

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano
Maestría en Estudios Urbanos
Promoción 1999-2001

**ANÁLISIS DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO URBANO
DE LA CIUDAD DE MANAGUA, 1998-2015**

Tesis para optar al grado de Maestra en Estudios Urbanos
Miriam Soza Maltéz

Manuel Ángel Castillo
Director de Tesis

Gustavo Garza Villarreal
Lector

2002



A mi familia, con amor.

*"Que antes que piedra y
que madera y hierro la
Ciudad era espíritu.."*

Eduardo Marquina
(Canciones del momento, 1910)

INDICE

PRÓLOGO	3
1. EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN Y FUNDAMENTOS DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO URBANO DE MANAGUA, 1998-2015.	6
Antecedentes de la planeación urbana en Managua	8
Fundamentos del Plan General de Desarrollo Urbano, 1998-2015	12
2. EL DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO	15
Elementos de la trama urbana	15
i. Infraestructura	20
ii. Vivienda	22
iii. Equipamiento social	23
iv. Equipamiento municipal	24
v. Medio ambiente	25
vi. Imagen Urbana	26
Zonas homogéneas y áreas aptas para el desarrollo	27
Necesidad de un diagnóstico más riguroso	32
3. EL MARCO NORMATIVO	34
Confusión por la falta diagnóstico	34
¿Problemática, retórica del tema o profundización de la confusión?	39
Hacia una propuesta de zonificación y uso del suelo	41
La concreción de la Propuesta	44
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	55

PRÓLOGO

Este trabajo de tesis tiene como objeto analizar la consistencia interna de los aspectos lógico-formales del Plan General de Desarrollo Urbano de Managua, 1998-2015, y su potencial como instrumento de planificación de la ciudad.

La hipótesis que se intenta comprobar mediante esta investigación es que: el Plan General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Managua, tal y como está concebido, adolece de falta de consistencia y coherencia interna en sus planteamientos; por ello, no puede constituir un instrumento efectivo de planificación urbana.

Algunos elementos teóricos y conceptuales ayudan a ubicarse en el amplio y no siempre claro ambiente de la planeación. Una definición aportada por Manuel Ángel Castillo señala que “la planificación ha surgido como una vía para normar y orientar la acción del Estado en sus diferentes niveles institucionales, así como sobre los distintos ámbitos de la realidad social” (1988: 5). Este trabajo no proporciona detalles acerca de la pertinencia o no de la práctica de la planeación, lo cual es un debate actual que se confronta con la perspectiva, se puede decir, neoliberal de que el desarrollo puede dejarse a las fuerzas libres del mercado, visión que ha tomado fuerza en los últimos tiempos. En este sentido, diversos autores han señalado que las perspectivas de un desarrollo más equilibrado no pueden dejarse a expensas de las fuerzas del mercado y a la necesidad de la reproducción ampliada del capital (véase por ejemplo, N. Smith, 1990; Harvey, 1985; J. L. Berry, 1988).

El presente trabajo se apoya en la visión que parte de considerar que los planes de desarrollo urbano son elementos fundamentales para abordar el análisis de la problemática y perspectivas de la acción planificadora. En este marco, la búsqueda de instrumentos que permitan hacer más eficiente la ejecución y puesta en práctica de las políticas públicas y la asignación de recursos públicos, se torna en una tarea de primera necesidad. Por esto el estudio exhaustivo de los documentos que conforman el Plan, en cuanto a su consistencia lógico-formal y su adecuación a la naturaleza y complejidad del fenómeno que pretenden normar, se considera un aporte útil para avanzar en la definición de acciones específicas orientadas a incrementar la eficacia de esta práctica.

La estrategia del análisis consiste en realizar una revisión documental de los componentes del Plan, como son el diagnóstico y la propuesta, que incluye el marco normativo (objetivos,

metas e instrumentos). El análisis de estos documentos buscará definir, como su objetivo lo indica, su consistencia interna, nivel de operacionalidad y grado de articulación lógica de sus partes; en otras palabras, el grado de continuidad o coherencia interna de sus elementos.

La secuencia del análisis se presenta de la siguiente manera: primero, se presenta una referencia general del país en su contexto regional, y de la ciudad en particular. Luego un apartado que contiene una referencia a la evolución de la planeación urbana de la ciudad donde se exponen en forma breve los antecedentes más importantes de este proceso, y del marco jurídico. Por último se hace una referencia a los fundamentos del Plan, en éste se expone: cómo se cataloga el Plan como instrumento y, qué función se le otorga de acuerdo con sus características. En el segundo apartado se analiza el diagnóstico, se revisa cada capítulo en forma exhaustiva para determinar cuáles son sus contenidos básicos, sus elementos estructurantes y sus restricciones, confrontándolo con la función que teórica y lógicamente se le asigna. Tercero, se aborda el marco normativo, igualmente se hace una revisión capitular detallada y se analiza en su vinculación con los elementos del diagnóstico y con los fundamentos del Plan.

Este método implica tres niveles de análisis: uno, es el sustantivo derivado del diagnóstico y de la propuesta; dos, es el normativo asociado con la definición de objetivos y metas; y tres, el nivel estratégico, vinculado con los lineamientos programáticos y la parte instrumental, que en conjunto representan los elementos constitutivos del Plan. Como señala Coraggio, “si bien analíticamente se pueden delimitar los diferentes componentes de un plan, en una práctica fundada científicamente es necesario considerar la interacción entre los diferentes momentos del proceso de planificación” (1987:242).

De esta forma el documento se estructura en cuatro apartados: el primero contiene la evolución de la planeación urbana de la ciudad y los fundamentos del Plan General de Desarrollo Urbano, 1998-2015; en el segundo se realiza el análisis del diagnóstico; en el tercero se aborda el marco normativo, y por último, las conclusiones del trabajo.

En relación con el objeto de estudio de esta investigación no se conoce ningún estudio similar sobre éste o cualquier otro plan de la ciudad, lo cual por una parte inhibe la posibilidad de contar con referentes de comparación en cuanto a enfoque o estrategia metodológica para abordarlo, pero por otra, confirma la validez de este intento de análisis de la planeación urbana de Managua. Esto implica la identificación de sus principales características, valga decir restricciones y posibilidades como instrumento de gestión y toma de decisiones de la

administración municipal y demás agentes del desarrollo urbano. De tal manera que está planteado el reto de que este acercamiento al estudio de la planeación urbana de la ciudad de Managua, aporte de manera concreta, por una parte, conocimiento y, por otra, algunas ideas que contribuyan a superar los problemas que actualmente se enfrentan en este campo tan sustantivo de la gestión municipal.

El Plan General de Desarrollo Urbano, que es objeto de este análisis no fue oficialmente aprobado por la municipalidad, sino que quedó como un borrador final; no obstante, se considera válido su análisis dado que, por una parte, llenó todo el proceso formal en su elaboración como cualquier otro plan que se haya realizado, y por otra, es el único plan susceptible de ser analizado precisamente porque ha sido el único que se ha elaborado en la década de los noventa.¹ Consta de dos volúmenes, uno de diagnóstico y otro de propuesta; el área de estudio es únicamente la parte urbanizada del municipio. Tenía la intención de ser una respuesta a la reaparición -después de muchos años- de esfuerzos de inversión, tanto públicos como privados. Este borrador se concluyó en 1998 y fue sometido a un proceso de revisiones internas.²

Para el logro de este trabajo, han contribuido de manera muy especial los maestros de El Colegio de México que me asesoraron, ellos son: Manuel Ángel Castillo García como director y Gustavo Garza Villarreal como lector. Agradezco también a Daniel Hiernaux y Boris Graizbord por el interés con que atendieron mis consultas. Mi reconocimiento para las personas de la Alcaldía Municipal de Managua, quienes me brindaron todo su apoyo para conseguir la información necesaria para este trabajo, de manera especial a Alina Salomón y a Fred Gonlag. De igual manera mi gratitud con Andrea Huerta por su colaboración en la corrección de estilo.

La realización de esta Maestría ha sido financiada por la Fundación Heinrich Böll, a sus directivos de la Sede de Alemania y a los funcionarios de la Oficina Regional de San Salvador les expreso mi agradecimiento y mi compromiso con las causas que apoyan en la región.

1 Cabe recordar que en Nicaragua se han vivido cambios muy drásticos en su sistema sociopolítico, la década de los ochenta fue el periodo revolucionario y estuvo gobernada por una junta de gobierno y posteriormente por el Partido Frente Sandinista. En la década de los noventa se dio un cambio drástico del sistema, y con ello la anulación o redefinición de distintos programas y políticas del sistema anterior. A esto habría que agregar que las condiciones generales también cambiaron por lo que algunas propuestas, particularmente de planeación urbana, perdieron vigencia.

2 Como resultado de esto se determinó replantear la propuesta ampliando su enfoque a todo el municipio, basándose en estudios más profundos en lo relativo a los aspectos económicos, sociales y ambientales, y buscando una mayor incidencia de las políticas de inversión y desarrollo de los gobiernos central y municipal. Actualmente se encuentra en elaboración este documento que se denomina Plan General de Desarrollo Municipal con una temporalidad de diez años.

1. EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN Y FUNDAMENTOS DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO URBANO DE MANAGUA, 1998-2015

Nicaragua, al igual que los demás países latinoamericanos ha registrado un acelerado proceso de urbanización a partir de la segunda mitad del siglo pasado, situación que persiste hasta el presente. Este proceso de urbanización en el país se ha caracterizado por su concentración demográfica en términos absolutos y relativos en la Ciudad de Managua, capital de la República. Entre las causas más importantes de este fenómeno se señalan los cambios productivos asociados tanto a la dinámica económica global como a las condiciones políticas internas a las que se ha enfrentado el país en este período, y por supuesto a las condicionantes históricas que han configurado el territorio nacional y las relaciones sociales de la sociedad nicaragüense.

