con los mayores porcentajes de respuestas obtenidas, las más habituales son: reuniones a nivel de C.D.S. con 43.7%; asamblea a nivel de barrio con un 31.2%; domingo "Rojo y Negro",⁵ con 26.3% y vigilancia revolucionaria con 36.9%.

Cabe mencionar que estas formas son las más usuales en el país, debido a que han sido establecidas, de hecho, por la dirigencia revolucionaria. De allí que la mayoría de las personas posiblemente hayan coincidido en afirmar que están satisfechas con dichas formas.

Otras formas de participación se establecen en los asentamientos, mediante gestiones realizadas por comités y personas interesadas, en comunicar sus problemas y necesidades de vivienda y mejoramiento urbano a las autoridades del Estado.

Estos tipos se pueden observar en los cuadros 9 y 10 siguientes. El primero muestra la opinión de dirigentes y no dirigentes en torno a la forma de cómo el comité efectúa las gestiones.

5. Domingo "Rojo y Negro" se refiere al trabajo voluntario que realizan las comunidades en día domingo, con el fin de contribuir con las diversas actividades que allí se desarrollan. Entre otras destacan: limpieza de terrenos, vacunación, arreglos comunales, etc.

Al respecto, dos dirigentes del asentamiento Nueva Libia afirman que éste va a la institución y posteriormente comunica la resolución a la comunidad, en tanto que entre los no dirigentes se observa una diversidad de opiniones en donde la mitad indicó que no conoce la forma de gestión.

En contraposición con lo señalado anteriormente en el asentamiento "Germán Pomares", todos los dirigentes coinciden en afirmar que si hay un promotor social en el asentamiento se le plantea a éste el problema o necesidad que se tenga, y si no hay promotor, se hace la gestión directa en la institución. Dos miembros no dirigentes indicaron no conocer estas formas de gestión del Comité.

El cuadro 10, por ejemplo, muestra la opinión de dirigentes y no dirigentes, en relación con el procedimiento que utilizan las personas interesadas para comunicar sus necesidades. En este sentido, se observan diferencias de opinión en el asentamiento "Nueva Libia", prevaleciendo aquella que expresa que el interesado va directamente al C.B.S.

En el asentamiento "Germán Pomares", la opinión de dirigentes y no dirigentes es unánime al afirmar que primero la persona expone su problema a nivel de su C.D.S. y posteriormente el coordinador del C.D.S. lo expone ante el C.B.S.

Se considera una necesidad la participación en las diferentes organizaciones de masas en forma permanente, para beneficiarse de los servicios que brinda el Estado, según se puede observar por la mayoría de opinión de los entrevistados, de acuerdo con el cuadro 11, en donde 8 de 9

CUADRO 8

FORMAS DE PARTICIPACION; TIPOS MAS HABITUALES Y ESTADO DE SATISFACCION EN EL ASENTAMIENTO, SEGUN COMUNIDADES

Aspectos considerados	Ambas comunidades		Nueva Libia		German Pomares	
	Entrev.	Porcentaje	Entrev.	Porcentaje	Entrev.	Porcentaje
1- Formas de participación en el asentamiento:						
Reuniones a nivel de C.D.S.	19	24,7	9	23,7	10	25,6
Asamblea a nivel de barrio	17	22,1	9	23,7	8	20,6
Domingo rojo y negro	15	19,5	7	18,4	8	20,6
Vigilancia revolucionaria	15	19,5	5	13,2	10	25,6
Mitines políticos	2	2,6	2	5,2	-	-
Movilizaciones	9	11,6	6	15,8	3	7,8
TOTAL	77	100,0	38	100,0	39	100,0
2- Tipos más habituales de participación:						
Reuniones a nivel de C.D.S.	12	34,3	7	43,7	5	26,3
Asamblea a nivel de barrio	7	20,0	5	31,2	-	10,5
Domingo rojo y negro	6	17,1	1	6,3	5	26,3
Vigilancia revolucionaria	10	28,6	3	18,8	7	36,9
TOTAL	35	100,0	16	100,0	19	100,0
3- Satisfacción de las formas de participar:						
Sí	19	100,0	9	100,0	10	100,0
No	-	-	-	-	-	-
TOTAL	19	100,0	9	100,0	10	100,0

Fuente: Ibidem.