El grado de urbanización de Nicaragua, que hasta 1950 tuvo un comportamiento similar al de los restantes países centroamericanos, registró aumentos sostenidos a lo largo de las tres décadas subsiguientes.³ En el año 1979 llegó a alcanzar 53 por ciento, mientras que Costa Rica llegó 43 por ciento; El Salvador se aproximó 40 por ciento, Guatemala, 38 por ciento y Honduras 35 por ciento. De esta manera la ciudad de Managua como principal centro receptor de la migración duplicó su población aproximadamente cada 10 años. En 1950 la población capitalina era de 109 400 habitantes, en 1963 alcanzó 234 600 y en 1971, 398 500 (Fernández, 1993:81). Actualmente, treinta años después, la población de Managua se estima en 903 100 habitantes.⁴

Un aspecto que es relevante mencionar es que el país ha vivido bajo permanente tensión política, militar, social y económica durante las últimas seis décadas. Desde el año 1934 la nación estuvo sometida por una dictadura, el régimen militar de los Somozas, al mismo tiempo que un movimiento guerrillero robustecía su lucha por deponer dicho sistema represivo. La dictadura fue derrocada en 1979 mediante una insurrección popular liderada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional. El FSLN, que posteriormente se transformó en un partido de izquierda, gobernó el país entre 1979 y 1989, bajo una permanente agresión provocada por movimientos de oposición políticos y militares, y bajo un bloqueo económico impuesto por el gobierno de Estados Unidos. Como desenlace de ese conflicto de diez años y en la búsqueda de

³ Grado de urbanización es la razón entre la población urbana y la población total.

⁴ Censos Nacionales, 1995. Cifras oficiales preliminares, recuento manual. INEC, sept. 1995. Managua, Nicaragua.

acuerdos de paz, en 1990 se realizaron elecciones nacionales en las que resultó ganadora una coalición formada por catorce partidos políticos de diferentes tendencias ideológicas, y que gobernó hasta 1996. Actualmente el país está gobernado por un partido con orientación de derecha y se encuentra en la víspera de nuevas elecciones.

En este contexto no es difícil imaginar la crisis que ha vivido la población, en condiciones de polarización política, restricciones económicas, y en la que el problema principal es la falta de empleo. Las migraciones masivas hacia Costa Rica y Estados Unidos son parte de las pocas opciones que tiene la población. Así, en el país han incidido una serie de factores, que como se señaló antes, han sido también determinantes en la definición de la problemática que hoy enfrenta la capital en términos de expansión física asociada a un crecimiento acelerado de su población, y de grandes desequilibrios en la oferta y demanda de bienes y servicios y, por tanto de la gestión urbana.

La ciudad de Managua tiene origen prehispánico; ubicada en las laderas del Lago Xolotlán, a la llegada de los conquistadores era una importante plaza indígena. Durante la colonia fue organizada con un trazado cuadrícula, regular y compacto, característico de esa época. En 1852 se constituyó en capital de la República, con lo que se dio inicio a un proceso de centralización de las actividades político-administrativas y económicas más importantes del país.

Las características geológicas son un factor importante de considerar, pues la ciudad se ubica sobre una zona sísmica, circunstancia por la que ha sido afectada por varios terremotos, algunos muy destructivos. Entre éstos destaca un temblor ocurrido en 1931 que prácticamente destruyó la joven capital, la cual fue reconstruida en el mismo sitio, con el mismo trazo y con una estructura monocéntrica. A partir de 1950 se inició el crecimiento acelerado de la capital llegando a albergar alrededor de 20 por ciento de la población nacional. Posteriormente fue fuertemente afectada por otro terremoto, ocurrido el 23 de diciembre de 1972. Éste fue un sismo devastador que destruyó partes importantes del área urbanizada, con un saldo de 10 mil muertos y 20 mil lesionados. La parte más afectada por ese evento fue el área central de la ciudad que quedó prácticamente en ruinas, y donde hasta hoy, casi treinta años después, sólo se puede observar un incipiente intento de reconstrucción.⁵

5 "Managua, un futuro compartido". PGDM. Alcaldía Municipal de Managua-Hermandad Amsterdam-Managua. 2000.

Después de este último sismo, la reconstrucción de la ciudad se dio en la forma de nuevos repartos habitacionales que proliferaron alrededor del área destruida, provocando una dispersión urbana sin precedente.⁶ Debido a que la ciudad está afectada por varias fallas sísmicas, se dejaron enormes “bolsones” o áreas libres de edificaciones en la trama de la ciudad donde no se podía o no se debía construir nuevamente. Con el tiempo muchas de estas áreas se fueron poblando con asentamientos irregulares, y últimamente con construcciones formales, como hoteles e infraestructura para otros servicios. Esta situación es otro factor que igualmente ha sido importante en la configuración física actual de la ciudad. Entre sus particularidades, la capital nicaragüense no cuenta con un centro propiamente dicho como típicamente existe en otras ciudades y especialmente en las capitales.

Para enfrentar esta dificultad, los planificadores urbanos en la década de los ochenta intentaron, como estrategia de planeación y gestión de la ciudad, fortalecer una estructura urbana policéntrica, mediante la creación de subcentros de servicios de distintos niveles, esquema que aún se mantiene. De esta manera, Managua no es la típica ciudad con zonas bien diferenciadas en materia de usos de suelo, sino muy dispersa, con enormes espacios vacíos en su interior, con una franja periférica en la que día con día crece la urbanización irregular, y donde algunos servicios, principalmente asociados con el comercio y el turismo, pujan por conformar zonas especializadas. Resulta relevante asimismo la conformación de un “centro longitudinal” sobre el eje vial Carretera a Masaya, en donde se ha gestado todo un proceso de cambios de uso habitacional a comercial, de servicios y mixtos.⁷

Antecedentes de la planeación urbana en Managua

En un breve recuento de lo que han sido las experiencias recientes de planeación urbana en Managua se puede señalar que:

En cuanto a planes reguladores, la ciudad contó con su primer Plan Regulador en 1954. Éste consistió en una zonificación básica del uso del suelo y estuvo en vigencia hasta 1968, año en el que fue actualizado. En 1973, con la creación del Viceministerio de la Planificación Urbana, se preparó un Plan General de Desarrollo Urbano, con el objeto de ordenar la reconstrucción de la ciudad después del terremoto de 1972. Estos estudios finalizaron en 1982,

⁶ Repartos habitacionales se refiere a nuevas urbanizaciones; es sinónimo de fraccionamientos urbanos.

⁷ “Managua, un futuro compartido”. PGDM. Alcaldía Municipal de Managua-Hermanamiento Amsterdam-Managua. 2000

cuando el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, sucesor del VIMPU, promulgó el Plan Regulador del Municipio de Managua, ratificado por los gobiernos municipales en 1991 y 1997, y que aún está vigente. Este Plan Regulador contiene elementos de zonificación y uso del suelo, desarrollo urbano, permisos de construcción, de localización de gasolineras, vialidad y áreas de estacionamiento.⁸ Existe además un Reglamento del Área Central de Managua como complemento del plan maestro de este sector de la ciudad; éste tiene el fin de constituirse en el instrumento legal que haga efectivas las disposiciones urbanísticas, normas técnicas y procedimientos administrativos inherentes a la ejecución del mismo, y “pasa a formar parte del Plan regulador de Managua”⁹.

Por otro lado, se han elaborado planes o esquemas de desarrollo urbano. A mediados de la década de los ochenta se inició el estudio de la problemática urbana de Managua considerando su interrelación territorial en el nivel de región metropolitana. El resultado fue el *Esquema de desarrollo urbano de Managua*, editado en 1987 por el MINVAH y la Alcaldía de Managua. A comienzos de la década de los noventa, tomando como referencia el EDUM, la Alcaldía de Managua inició estudios para la elaboración de un Plan general de desarrollo urbano, mismo que es objeto de este análisis.

Otros instrumentos de planeación del municipio han sido los planes parciales. En 1994 se concluyó un plan específico para el centro histórico de la ciudad que se denominó Plan maestro del área central de Managua.¹⁰ Mas recientemente, en 1999 se han realizado otros estudios parciales; el criterio predominante en este caso ha sido la elaboración de propuestas de zonificación en sectores considerados dinámicos en la ciudad. Los sitios objeto de esta planeación son:

Sector 1, Pista Jean Paul Genie – Carretera a Masaya. La justificación de éste es que ahí se desarrollaban urbanizaciones en áreas de reserva natural y de protección de erosión hídrica. La propuesta de zonificación fue aprobada por el Concejo municipal.

8 Este Plan es el único instrumento legal que sirve actualmente para controlar y orientar el uso del suelo y construcción y la ciudad de Managua. Según la Ley de Municipios, las municipalidades ejercen competencia sobre el control del desarrollo urbano, uso de suelo, higiene comunal, protección del medio ambiente, ornato público, drenaje de aguas pluviales, que son elementos de la urbanización.

9 Reglamento del Área Central de Managua. Alcaldía de Managua, abril de 1995.

10 Los estudios realizados para el Área Central de la ciudad, de igual manera que el EDUM, han contado con apoyo financiero y técnico del gobierno de Holanda, mediante el Hermanamiento Amsterdam-Managua.

Sector 2, Sub-centro Urbano Rubén Darío. En éste se concentraban las principales inversiones comerciales, financieras y hoteleras, en zonas residenciales y de comercio menor según la legislación vigente. Esta propuesta fue igualmente aprobada por el Concejo Municipal.

Sector 3, Mercado Mayorista-Barrios Shick. Es un sector urbano que contiene un alto porcentaje de asentamientos espontáneos, así como limitantes para su desarrollo por restricciones de altura, dada su proximidad al aeropuerto, y por encontrarse sobre un manto acuífero.

Otra acción de planeación se dio a raíz del huracán Mitch, mismo que causó graves daños a la población capitalina ubicada en la zona costera del Lago Xolotlán. La Alcaldía Municipal diseñó un plan de ordenamiento urbano para el área urbana del Distrito 1 y de la urbanización llamada Nueva Vida para reubicar a la mayoría de los damnificados.

Por otro lado, en la municipalidad se han elaborado estudios sectoriales; entre éstos se pueden citar el Plan Integral de Transporte y Vialidad del Municipio de Managua, con la colaboración de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón elaborado en 1999, y un estudio de Manejo Integral de Desechos Sólidos. Es posible que existan otros estudios y documentos a los que por desconocimiento no haya tenido acceso o porque recién estén elaborándose.

En cuanto al marco legal y normativo que rige para la planeación y el ordenamiento territorial en Nicaragua se puede señalar que, de acuerdo con la Ley 40 o “Ley de Municipios”, se establece que: “el Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país.”¹¹ Se organiza y funciona con la participación ciudadana. Son elementos esenciales del municipio: el territorio, la población y su gobierno”. Asimismo, esta ley otorga autonomía a los municipios, en los términos siguientes: “la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen”.

En el Título II esta ley señala que “Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver,

¹¹ Ley de Municipios conocida como Ley 40, publicada en La Gaceta, Diario Oficial núm. 55 del 17 de agosto de 1988. A esta ley se le han incorporado reformas, las cuales se citarán oportunamente en caso necesario.

bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la Nación”. En este mismo apartado en el artículo 7, inciso 5 se mencionan las competencias relacionadas con el ordenamiento territorial y la gestión urbana: “La planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural, por lo que podrá: a. Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los mismos”.

En Nicaragua no existe una ley que regule la planeación de los asentamientos humanos en el país.¹² No obstante, existe un marco general que pretende orientar el ordenamiento territorial, siendo la institución responsable de esto el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).¹³ Este instituto ha elaborado lineamientos generales en el marco de su competencia y que según su ley orgánica “está encargado de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país; de ejecutar los estudios de ordenamiento territorial; de realizar los estudios para la prevención y mitigación de los efectos provocados por fenómenos naturales peligrosos; de realizar los estudios meteorológicos y geofísicos; de regular y efectuar los trabajos cartográficos y geodésicos; y de normar, regular, operar, actualizar y ejecutar el catastro físico nacional”.¹⁴

En el artículo 8 de dicha ley se establece que la institución “coordina los estudios que permitan la integración de variables físicas naturales del territorio en concordancia con las variables socioeconómicas, al fin de elaborar propuestas estratégicas para el ordenamiento territorial y las fuerzas productivas para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y la prevención y mitigación de los desastres naturales”. Por otra parte, prescribe que “analiza y caracteriza el territorio nacional, en función de su problemática, potencialidades y restricciones para elaborar estudios de ordenamiento territorial en el nivel nacional, regional, departamental, municipal y urbano”. De estos mandatos y de una práctica que se tuvo en la década de los ochenta, cuando se intentó realizar análisis integrales del territorio con vistas a formular estrategias de desarrollo nacional, se desprende que esta institución tiene, por una parte, la responsabilidad y, por otra, la capacidad de aportar lineamientos que permitan orientar y

¹² A diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en México en donde rige la Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en mayo de 1976.

¹³ El INETER es un ente descentralizado del gobierno; tiene autonomía técnica y administrativa; fue creado por decreto ejecutivo en 1981 y redefinido en 1999 mediante la Ley 311 (Ley Orgánica publicada en La Gaceta, Diario Oficial núm. 143 del 28 de julio de 1999).

¹⁴ Capítulo II art. 3. 1. Ley Orgánica del INETER.

articular la planeación urbana y municipal con ámbitos territoriales más amplios (regional y nacional) y también sectoriales, especialmente de la parte económica y demográfica.

Existen otras leyes que también forman parte del marco normativo del ordenamiento territorial, como es el caso de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.¹⁵ En su primer artículo, establece que “tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política” (art. 1, cap. 1, título I). Esto es especialmente relevante para el caso que se estudia, porque en el mismo objetivo general de la propuesta del PGDU se alude a un concepto de desarrollo sostenible, así como también en sus objetivos específicos, en las políticas generales y en sus estrategias. Más adelante señala que “la planificación del desarrollo nacional, regional y municipal del país deberá integrar elementos ambientales en sus planes, programas y proyectos económicos y sociales, respetando los principios de publicidad y participación ciudadana. Dentro del ámbito de su competencia, todos los organismos de la administración pública, entes descentralizados y autoridades municipales deben prever y planificar la no afectación irreversible y la protección y recuperación del ambiente y los recursos naturales para evitar su deterioro y extinción” (art. 12, cap. 1, título II).

Fundamentos del Plan General de Desarrollo Urbano, 1998-2015

El PGDU consta de dos volúmenes; el primero se denomina Diagnóstico Urbano y el segundo Propuesta del Plan General de Desarrollo Urbano de Managua. En términos generales en estos documentos se identifican los elementos que debe contener un plan, de acuerdo con Torres, quien al respecto señala que “se puede establecer que generalmente en el diseño de un plan están incluidas las etapas de diagnóstico, pronóstico, determinación de objetivos – metas, diseño de la estrategia, especificación de los instrumentos y políticas” (1998:5). Así es que desde este punto de vista, al menos en cuanto a forma, el Plan está estructurado en los términos que usualmente se aplican.

¹⁵ Ley núm. 217, aprobada por la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, el 26 de marzo de 1996.

Por sus características particulares, este Plan se inscribe en el tipo de planeación normativa,¹⁶ y tiene el enfoque y los elementos de un plan de zonificación de uso del suelo, y no de un plan general de desarrollo urbano. En la definición de plan general de desarrollo considerada en la legislación mexicana, se establece que “es un conjunto de disposiciones relativas al desarrollo integral de los asentamientos humanos, a la preservación y mejoramiento del territorio y del medio ambiente rural y urbano, para lograr el bienestar de sus habitantes” (LAHEJ, 1976, art. 40). No obstante, el esquema adoptado para diseñar el PGDU se orienta a lo que se conoce como *zoning*; éste consiste, a grandes rasgos, en dividir a la ciudad en áreas, y con base en criterios funcionales y de vocación de la tierra se asignan los usos del suelo.¹⁷

La parte medular del PGDU que lo define como normativo y que imprime su orientación espacialista, se observa en lo que constituye su propuesta, contenida en el capítulo cinco que se denomina precisamente *el plan*, y los elementos que lo constituyen son: *zonificación y uso de suelo, estructura de centros, estructura vial, estructura de áreas verdes y zonas de vivienda*. A pesar de que en los capítulos anteriores se tratan distintos aspectos, incluyendo algunos de orden social, económico y demográfico, en esencia la propuesta concluye en un plan de zonificación

Esto se refuerza con el contenido del capítulo cuatro que es *la base del Plan*, y que comprende los *fundamentos, principios, concepto urbanístico y límites*. En los *fundamentos* se señalan siete elementos: *potencialidades y restricciones, centros urbanos y ejes de actividad, áreas habitacionales, elementos paisajísticos, vialidad, infraestructura técnica e imagen urbana*, los cuales nuevamente se refieren a características físicas-naturales, funcionales y del medio construido. En los *principios del plan* se señala que “*el PGDU orienta su propuesta al cumplimiento del principio de sostenibilidad urbana a través de hacer a Managua una ciudad ecológica, funcional, con desarrollo económico y humanizada*”. Sin embargo su alcance se limita a una propuesta de zonificación, sin que se observe una articulación con los demás subsistemas que orienten el logro de estos principios que lo fundamentan.

16 La planificación normativa ha tenido amplia aplicación especialmente entre las décadas 60- 80. Como actor central figura el Estado (central y los niveles inferiores de gobierno). El objeto de planeación engloba desde la totalidad (nación) hasta las demás escalas territoriales y sectoriales. La relación del sujeto (Estado) con el objeto es de dominación total. Generalmente la temporalidad que cubre es de mediano plazo. La participación social es por una parte, reducida, y por otra, posterior a la toma de decisiones.

17 Esta visión de planeación urbana ha sido ampliamente criticada e incluso descalificada, debido a la rigidez que presenta su sustento teórico; pues en ella se relegan, en buena medida, las causas que dan origen a los problemas de las sociedades urbanas (Torres, 1998: 40).

El *concepto urbanístico*, de acuerdo con el texto, “*proporciona las líneas generales para la organización espacial urbana y su integración con el Municipio, y global en su relación con el entorno metropolitano*”. Se presentan esquemas gráficos de los ambientes urbano, suburbano y rural; del medio ambiente; del sistema de centros de servicio jerarquizado; reforzamiento de zonas económicas, y de la estructura vial radio concéntrica. No se hace ni un esbozo de interpretación que articule estos elementos y tampoco se llega a una síntesis de este concepto urbanístico, y como puede verse, se trata de elementos de orden espacial. En el último punto de este capítulo que se refiere a los *límites*, se hace una descripción y cuantificación de áreas que se subdividen en : urbana (consolidación, saturación y expansión); suburbana (este, oeste y sur); y rural.

De esta manera se destinan dos capítulos completos de la parte conclusiva del Plan, a definir los elementos estructurantes de la propuesta, y que son esencialmente de orden espacial, y constituyen o son la base para un esquema de zonificación. Esto más allá de la evaluación en cuanto a contenido, forma y consistencia que puedan tener internamente y en relación con las partes restantes del Plan.

2. EL DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO

En la presentación del documento de diagnóstico se establece lo que pudieran ser sus objetivos. Se dice que “*resume todos los aspectos de la problemática sectorial que inciden en el área urbana de Managua*”.¹⁸ Se agrega que “*es el punto de partida para la definición de propuestas; que proporcionará elementos de análisis importantes para la revisión y actualización del Plan Regulador de Managua; y que de éste (diagnóstico) se derivarán los lineamientos y políticas a seguir para ejercer un mejor control en el funcionamiento y ordenamiento urbano de la ciudad, hasta el año 2020*”. De esta manera se identifica el planteamiento de al menos tres objetivos que deben ser alcanzados por el diagnóstico. Partiendo de esto se intentará evaluar su cumplimiento de acuerdo con el contenido y alcance a lo largo del documento. Se intentará extraer de manera concisa las partes del diagnóstico que aporten elementos para ello, y se harán valoraciones respecto de su pertinencia y consistencia internas, para más adelante establecer el análisis de consistencia respecto de las otras partes del Plan.

Elementos de la trama urbana

El primer capítulo se denomina *Generalidades*, y en él se hace una referencia a la ubicación geográfica, a las características del medio natural, una reseña histórica y, por último, un apartado de *aspectos generales*. En general, no se considera como una parte sustantiva del diagnóstico para los propósitos de este trabajo, aunque es pertinente subrayar que su abordaje es simple, contiene datos que se repiten en apartados sucesivos con más detalle, pero especialmente se observa que se trata de cumplir con una formalidad en el conjunto del documento.