CUADRO 9

OPINION DE LOS DIRIGENTES Y NO DIRIGENTES, ACERCA DE LA FORMA COMO EL COMITE GESTIONA ANTE EL MINVAH (U OTRA INSTITUCION RELACIONADA CON EL MEJORAMIENTO DEL ASENTAMIENTO), LAS DEMANDAS O SOLICITUDES PLANTEADAS POR LA COMUNIDAD PARA LA RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS

Principales pasos	Ambas comunidades			Nueva Libia			German Pomares		
	Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.
Elabora carta; va a la institución y comunica la resolución a la comunidad	2	1	1	2	1	1	—	—	—
Va a la institución y comunica posteriormente la resolución a la comunidad	3	2	1	3	2	1	—	—	—
Lo plantea al zonal	1	—	1	1	—	1	—	—	—
Va a la institución	2	—	2	—	—	—	2	—	2
Si hay promotor social en el asentamiento, se le plantea a éste y si no hay, se va a la institución	5	4	1	—	—	—	5	4	1
Se forman comisiones entre los del C.B.S. y van a la institución	1	—	1	—	—	—	1	—	1
No conocen la forma de gestión	5	—	5	3	—	3	2	—	2
Total	19	7	12	9	3	6	10	4	6

Fuente: Ibidem.

CUADRO 10

OPINION DE LOS DIRIGENTES Y NO DIRIGENTES, RESPECTO AL PROCEDIMIENTO QUE UTILIZAN LAS PERSONAS DEL ASENTAMIENTO, PARA COMUNICAR SUS NECESIDADES DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO URBANO A LAS AUTORIDADES DEL ESTADO

Comunidad	Ambas comunidades			Nueva Libia N: 9			German Pomares N: 10		
	Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.	Sub-Total	Dirig.	No Dirig.
Procedimiento									
Primero la persona expone su problema a nivel de su C.D.S. Luego el coordinador del C.D.S. lo expone ante el C.B.S.	12	5	7	2	1	1	10	4	6
La persona va directamente al C.B.S.	4	2	2	4	2	2	--	--	--
La persona va directamente al MINVAH	1	--	1	1	--	1	--	--	--
No sabe	2	--	2	2	--	2	--	--	--
Total	19	7	12	9	3	6	10	4	6

Fuente: Ibidem.

CUADRO 11

NECESIDAD DE PARTICIPAR, MOTIVOS QUE LA IMPULSAN E IMPLICACIONES
DE LA NO PARTICIPACION, SEGUN OPINION DE LOS ENTREVISTADOS

Aspectos considerados	Ambas Comunidades	Nueva Libia	German Pomares
1. Necesidad de participar como requisito de acceso a Servicios Públicos:			
Sí es necesario	18	8	10
No es necesario	1	1	-
TOTAL	19	9	10
2. Motivo por el cual hay que participar:			
Para que no se detenga el proyecto	2	2	-
Para sentir que el proyecto le cuesta a uno	1	1	-
El pueblo está consciente de la importancia de la participación	7	3	4
Para mejorar el barrio	4	1	3
Para conocer los avances del barrio	1	1	-
Porque es un deber participar	3	1	2
TOTAL	18	9	9
3. Implicaciones de la no participación:			
Automarginación	10	4	6
El barrio no progresa	3	1	2
No tiene implicaciones	4	4	-
No sabe si tiene implicaciones	1	-	1
Perjudica a toda la comunidad	1	-	1
TOTAL	19	9	10

Fuente: Ibidem.

entrevistados en el asentamiento "Nueva Libia" y 10 en la comunidad Germán Pomares se pronunciaron de ese modo.

Privilegian, como motivos para la participación, el hecho de que el pueblo esté consciente de la importancia que ésta tiene. Sin embargo, otros entrevistados indican como motivo la mejora del barrio, o bien que se trata de un deber.

En relación con las implicaciones que tiene la no participación en actividades de la comunidad, se destaca que 7 entrevistados del asentamiento "Germán Pomares", indican que el que no participa se automargina. No sucede lo mismo en "Nueva Libia", en donde las opiniones están divididas. Un 4% manifiesta que la persona que no participa se automargina, y otros 4 afirman que esta no participación carece de implicaciones.

En cuanto a las expectativas de las comunidades estudiadas, las respuestas dadas por los entrevistados se ubican en un interés manifiesto por la ejecución de tareas específicas de mejoramiento del barrio. En último lugar, mencionan la necesidad de la participación popular para consolidar el proceso revolucionario. Asimismo, en la comunidad de Nueva Libia, destaca un número significativo de respuestas de pobladores que manifiestan no saber en absoluto lo que se espera de la participación popular integralmente hablando (véase cuadro 12).

Respecto del conocimiento de los programas que ejecuta o ejecutaría el MINVAH a nivel comunal, se llegó a la conclusión con base en las respuestas obtenidas de que los pobladores tienen

suficiente información de los programas que los podrían beneficiar.

En relación con otras instituciones que ejecutan acciones en los asentamientos, se constató que la totalidad de los entrevistados las conoce. Las instituciones que sobresalen por la atención que prestan a los asentamientos son el INAA e INE (Véase cuadro 13)

Cabe mencionar que en "Nueva Libia" la instalación de agua potable, aguas negras y energía eléctrica que lleva a cabo el INAA y el INE, forma parte del mejoramiento de infraestructura que ahí tiene lugar. En "Germán Pomares", el mejoramiento gira en torno a la instalación de energía eléctrica y la construcción de la casa comunal, por medio del financiamiento de la Fundación "Augusto César Sandino" (FACS).