La parte de este capítulo que se considera sustantiva es la que trata sobre las *características del medio natural*. Se describen características como clima, geomorfología, hidrología y geología. La valoración sobre estos contenidos es que esa información es necesaria pero no suficiente para los fines que tiene el diagnóstico y carece de vinculación con los problemas concretos que enfrenta la ciudad. No se relacionan como factores que puedan incidir y dar lugar a ciertos lineamientos para la planeación urbana. Aquí debería darse a conocer, por ejemplo, información referente a la calidad de la tierra con vistas a determinar la vocación del

¹⁸ Con frecuencia se observa que en la formulación de planes se cae en generalizaciones o abstracciones como ésta.

suelo, mediante una evaluación de las propiedades físicas y la localización de las porciones de suelo susceptibles de ser urbanizadas.¹⁹ Un caso concreto de los problemas graves que enfrenta la ciudad de Managua son las inundaciones de calles y de barrios enteros en época de lluvias; sin embargo, no hay referencia a situaciones particulares, que son recurrentes y afectan de manera seria a todos los ciudadanos. Omisiones de este tipo hacen que no se puedan tener parámetros que permitan cuantificar su magnitud e inhiben la posibilidad de plantear estrategias adecuadas para enfrentarlos.

El capítulo dos son las *características del medio urbano*. El primer apartado trata el *Aspecto socioeconómico*,²⁰ cuya extensión es de dos páginas y que incluye dos gráficas. Su contenido básicamente son citas de los resultados de una encuesta que, en forma de porcentajes, hacen referencia a características demográficas como tamaño de población, estructura etárea, esperanza de vida, entre otros.²¹ Igualmente se citan algunos datos relativos a la población económicamente activa y a los niveles de desempleo, actividad económica e ingreso. Por último, se refiere a las características de la vivienda y a otros indicadores sociales, como niveles de analfabetismo tomados de otra fuente y los cuales supuestamente son indicadores de necesidades básicas insatisfechas.²²

Aquí se observa una gran simplicidad en el abordaje de los aspectos sociales y económicos. El aspecto demográfico no debería reducirse a la cita de porcentajes, con una carencia, me atrevo a decir absoluta, de análisis. Esto se torna más relevante si se considera que un plan de tipo normativo basará, ineludiblemente, sus proyecciones en los datos de población; igualmente, las propuestas sectoriales tendrán como insumo básico esta información. De tal manera que el abordaje, no sólo amplio sino concienzudo, de este aspecto se vuelve una cuestión preeminente, y su carencia hará que no se cuente con una base de análisis apropiada para la proyección de necesidades y consecuentemente para la definición de políticas y estrategias.

19 Otros elementos que podrían tratarse aquí son, por ejemplo la evaluación del asoleamiento que puede influir en la determinación de densidades de construcción, los vientos para adecuar el trazo vial y/o la ubicación de las industrias y, en general, para la determinación de la zonificación.

20 No hay ninguna definición de lo que debe contener este aspecto y tampoco se entiende por qué se mezclan los aspectos demográficos, que son diferentes de los económicos con los de vivienda y de analfabetismo.

21 Encuesta socioeconómica-físico urbana que fue realizada por la Alcaldía Municipal de Managua en 1992.

22 Publicaciones de FIDEG, el cual es un organismo no gubernamental que monitorea de manera sistemática algunos indicadores de calidad de vida mediante muestras, especialmente en algunas ciudades de la Región del Pacífico de Nicaragua.

De igual manera se aborda el tema económico, que de más está decir es un asunto de primer orden para la ciudad, y que por su complejidad debería ser tratado con un nivel analítico que corresponda con su importancia. Sin embargo son notorias sus limitaciones porque se reduce a la cita de porcentajes de la población económicamente activa, de la actividad económica y del ingreso laboral.

Se trata entonces de un apartado que no llega a tener características de análisis porque se reduce a enumerar datos citados de fuentes secundarias, que por su carácter elemental no llega a definir los puntos neurálgicos de la problemática económica local, que no incorpora adecuadamente la dimensión espacial, que ignora la importancia de la evolución de la economía y que, en general, carece de lógica y consistencia interna. Llama la atención la utilización de fuentes que por demás no parecen fiables pero sobre todo con información incompleta.²³ Un comentario obligado es que esta sección contiene información superflua que no aporta lo que debería ser sustantivo como conocimiento de la realidad y como comprensión de esos aspectos de la problemática urbana.²⁴ Adolece además de falta de vinculación lógica con los propósitos señalados antes para el diagnóstico, porque no se trata de relacionar algún fenómeno demográfico o económico con lineamientos para la planeación de la ciudad; de tal manera que estas secciones se vuelven tan sólo una incrustación dentro del diagnóstico.

Como un comentario adicional, al parecer ésta es una cuestión recurrente en la elaboración de planes. Al respecto cabe citar a Alfaro que señala “las serias limitaciones del componente sustantivo, particularmente en materia económica, limitan en gran medida la comprensión integral del fenómeno urbano y, en consecuencia, la posibilidad de incidir sobre el mismo” (1999: 62). Por otra parte, Torres se refiere a que “la información poblacional de los planes, además de ser escasa, siempre ha sido excesivamente sobrestimada y poco rigurosa. Resulta, entonces, evidente que estas secciones consisten solamente en la presentación de cifras, sin que en ningún momento se considere el papel que desempeña el examen de los factores

23 No se sabe por qué no se hace referencia a información oficial, por ejemplo, del Banco Central de Nicaragua o de otras instituciones oficiales.

24 En el análisis económico sería interesante conocer cuál es la base económica, la importancia según sector, la estructura del empleo, rangos y distribución del ingreso, salario mínimo, el aporte de la ciudad al PIB nacional, entre otros elementos que permitieran ubicar cuál es la situación actual de los aspectos económicos de la ciudad.

demográficos en la planeación urbana” (1998: 57).²⁵ La revisión de este apartado deja la sensación de que se enfrentarán problemas en las sucesivas secciones, como se verá mas adelante.

El apartado dos se denomina *estructura urbana*, con una extensión de seis páginas con gráficas. Su abordaje manifiesta ese sesgo espacialista que frecuentemente se observa en los planes urbanos, mediante el lenguaje utilizado y los elementos que se identifican como estructurantes de la ciudad. Éstos son del orden estrictamente físico, especialmente vialidad, centros de servicios y vivienda, a diferencia de lo que considera Jaramillo de que “las tres actividades que constituyen los destinos más importantes del espacio construido de la ciudad son: la industria, el comercio y los servicios” (1990:117). En este apartado está presente la idea de que la división de acuerdo con elementos físicos explicará el patrón de estructuración urbana; sin embargo, no hay una interpretación de la lógica que subyace detrás de éstos. De acuerdo con Torres “la descripción del medio físico modificado debe incluir consideraciones sobre: la estructura político administrativa, la estructura socioeconómica y el análisis global de la estructura de la ciudad. En palabras sencillas, se trata de elaborar un inventario del espacio construido, y establecer la relación de éste con los modos de vida de la ciudad, lo cual constituye la parte medular de este tipo de estudios” (1998: 50).

El primer subapartado describe la *estructura vial* de la ciudad, señalando que el trazado se adapta funcionalmente al crecimiento anárquico de la misma. Los elementos que la conforman son: trama de vías radiales, vías circunvalatorias y trama secundaria. Los párrafos que se dedican a esta parte no incorporan análisis alguno acerca de las implicaciones de esta estructura para la vida y funcionamiento de la ciudad.

El siguiente subapartado se denomina *estructura funcional*. En él se hace una referencia a la estructura de centros de la ciudad y a la dificultad de que no exista una organización espacial, a la carencia de un centro hegemónico que contenga toda la gama de funciones de un centro metropolitano, aduciendo que supuestamente esto deviene en una serie de problemas urbanos. En esta afirmación no se argumenta por qué un centro metropolitano sería una solución, porque en

²⁵ Un análisis técnicamente correcto contribuiría a identificar algunos rasgos de la población como las tendencias evolutivas, los factores que contribuyen a determinar los movimientos migratorios, las funciones de consumo de las familias, sus propensiones del uso del espacio y en general de sus necesidades futuras, cuestiones a sopesar dentro de un plan de desarrollo.

ese caso también tendrían que evaluarse posibles problemas derivados de su existencia.²⁶ Por otra parte la realidad de Managua después del terremoto de 1972 cambió de manera radical y para siempre la estructura -se puede decir tradicional de la ciudad-, así que cualquier alusión a este tipo de consideraciones no pasa de ser, en lo concreto, más que una añoranza. Se describe la localización industrial y de las zonas habitacionales; en esta última se señala que la distorsión en su funcionamiento es producida por los asentamientos irregulares que ocupan áreas destinadas a equipamiento y derechos de vía y que esto obstaculiza las posibilidades de mejoramiento de los servicios y la circulación. Sin embargo, en este caso merece la pena recordar que esas áreas han permanecido vacías, entre otras cosas, debido a que los recursos para darles el uso previsto no han existido. Por otra parte, esta visión no se presta para un análisis en el sentido inverso, es decir, desde la perspectiva de que las áreas de reserva para uso habitacional para sectores de bajos ingresos no están previstas o no son suficientes, siendo la principal evidencia de ello, precisamente, la ocupación irregular de esos espacios. Esto último, sin lugar a dudas es una de las carencias más importantes de la gestión urbana. En el texto se citan una serie de problemas, por ejemplo de carácter ambiental, sin señalar en qué se basa este conocimiento (ej. estudios sectoriales). También se alude, y ésta será una constante a lo largo del documento, a unas supuestas causas de problemas, pero sin ningún argumento sólido.²⁷ De esta manera se llega a la conclusión de que este aspecto es tratado como una mera descripción, y carece de profundidad en la explicación de las causas que han determinado la morfología urbana de la ciudad.

El apartado tres, presenta la *problemática sectorial*, se divide en ocho rubros, que son: *uso del suelo, infraestructura, transporte, vivienda, equipamiento social, equipamiento municipal, medio ambiente e imagen urbana*.

En cuanto a *uso de suelo* hace referencia a la superficie de la ciudad y del municipio, y del área construida, señala densidades y distribución porcentual de los usos. En una *síntesis* se señala que la ciudad se caracteriza por su horizontalidad, baja densidad, dispersión y la ocupación sistemática de las áreas baldías por asentamientos espontáneos. De tal manera que se

26 Desde el punto de vista teórico algunos modelos como el de Hoyt rechazan la idea de que el núcleo comercial central sea único, así como que la vivienda y la industria sigan una distribución concéntrica (como lo propone el modelo clásico de la Escuela Ecologista de Chicago) y señala que las actividades comerciales tienden a prolongarse del centro a la periferia en forma de ejes a lo largo de las principales vías de comunicación (Garza; 1998: 10-11).

27 De manera reiterada se hace mención al fenómeno de los asentamientos irregulares como causa de los serios problemas que enfrenta la ciudad. Esto parece carecer de visión científica al no hacer en ninguna parte análisis alguno sobre este fenómeno que, además está decirlo, es un aspecto crítico en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

hace una utilización irracional e individual cada vez mayor del uso de suelo urbano en detrimento del espacio colectivo, con la consecuente elevación de los costos de urbanización y su mínimo aprovechamiento. En este último punto es pertinente señalar que “la experiencia ha demostrado que la distribución de los usos de suelo responde básicamente a intereses particulares, sin considerar el interés general de la sociedad” (Torres, 1998: 91). Al aseverar que hay una individualización del suelo urbano se pierde de vista que esto siempre ocurre bajo los mecanismos de mercado, la diferencia es que esta vez los actores de esta apropiación son los sectores de población marginados, así la diferencia radica solamente en que no se da mediante una transacción típica de compra-venta, para los fines a que se refiere y en última instancia es lo mismo.

i. Infraestructura

La *infraestructura*, se subdivide en los siguientes ítem: *agua potable*, *energía eléctrica*, *alcantarillado sanitario*, *drenaje pluvial* y *teléfonos*. A continuación se resumirá el contenido de cada aspecto y al final se hará una valoración.

En *agua potable* se hace referencia al inventario y tipificación de fuentes de abastecimiento y al déficit existente, al nivel de cobertura de la red de servicio y a las condiciones de legalidad del mismo y, se pronostica, que de acuerdo con las acciones de abastecimiento actuales no se garantiza agua más allá del año 2005.

En *energía eléctrica* se señala que la cobertura del servicio a nivel domiciliario es del 100 por ciento, siendo 14 por ciento tomas ilegales que producen pérdidas por 400 mil dólares anuales. El alumbrado público es casi inexistente, las inversiones en generación de energía son casi nulas y el crecimiento poblacional tensiona fuertemente al sistema, lo que conlleva frecuentes cortes del servicio.

En *alcantarillado sanitario*, solamente la mitad de la población tiene este servicio. Aunque gran parte de la población que no lo tiene se ubica cerca de las redes, no se conecta (asentamientos irregulares), lo que deviene en contaminación del manto freático. Este sistema drena por gravedad hacia el lago de Managua sin ningún tipo de tratamiento. Se menciona que existe un estudio específico elaborado por el organismo rector del nivel central de gobierno.

Drenaje pluvial, que está compuesto por diez cauces, y que igualmente drena hacia el lago de Managua arrastrando sedimentos desde las partes más altas de la ciudad lo que incide en la ocurrencia de inundaciones en distintos puntos. Un problema adicional es que dichos cauces

son utilizados como depósitos de basura y de aguas servidas por gran cantidad de barrios. Se menciona que existe un proyecto de mitigación.

Teléfono,: menos del 30 por ciento de la población tiene el servicio de teléfono (fijo). Se estima un déficit de 40 mil abonados, lo que incrementaría en un 25 por ciento la cobertura actual.

A manera de *resumen* se señala que los servicios de infraestructura resultan ineficientes, tanto por cobertura y capacidad como por la operatividad, lo que se debe entre otras cosas a: alto crecimiento poblacional y espacial en los últimos años especialmente en las áreas periféricas; deterioro y mala utilización de las redes existentes (conexiones ilegales) que encarecen el servicio; falta de inversiones en plantas y mejoramiento de los sistemas. Adicionalmente el manejo, especialmente de las aguas, deterioran los recursos naturales.

Los comentarios sobre lo anterior son que en teoría se debe analizar la ciudad en relación con los servicios urbanos para determinar los problemas e insuficiencias en su cobertura, valga señalar, en forma precisa. Debe considerarse que para diagnosticar las necesidades y problemas de estos sectores es preciso contar con estudios específicos; ésta es una deficiencia que se presenta de manera recurrente en este diagnóstico. Esto conlleva al problema de que al final se cae en generalizaciones al estimar porcentajes, pero sin identificar la problemática concreta y su localización territorial.

El siguiente apartado de la problemática sectorial es *transporte*; se hace un inventario de la red vial urbana, de la cual se señala que solamente 60 por ciento tiene revestimiento. Se identifican los principales problemas en los sectores de mayor actividad en la ciudad. Se señala que la sobreutilización de las vías deviene en problemas de congestionamiento especialmente en puntos críticos, 172 en total. Se citan datos de la Policía Nacional, y según esto en Managua circula casi la mitad del parque vehicular nacional, del cual una pequeña proporción lo hace en condiciones de ilegalidad.²⁸ Se describen los tipos de transporte y los problemas de déficit del transporte urbano colectivo que se calcula en casi la mitad de la demanda insatisfecha, y la distribución de la cobertura desequilibrada. Se detectan necesidades de reemplazo del parque vehicular por mal estado y, requerimientos de incrementarlo en 35 por ciento. Se identifican condiciones de inseguridad en paradas de autobuses. En cuanto al servicio de taxis se

²⁸ Es posible que la ilegalidad a la que se hace referencia tenga que ver con la falta de registro, lo cual es frecuente por la importación de vehículos usados desde los Estados Unidos, y a los taxis y otros vehículos de transporte colectivo piratas.

contabilizan 2 400 unidades, pero no se hacen valoraciones al respecto. Se señalan problemas de invasión de las terminales interurbanas por comerciantes. Igual que en el caso anterior, la lista de datos no se ajusta a una comprensión real del problema que se debería diagnosticar, siendo que la situación del transporte urbano en la ciudad es crítica. Las huelgas que los transportistas y usuarios del servicio organizan, y que de manera frecuente paralizan la ciudad y al país con enormes pérdidas económicas, son un indicador de que el problema no puede reducirse a cuantificar vehículos, vialidad y al congestionamiento. Es evidente la carencia de un estudio integral de transporte que realmente diagnostique los problemas.²⁹

ii. Vivienda

El apartado 3.4 se refiere a la *vivienda*; en él se reconoce que existe un problema histórico de vivienda. Se hacen estimaciones del parque habitacional por tipología. Se establece un indicador de hacinamiento de 7.9 habitantes por vivienda. El déficit se calcula en más de 50 mil unidades por hacinamiento, 53 mil por crecimiento poblacional, se estima que en el período de 1993 al 2020 se agregarán casi 27 mil unidades por año. En este caso no se especifica el método y los criterios aplicados para realizar el cálculo. Igualmente se observa una carencia de análisis y profundidad en el abordaje de este aspecto, lo cual es preocupante, especialmente cuando en el propio texto se reconoce que *“el problema habitacional en Managua es agudo y dentro del contexto social y económico que vivimos se pone de manifiesto a través de las tomas ilegales de tierras urbanas”*.³⁰ A esto hay que agregar que en los últimos tiempos ha sido una de las ofertas fundamentales de los políticos para conquistar el voto ciudadano, y además está permanentemente presente en la mesa de discusión de las autoridades y en la agenda de los grupos que demandan atención en este aspecto. Se señala que aproximadamente 65 por ciento de las viviendas presenta alguna irregularidad en la tenencia y que 18 por ciento es completamente irregular. Tampoco en este caso se señala en qué se apoyan estas afirmaciones y no se hace referencia a estudios específicos. Al final se menciona otro dato de la cantidad de viviendas, distinto al que se había presentado al inicio; no se entiende el sentido de esta referencia y no se señalan fuentes. No se refiere tampoco a la infraestructura institucional del sector vivienda, a

²⁹ Existe un Plan Integral de Vialidad y Transporte del Municipio de Managua realizado por la Municipalidad en marzo de 1999 con la cooperación del gobierno de Japón, pero no se hace referencia al mismo, quizás por ser posterior al inicio del Plan.

³⁰ En el mismo documento se reconoce que esta modalidad de autoprovisión de vivienda ha sustituido en los últimos años la gestión formal de la misma.

tipos de oferta, costos y otros detalles que podrían ser pertinentes para la comprensión del problema y para el planteamiento de políticas.

iii. Equipamiento social

El apartado 3.5 trata del *equipamiento social*, y los servicios que se consideran son *salud, educación y bienestar social*; en él se señala que todos ellos presentan altos déficit tanto por baja calidad como por oferta reducida. En *salud*, se hace referencia a la organización del sistema que ha realizado el Ministerio de Salud, el cual consiste básicamente en una jerarquización de centros, de acuerdo con el tipo y nivel de servicio que presta y esto se relaciona con una distribución territorial de atención. Para el nivel de *atención primaria*, se señalan problemas de legalidad de las instalaciones, infraestructura deficiente y falta de equipos.³¹ Para el *segundo nivel de atención* se aducen problemas de coordinación con los otros niveles, y como déficit se identifica la falta de un hospital general con todas las condiciones y equipos, sin indicar de dónde se obtuvo el dato o cómo se calculó. Se señala un incremento de la oferta de centros privados de servicios de salud, lo cual supuestamente ha disminuido la presión sobre los servicios públicos. Pero la falta de análisis a este respecto hace que no se valore que probablemente ocurre lo inverso, que ante la tremenda carencia de atención más o menos adecuada la gente se ve obligada a recurrir a la oferta privada, a pesar de que esto resulte costoso, especialmente para los sectores de población de bajos ingresos económicos. Adicionalmente, esa afirmación se presenta más como resultado de una intuición que como producto de una investigación estadística que dé una idea de la magnitud del problema.

En *educación*, se hace referencia al inventario de equipamiento educativo según nivel de atención: primaria, secundaria, educación técnica, educación especial y universitaria. Se identifican déficit en *primaria* de 110 centros (más de 50 por ciento respecto del parque existente); en *educación media* es de 13 centros; en *educación técnica* el déficit es de siete escuelas; en *educación especial* es de tres; en *educación superior* no se detecta déficit, pues por el contrario se señala que se han superado las demandas por el incremento de la oferta privada. Al igual que en el resto de apartados, en este caso tampoco se explica cómo se realizan estos cálculos o de qué fuentes han sido tomados, y además no se contextualizan.

³¹ La ilegalidad de las instalaciones puede deberse al hecho de que muchos centros funcionan en inmuebles que fueron confiscados en los años ochenta.

En *bienestar social*, en lo que respecta a los *centros de desarrollo infantil* que atienden a niños de 0-6 años existen cinco unidades y se identifica un déficit de 21 centros. En *hogares infantiles* la oferta es de cinco centros y el déficit es de 11, o sea mas del doble respecto de la capacidad instalada actual. En *hogar de ancianos*, no existen instalaciones y se requieren al menos cuatro centros.