En ambas comunidades, la mayor parte de los entrevistados coincide al afirmar que existen problemas que obstaculizan el desarrollo de los proyectos de vivienda. Entre estos se destaca la falta de materiales de construcción. No obstante lo anterior, un número considerable de ambas comunidades afirma que existe interés por parte del MINVAH, resolver los problemas que obstaculizan la puesta en marcha eficiente y eficaz de los proyectos de vivienda.

El cuadro 13 siguiente da cuenta de las respuestas dadas al tema.

A manera de puntualización

Dado el carácter y ámbito poblacional y territorial que tiene el MINVAH

CUADRO 12

OPINIONES ACERCA DE LO QUE SE ESPERA DE LA PARTICIPACION PARA LA FAMILIA
LA COMUNIDAD, EL PAIS Y EL MISMO ENTREVISTADO, SEGUN COMUNIDADES

Comunidad	Entrevistado		Familia		Comunidad		Pais		Entrevistado		Familia		Comunidad		Pais	
	No. de Resp.	%														
Progreso del barrio	5	55,6	4	44,4	4	44,4	4	44,4	3	30,0	3	30,0	9	90,0	4	40,0
Consolidación del proceso revolucionario	1	11,1	—	—	1	11,1	3	33,3	—	—	1	10,0	—	—	3	30,0
Bienestar de la familia	—	—	2	22,2	—	—	—	—	6	60,0	6	60,0	1	10,0	—	—
Que se cumplan las metas de la revolución	—	—	—	—	—	—	3	33,3	1	10,0	—	—	—	—	3	30,0
No sabe	3	33,3	3	33,3	4	44,4	3	33,3	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	9	100,0	9	100,0	9	100,0	9	100,0	10	100,0	10	100,0	10	100,0	10	100,0

Fuente: Ibidem.

CUADRO 13

OPINION DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LAS RAZONES
QUE TIENE EL MINVAH PARA RESOLVER O NO,
LOS PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LOS PROYECTOS,
SEGUN COMUNIDADES

Aspectos considerados	Ambas Comunidades	Nueva Libia	German Pomares
1. Opinión acerca del Interés del MINVAH:			
Sí	11	6	5
No	5	1	4
No sabe	3	2	1
TOTAL	19	9	10
2. Razones por las cuales hay interés de parte del MINVAH:			
El Estado quiere el desarrollo comunal	1	1	-
Por pláticas sostenidas con el promotor socio	12	1	1
Se obliga a dar casas a los que las tienen deterioradas	1	1	-
Es Estado quiere que cada quien tenga su casa	3	1	2
El Ministro en una "cara al pueblo" dijo que iban a dar más módulos	1	-	1
Ya se han dado los primeros pasos	1	-	1
No sabe	2	2	-
TOTAL	11	6	5
3. Razones por las cuales no hay interés de parte del MINVAH:			
No explican por qué no se ha hecho el nuevo proyecto de construcción de módulos	3	1	2
No han dado más módulos	1	-	1
Se han dado más logros en otros asentamientos que son más nuevos	1	-	1

Fuente: Ibidem.

en Nicaragua, los resultados y análisis alcanzados en este artículo, permiten aprender los principales rasgos de la gestión estatal en vivienda.

El MINVAH aprovecha hoy en formas diferentes, la capacidad de producción de la corporación de la vivienda (COVIN). Atiende las demandas de las familias de trabajadores ubicados en centros productivos, procura satisfacer la demanda de vivienda de los trabajadores de áreas urbanas y tiene a su cargo las diferentes modalidades de construcción de viviendas por ayuda mutua (vivienda nueva por autoconstrucción, mejoramiento de cuarterías y de viviendas).

En cuanto a las tareas de mejoramiento de urbanizaciones, su gestión gira alrededor de la construcción de infraestructura para la vivienda y la atención al surgimiento de asentamientos espontáneos.

Le corresponde, asimismo, lo relacionado con la planificación y control del desarrollo urbano y regulación de la tierra urbana.

El papel central que juega el MINVAH y que condujo a que el equipo de investigación de Nicaragua realizara una explicación más profunda de las repercusiones de su accionar en dos poblaciones marginadas de Managua, se explica por la responsabilidad que se le asignó a esta institución, en lo que a intervención de repartos ilegales se refiere. Además le correspondió la aplicación y la administración de la ley de inquilinato a partir de 1980. La aplicación de las leyes de regulación de cuotas de amortización de viviendas y sobre el uso del suelo en las áreas de desarrollo de los asentamientos humanos le otorga el suficiente peso para que se haya incursionado tanto en su gestión.