La conclusión sobre este apartado es que se hace una descripción simple, e igualmente la evaluación sobre los déficit es el resultado de una operación matemática simple, al aplicar normas sobre cantidad de habitantes, pero sin ningún ajuste a las condiciones reales de cada sector y a las necesidades de la población que lo demanda. En tanto que se observa una falta de contextualización de los problemas, de su localización territorial y su cuantificación, se inhibe la posibilidad de definir o mejorar los parámetros para priorizar la inversión y determinar los usos de suelo.

iv. Equipamiento municipal

El apartado 3.6 es *equipamiento municipal*. De acuerdo con la Ley 40 es atribución de las municipalidades la construcción, administración y mantenimiento de *parques, mercados, rastros, cementerios y basura*.

En cuanto a *parques*, se describe el inventario según su jerarquía (infantil, residencial, vecinal, distrital, urbano y parque plaza). En *infantil* se señala que existen 17 y que el déficit es de 474; no se indica cómo se realizó este cálculo. En *residencial*, existen 45 y el déficit es de 158 unidades. En el nivel *vecinal* hay 65 unidades y el déficit es de cuatro. En el nivel *distrital*, existen tres y su déficit es de cuatro. En el nivel *urbano* se cuenta con dos sin déficit. En cuanto a *parque plaza*, existen 26 unidades y el déficit es de diez. Se aduce que los espacios destinados a este uso, especialmente a parques de barrio, han sido afectados por tomas ilegales para construcción de vivienda. Se agrega que más de la mitad de todos los parques se encuentran en estado regular o malo y carecen de mantenimiento.

En lo referente a *mercados*, el inventario es de nueve unidades, tres de nivel vecinal, tres de nivel distrital y tres de nivel de ciudad; de éstos, uno es mayorista y el resto minoristas. El problema que se identifica es que 60 por ciento de los locales se ubica en los alrededores de los mercados sin contar con las condiciones físicas adecuadas.

En materia de *rastros*, no existe un rastro municipal, sino algunos privados (no se especifica cuántos) y algunos operan sin autorización causando problemas ambientales.

Cementerios: el inventario es de 37; de éstos, 33 son ilegales. Los problemas que se identifican tienen que ver con la localización, algunos ubicados muy próximos a las zonas habitacionales, y otros que no cumplen con la normatividad y que entre otros problemas generan riesgo ambiental. En todos se identifica baja densidad en la ocupación del suelo, debiéndose esto, en parte, a restricciones económicas y también a la falta de regulaciones técnicas. El déficit identificado es de un cementerio para atender la demanda hasta el año 2020.

Basura: un problema muy sentido es la existencia de un gran número de botaderos ilegales; los casos más críticos se ubican en los distritos tres y seis. Existe un botadero oficial y su localización dificulta el funcionamiento eficiente de las rutas de recolección. El servicio cubre 80 por ciento del área urbana, siendo los barrios desatendidos los que se localizan en la periferia (marginados). De acuerdo con las normas se requieren dos nuevos botaderos para atender la demanda a mediano y largo plazos, al actual le queda una vida útil de cinco años. Un estudio específico indica que el actual botadero puede ser ampliado en el mismo sitio para que funcione por unos 15 años más.³²

Sobre este apartado llama la atención que, siendo responsabilidad de la municipalidad la atención de los mismos, se presenten las mismas limitaciones para su análisis que en apartados anteriores. En este caso sería lógico suponer que se dispone de información precisa sobre los problemas concretos, su localización y su dimensionamiento. No obstante, se continúa con el mismo nivel descriptivo que en el resto de casos, la aplicación de normas en abstracto y su desajuste respecto de la problemática concreta de la ciudad.

v. Medio ambiente

El 3.7 es *medio ambiente*; cuyos principales elementos contaminantes que se identifican son: *botaderos, viviendas sin infraestructura de servicios, alcantarillado sanitario, cauces, cuerpos de agua contaminados, industrias y congestionamiento del tráfico vehicular*. La zona crítica se localiza en la costa del lago de Managua, en donde se depositan grandes cantidades de desechos sólidos, aguas servidas y residuos industriales. En otra zona afectada severamente, también hacia el norte de la ciudad, los elementos presentes son contaminación industrial, tráfico vehicular y

³² Estudio de mejoramiento del sistema de desechos sólidos, elaborado por otra dependencia de la Municipalidad.

aéreo. Los asentamientos irregulares que no disponen de infraestructura básica se identifican como focos de contaminación. Se señalan otros elementos de riesgo potencial como son: gasolineras, cables de alta tensión, depósitos de arsenales militares, zonas de derrumbe, fallas geológicas, zonas de inundación y cauces. No obstante, es bueno aclarar que un análisis medio ambiental no debería reducirse a enlistar una serie de factores contaminantes, esto requiere, obviamente de un tratamiento interdisciplinario por su carácter de fenómeno complejo.³³ De tal manera que su abordaje tanto teórico como práctico debe ser, justamente interdisciplinario,³⁴. La perspectiva de la “interdisciplinariedad y sistemas complejos”, es una propuesta de fondo y a tono con la corriente de pensamiento conocida como “deep ecology”, lo central es que el objeto de estudio sea definido de manera interdisciplinaria, y se señala que no hay una ciencia que se ocupe de lo ambiental, pero también queda claro que éste va mas allá de lo ecológico, sus relaciones se extienden a todas las demás dimensiones de la vida social, y esto es justamente lo que le otorga ese carácter de sistema complejo.

vi. Imagen urbana

El último apartado de este capítulo es *imagen urbana*, aquí se menciona una serie de factores que supuestamente han determinado la imagen actual de la ciudad; entre éstos algunos se remontan a la historia desde la época colonial; se trata de elementos geográficos y socioeconómicos, como es el caso de la destrucción ocasionada por el terremoto de 1972. Se dice que la ciudad adolece de falta de identidad como ciudad y como capital. Se afirma que el desorden urbano se debe a la falta de un control efectivo del plan regulador y a la ausencia de un cuerpo de leyes que respalden las acciones urbanas en el territorio.³⁵ En una síntesis se señala que los principales elementos que afectan la imagen urbana son: la ausencia de un centro principal, la horizontalidad de las edificaciones, el crecimiento anárquico y disperso, presencia de asentamientos

33 Rolando García en su artículo “Interdisciplinariedad y sistemas complejos”, lo define como “... la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada...”.

34 Se entiende por “interdisciplinariedad” un enfoque metodológico que considera la mutua dependencia de las funciones, no es la adición de partes, es un juego dialéctico y explica procesos de ese sistema complejo, no excluye estudios parciales, sino construye un marco epistémico compartido, es, en fin, la articulación disciplinar que parte del conocimiento de que la alteración de una de las partes deviene en una reorganización total del sistema.

35 Hay que advertir al respecto sobre la existencia de un cierto “espejismo de que la efectividad y coherencia de la planeación urbana radica en su fundamentación legal, condición necesaria pero no suficiente, resulta una simplificación de la realidad; la Ley es el instrumento que permite estructurar las condiciones y parámetros de los cuales se tiene un modelo ideal de planeación, pero es el elemento humano quien en última instancia decide su aplicación y funcionamiento real” (Torres, 1998: 39).

espontáneos, invasión de áreas de comercio informal, transformación de usos habitacionales en sectores de comercio y servicios, falta de un sistema de espacios públicos abiertos, falta de arborización adecuada en barrios, falta de identificación de hitos urbanos, falta de mobiliario urbano en sitios públicos, falta de una red de circulación peatonal, falta de una red de ciclovías, deterioro del área de rodamiento en vías secundarias, obstaculización visual de vías públicas. Como puede observarse se aduce una serie de causas, que incluyen elementos inexistentes como las ciclovías. Sin embargo, no se hace un planteamiento de interpretación de la imagen urbana, que por supuesto tampoco puede limitarse a elementos físicos. El propósito aquí no debería ser enlistar una serie de “supuestos” problemas, pero es lo que hace, y a eso se reduce.

Zonas homogéneas y áreas aptas para el desarrollo

El tercer capítulo del diagnóstico es la *síntesis de la problemática por zonas homogéneas*, consta de dos partes que son: *aspectos generales* y *caracterización de zonas homogéneas*.

De acuerdo con el documento, en la ciudad se pueden identificar seis zonas homogéneas según sus características más representativas. Resultan de “*un análisis de la problemática de la ciudad a través de la evaluación de los servicios de infraestructura y equipamiento, la calidad de la vivienda, así como las restricciones físicas e imagen urbana en general*”. Entre los factores importantes que se consideran están la densidad habitacional y la división según unidades territoriales básicas.³⁶ Luego se hace una descripción de cada una de las seis zonas y se identifican los problemas que requieren atención:

<i>zona central,</i>	no se identifican necesidades.
<i>zonas tradicionales,</i>	es factible la renovación urbana, no hay áreas disponibles para nuevas urbanizaciones.
<i>zonas populares,</i>	déficit en infraestructura y equipamiento y problemas de comunicación vial entre los barrios, limitaciones para la expansión urbana por acuíferos y cercanía al aeropuerto

³⁶ Las UTB son unidades que fueron definidas por los planificadores urbanos del extinto Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para ser utilizadas en el análisis territorial. Se les ha dado una función similar a las AGEBS para el caso de México, sin que sean oficiales.

	internacional, presencia de asentamientos espontáneos, ³⁷ falta de vías principales para la comunicación en el sentido este-oeste.
<i>zonas periféricas populares,</i>	falta de integración con el resto de la ciudad, la infraestructura y equipamiento deficientes y en algunos casos inexistentes, proliferación de asentamientos espontáneos, deficiente comunicación vial y problemas de drenaje pluvial, deforestación de la cuenca e inundaciones; en estas zonas se localiza el potencial de expansión más grande de la ciudad.
<i>zonas periféricas residenciales,</i>	niveles de equipamiento e infraestructura muy bajos, en algunos casos inexistentes, total desarticulación con el resto del área urbana, densidades habitacionales bajas, problemas de drenaje pluvial.
<i>zonas especiales,</i>	fuerte contaminación por desechos industriales y aguas servidas, falta de inversiones y proliferación de asentamientos espontáneos, obsolescencia de redes técnicas (infraestructura), fuertes restricciones físicas (pendientes y fallas geológicas).

No se esclarece cuál es la utilidad de caracterizar a la ciudad en zonas homogéneas, éstas no se vinculan con la zonificación propuesta, y en los planos de ambos apartados tampoco hay coincidencia. En ningún momento su identificación fue mas allá del simple señalamiento de la dirección hacia donde se expande la ciudad. Faltó al menos analizar el ritmo de crecimiento de las zonas así como su diferencial, el tipo de propiedad del suelo, las características demográficas y socioeconómicas de cada una de las áreas, aspectos básicos para fundamentar acciones territoriales.

El capítulo cuatro es sobre *áreas aptas para el desarrollo*, se divide en tres apartados que son: *restricciones al crecimiento urbano, tendencias del crecimiento urbano y áreas potenciales para el crecimiento urbano.*

³⁷ Una vez más se reitera acerca del fenómeno de los asentamientos espontáneos, el cual es abordado exclusivamente como causa de una serie de problemáticas y de ninguna manera como un fenómeno social que debe ser analizado en forma particular, con el conocimiento científico y la sensibilidad profesional que amerita.

Áreas aptas para el desarrollo, según el documento se identifican las áreas disponibles en función de las restricciones físico-naturales y los elementos que indican potencialidades para el desarrollo urbano. El resultado es un mapa de restricciones.³⁸

Tendencias del crecimiento urbano: se indican tres tendencias, a saber, una de *carácter formal*, otra *espontánea* y una tercera la constituyen la de *cambios de uso*. *Crecimiento formal* está dirigida hacia el sureste de la ciudad a lo largo del eje de Carretera a Masaya, con desarrollos que trascienden el límite urbano actual, hasta alcanzar el límite municipal y hacia el este, sector de Mercado de Mayoreo y Sabana Grande. El uso principal en este caso es habitacional. En este último el desarrollo es más informal; se mezcla con acciones irregulares para el comercio y los servicios. Un subapartado es la *transformación de zonas*, la principal de éstas se localiza entre Metrocentro y la Colonia Centroamérica. La zona de *crecimiento espontáneo* se ubica en la periferia de la ciudad incrementando el límite urbanizado especialmente en los distritos uno, tres y cinco, ocupan derechos de vías, de cauces y áreas de cooperativas agrícolas, mismas que también son lotificadas por sus dueños y vendidas en transacciones ilegales. Como se observa, lo anterior es un relato de los rumbos que sigue el crecimiento urbano y del tipo de ocupación (regular o irregular) que se vincula obviamente con la calidad de las construcciones.

El tercer subapartado se refiere a *áreas potenciales de crecimiento urbano*; se distinguen dos categorías: *áreas potenciales de consolidación* y *áreas potenciales para la expansión urbana*. Se señala que las áreas de crecimiento masivo están dirigidas hacia el occidente de la ciudad dadas sus potencialidades. Como zonas de consolidación se indican algunos corredores. Las áreas baldías deben ser utilizadas adecuadamente, para reubicar población asentada en áreas de riesgo. Se presenta un mapa de *potencialidades del Municipio*. Esta sección se desarrolla en una página, sin especificar los criterios utilizados para definir la potencialidad de dichas áreas. En el mismo tono del utilizado en secciones anteriores, tampoco se llega a la ubicación concreta sino a aproximaciones, sin que esto se indique claramente; igualmente, se omite la cuantificación de áreas. En la parte de *conclusiones* del diagnóstico se presenta un apartado denominado *problemática urbana* y uno de *conclusión general*.

³⁸ Hubiera sido útil que en alguna parte del diagnóstico o la propuesta se hubieran incluido datos relativos al espacio disponible de suelo urbano en la ciudad, al valor de los predios, a su subutilización o sobreutilización, o en la proporción en que se han absorbido, con vistas a definir en cierta medida los parámetros a seguir por la planeación urbana de la ciudad.

PROBLEMÁTICA URBANA

1. FALTA DE EMPLEO Y ALTO CRECIMIENTO POBLACIONAL

2. FALTA DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO

3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA CON IMPLICANCIAS DESFAVORABLES

ANARQUÍA EN EL DESARROLLO URBANO

- BAJA DENSIDAD EN LA OCUPACIÓN DEL SUELO
- DÉFICIT DE VIVIENDA Y SERVICIOS DE EQUIPAMIENTO
- FALTA DE UNA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE CENTROS DE EQUIPAMIENTO
- TOMAS ILEGALES (VIV., COMERCIO Y SERVICIOS)
- SOBREUTILIZACIÓN DE LA RED DE INFRAESTRUCTURA
- FALTA DE JERARQUIZACIÓN VIAL DE LA RED URBANA E INTERURBANA
- DÉFICIT Y BAJA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE
- CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

IMAGEN URBANA DETERIORADA

Fuente: Transcripción literal del PGDU.

El esquema anterior supuestamente es la síntesis de la problemática, al parecer la primera lista en sentido vertical son las causas de la “anarquía en el desarrollo urbano” y de ésta se derivan una serie de “problemas” que conducen a una “imagen urbana deteriorada”. No es difícil llegar a la conclusión de que no se hace una interpretación auténtica de la problemática urbana, y esto es justamente porque no se han tenido los elementos para ello. Una mera descripción y, además sin ningún orden lógico, no puede derivar en una comprensión adecuada del fenómeno. Aparte de esto parece también ilógico que el problema que se indica como principal sea de imagen, esto negaría, a todas luces, que los problemas fundamentales de la ciudad y para los que hay que definir políticas y estrategias son del orden social y económico, no solamente físicos y, menos, de imagen, sin menospreciar la importancia que los elementos estéticos puedan tener en la ciudad.

En la parte de *conclusión general*, se señala que la anarquía que enfrenta la ciudad se debe a “*cuestiones más de fondo*” como son el alto crecimiento poblacional, la falta de alternativas de empleo y la falta de una política de desarrollo integral en todo el territorio nacional. Entre otros factores adversos se citan algunas restricciones como la ubicación geográfica de la ciudad que se localiza en la cuenca sur del lago de Managua, y la sismicidad. La escasa capacidad de respuesta a las demandas de la creciente población provoca, asimismo, fuertes presiones sobre los servicios, la vivienda y la infraestructura. Es relevante el problema de la propiedad y el acceso a viviendas adecuadas, lo cual deviene en graves situaciones de ocupación ilegal de la tierra causando caos. Se señala que el “desorden” surgido a partir de la destrucción causada por el terremoto de 1972 ha ocasionado conflictos especialmente de carácter vial. La horizontalidad, discontinuidad y baja densidad de ocupación del suelo incrementan las dificultades de acceso a los servicios y equipamientos urbanos. Se aduce que “la falta de ‘conciencia del desarrollo urbano’ provoca la disgregación de esfuerzos de las diferentes instituciones sin llegar a establecer una sola dirección para el desarrollo urbano de la ciudad”.

Este apartado retoma el mismo tipo de cuestiones que se trataron en el anterior, en el que se esquematiza la problemática urbana, a pesar de las dificultades que se indicaron. Aun así no coinciden los problemas que se mencionan en ambos.

Así finaliza el documento de diagnóstico sin redondear las cuestiones torales que le darían sentido y que son básicas para la etapa que continúa, o sea la propuesta.

Necesidad de un diagnóstico más riguroso

Una de las conclusiones de carácter preliminar acerca del diagnóstico del PGDU consiste en que efectivamente adolece de fallas importantes en su abordaje, como se ha señalado en la mayoría de los temas y aspectos revisados. Particularmente le falta rigor analítico, no se hace una interpretación auténtica de los problemas que pretende atender, y por ello no llega a definir adecuadamente la problemática urbana. Esto sin duda tendrá efectos en las siguientes partes del Plan que son, básicamente, el planteamiento de los lineamientos estratégicos, la definición de metas, políticas y estrategias y por supuesto, la propuesta de plan de acción. En este punto cabe señalar que “teóricamente, el plan parte de un diagnóstico, que es el conocimiento de la situación específica que presentan los elementos del problema, para lo cual empieza a detectar sus causas y sus posibles soluciones mediante el análisis cuantitativo y cualitativo. Se entiende que una fase anterior al diseño de alternativas de acciones dirigidas para el desarrollo urbano, es la realización de estudios que conformen la parte analítica del plan” (Queriat, 1986). Como se ha visto y de manera reiterada se ha señalado, estos elementos no están presentes en el documento de diagnóstico del PGDU.

En este sentido es válido afirmar que, en general, lo que haría sustantivo al diagnóstico, obviamente, estaría en dependencia de la calidad y tipo de elementos considerados. Es decir, que su eficacia residiría en lo que fuera capaz de aportar para conocer y comprender en mayor o menor grado tanto las necesidades de la comunidad, así como el medio en el cual se desenvuelve. Como señala Torres “indudablemente el tipo de diagnóstico que se realice orientará y jerarquizará las acciones y políticas de la administración pública en materia urbana” (1998: 46). Pero por el contrario, se abunda en descripciones lo que hace prever que se presentarán problemas en lo sucesivo.

Una conclusión obvia que se desprende de la revisión del diagnóstico es que se basa en un esquema orientado y / o conceptualizado fundamentalmente por arquitectos. El lenguaje utilizado y los aspectos sobre los que se insiste son esencialmente de orden físico, sin tratar adecuadamente, y menos profundizar en los ámbitos político, social, ambiental, cultural y económico de la ciudad, lo que sin duda condujo o al menos contribuyó a esa falta de rigor y precisión del diagnóstico en estos aspectos. De tal manera que puede catalogarse como un

diagnóstico urbano-arquitectónico.³⁹ Por ello se puede aseverar que la información contenida en este diagnóstico no puede constituir ni una base mínima para iniciar un proceso de planeación urbana, más allá de la planeación física, aunque aún para ésta se debe tener una base que sea congruente con su propósito.

Una deficiencia notoria en el diagnóstico es que no se apoya en estudios anteriores, es decir que la base de la cual parte es endeble. No se aprovecha adecuadamente la información contenida en estudios sectoriales, sino que se intenta rehacer los diagnósticos particulares, aunque ya existan y pudieran retomarse o sintetizarse. Hay una constante de rezago, falta de información y de precisión en las cifras que se utilizan, así como una dispersión y desconocimiento de las fuentes que se usan.

Se observa un problema de fuerte discrecionalidad en la elección de la metodología, los contenidos, las fuentes de información y en general de la manera como se hace el Plan. De tal modo que no se puede decir que el método utilizado sea válido para abordar la situación urbana de Managua.⁴⁰ Esto mismo, junto con la frágil base analítica, conduce a pensar que este diagnóstico adolece de laxitud en su abordaje. Como consecuencia lógica de no contar con una base adecuada se pueden esperar incongruencias e incompatibilidades entre los objetivos, soluciones propuestas (que son principalmente de orden espacial) y la situación específica de la población, puesto que sencillamente se carece de su conocimiento.

39 Según Estefanía Chávez el método en el cual se basa la mayoría de los planes de desarrollo urbano fue planteado como resultado de las propuestas emanadas de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna y de la Carta de Atenas, redactada para este proceso en el caso de los países desarrollados, y adaptado en México para la elaboración de los planos reguladores (Chávez, 1996). Todo ello parece ser válido para el caso del PGDU.

40 Ese margen de discrecionalidad al que me refiero podría aprovecharse como una oportunidad de los planificadores para intentar hacer propuestas creativas. La Ley 40 solamente establece un mandato a la Municipalidad para que se encargue de la planeación urbana, pero el qué y el cómo son decisiones que corresponden al propio municipio.

3. EL MARCO NORMATIVO

La normatividad forma parte del documento de la Propuesta. En la presentación se señala que la propuesta logra “la optimización de recursos naturales conformando un sistema de áreas protegidas alrededor del perímetro urbano, resolver los problemas del flujo de tráfico actual y futuro, vincular el sistema de centros con la jerarquía vial, enfatizar en una consolidación y saturación dentro de los límites urbanos actuales y, contemplar intervenciones en diferentes sectores de la ciudad”. Como se observa, se trata de una propuesta de ordenamiento físico, pero por otro lado, el tipo de “logros” que plantea no se corresponde con los problemas identificados antes en las conclusiones del diagnóstico.

Confusión por la falta diagnóstico

En una introducción se señala que la *propuesta* que aborda la perspectiva del crecimiento urbano en los próximos 17 años contiene en sus capítulos lo siguiente:

Puntos de partida basados en el enfoque del entorno de la ciudad de Managua en sus ámbitos municipal, metropolitano y nacional.

I. Aborda la parte de requerimientos futuros expresados en las *proyecciones* de población, empleo, equipamiento, vivienda y áreas verdes.

II. Comprende un resumen muy escueto de la *problemática urbana* enfocando las diferentes causas y estableciendo posibles soluciones; esto sirve de base para la definición de *políticas y estrategias para cada sector*.

III. Se expresa la *base del plan* o sea aquellos elementos o conceptos que son determinantes para la propuesta, éstos se abordan partiendo de los fundamentos, principios y concluye con el concepto urbanístico y los límites propuestos por el plan.

IV. Se expresa la *propuesta del plan* como modelo de desarrollo futuro; la cual contempla temas que son mas relevantes para la estructura urbana: zonificación y uso de suelo, estructura de centros, vialidad, áreas verdes y zonas de vivienda.

V. Incluye el *plan de acción* por aspectos analizados y según su ejecución de acuerdo con plazos establecidos para el plan: corto, mediano y largo.

El contenido de la propuesta puede resumirse como sigue:

Objetivo general	Objetivos específicos	Alcances	Políticas generales	Estrategias
Propiciar, impulsar y orientar el crecimiento de la ciudad en su ámbito municipal hacia un desarrollo sostenible	Proponer un modelo referencial del ordenamiento y desarrollo físico del área urbana y Municipio de Managua para el período 1998-2015.	Revisión de planes y reglamentos existentes.	Protección de los recursos naturales.	Propiciar el manejo adecuado de los recursos naturales.
	Establecer mejores niveles de satisfacción y estándares de calidad de vida a sus pobladores.	Contribuir como instrumento básico para las funciones del departamento de Control Urbano y otras dependencias afines al desarrollo de la ciudad.	Consolidación del área urbana.	Impulsar inversiones dentro del casco urbano actual.
	Aprovechar al máximo el potencial y vocación del suelo protegiendo sus recursos naturales y su hábitat natural.	Dirigir las inversiones privadas o públicas conforme a la propuesta de zonificación y uso de suelo que contempla el Plan General.	Elevar el nivel de vida de los habitantes.	Crear un sistema de medidas impositivas de acuerdo con las transformaciones del uso de suelo y de los objetivos del Plan.
	Crear las pautas para la normación y control del crecimiento de la ciudad (planes, reglamentos).	Contribuir al incremento del nivel de vida de los ciudadanos creando una ciudad mas ordenada, limpia y con áreas de protección ecológica en su entorno.	Impulsar el desarrollo económico.	Dirigir inversiones hacia el desarrollo del sector turístico.
	Orientar las inversiones públicas y privadas en pro del desarrollo del Plan General.			Fortalecer la base legal para controlar el desarrollo urbano.

La formulación del objetivo general indica algo diferente a lo que se ha venido planteando como problemas, como se vio en el esquema de *la problemática* y en el apartado que le siguió de *conclusión general*. Por otra parte, hay confusión en la definición de objetivos específicos, por ejemplo, algunos son más generales que el objetivo general como es el caso del segundo, y otros son repetitivos (ver primero y cuarto), el tercero más que un objetivo es un principio, y en el caso del quinto no puede ser que el objetivo sea cumplir el Plan en sí mismo. En general se carece de cuantificación en los alcances, es decir cómo se van a medir, a evaluar éstos. Las políticas no se formulan como líneas de acción, y una vez más aparece algo tan general como “elevar el nivel de vida los habitantes” o sin relación como “protección de los recursos naturales” y como “impulsar el desarrollo económico”. A esto se agrega que las estrategias planteadas no se corresponden de manera lógica con las políticas, y que tampoco puede decirse que sean realmente “estrategias”.¹

En la parte de contextualización se expresan algunas generalidades sin aportar cuestiones sustantivas. Entre otras cosas se reconoce que no existe un sistema integral de planificación que aborde los niveles nacional, regional y urbano y que esto dificulta el desarrollo de otras ciudades, y que influye en el acelerado proceso de urbanización de Managua. Se citan unos lineamientos generales para el ordenamiento territorial del Área Metropolitana sin señalar de quién son éstos y cómo los tomará el Plan.

En un apartado de *aspectos generales*, se retoma la cita de cifras de población sin ningún análisis; se toma como punto de partida un dato de población que resultó de una encuesta realizada por la propia municipalidad en 1992,² sin fundamentar las razones de tomar este dato y no el oficial. La decisión de la cifra que se utilice es, como se ha señalado, particularmente importante si se trata de un plan del tipo normativo en el que se aplican normas sobre la base de población; de esta manera los déficit y demandas que resulten dependerán básicamente de dicha base demográfica.

Respecto de las *proyecciones de población*, la tasa de crecimiento seleccionada es la alternativa más baja dentro de tres opciones y es la que más se aproxima al crecimiento histórico.

1 De manera lógica se entiende que una estrategia debe establecer el cómo llevar a cabo las acciones, en forma precisa, sin embargo, a juzgar por su propia formulación y los verbos utilizados, éstas quedan en un nivel de generalidad similar al de los objetivos.

2 El dato de población que resultó de esta encuesta realizada en 1992 es de 1 252 902 habitantes, muy superior a lo que reveló el censo oficial de 1995 que es de 864 201.

La proyección al año 2015, que es el horizonte del Plan, da resultados superiores a la duplicación de la población actual revelada por el censo de 1995. Esto deja la duda acerca de si los criterios aplicados sean los más pertinentes. De acuerdo con las deficiencias que se mencionaron en el aspecto demográfico del diagnóstico era de esperar que no se tuvieran los elementos y fundamentos necesarios para realizar las proyecciones de población. De cualquier forma parecería lógico que esta parte se hubiera realizado en el diagnóstico.

En la *proyección demolaboral*, los criterios son igualmente generales, pues no se hace una relación concreta con el caso que se analiza que es la población de la ciudad de Managua. La población económicamente activa se estima con la misma base de la encuesta mencionada antes; así en el período de 1992 a 2015 la tasa bruta de participación oscila entre 30 y 40 por ciento.⁴³ Igualmente en este apartado se observa la dificultad para abordarlo por la misma carencia de diagnóstico.

Se hace una *proyección por sector económico*, para lo cual se basa en proyecciones de crecimiento económico que el Banco Central ha hecho para el país. En este punto debe considerarse que la dinámica global y particularmente económica de Managua es muy distinta a la del resto del país por su rol de centro principal y concentrador de la mayor actividad en el nivel nacional. No obstante la falta de datos específicos para la ciudad se recurrió a los disponibles para el país. De cualquier manera sigue haciendo falta consistencia en el abordaje de estos aspectos socioeconómicos.

En cuanto a *población desocupada y desempleo*, se señala que la tasa de desempleo se mantiene y que se incrementará a partir del año 2000 en 2.1 por ciento pero que a mediano y largo plazos descenderá a medida que la economía crezca. Como se puede ver, esto más que una proyección es una declaración de buenos deseos.

El apartado cuatro trata los *requerimientos de vivienda*; los cálculos se realizan con base en las proyecciones de población y de un indicador de seis personas por vivienda. La demanda se estima de acuerdo con el crecimiento poblacional, por deterioro físico y ubicación inadecuada. Se reconoce la dificultad metodológica para realizar cálculos realistas debido a que una misma vivienda puede tener más de una afectación, pero se señala que 50 mil viviendas sería una cifra adecuada como monto del déficit actual, al cual se deben agregar unas 3 mil unidades anuales por crecimiento demográfico. No se hace referencia alguna a la disponibilidad o factibilidad de

⁴³ Es la relación entre la población económicamente activa y la población total.

recursos para enfrentar el problema, ni a la oferta que existe por cualquiera de las modalidades de provisión de vivienda, como son el esfuerzo propio de las familias o la oferta privada de vivienda de clases media y alta, o algún programa público. No se vincula con un análisis referente a la infraestructura institucional que existe o que se requiere para asumir esta gestión. Es decir, está igualmente descontextualizada de la realidad concreta, y por esto no aporta elementos que objetivamente puedan ser insumos para una propuesta de política y estrategia para este sector.

El apartado cinco se refiere al *equipamiento urbano*; se presenta un cuadro con la situación actual y demanda futura proyectada por quinquenio de los años 1995 a 2015 de acuerdo con el incremento poblacional. Los cálculos para estimar los niveles de satisfacción se hacen con base en el área de las instalaciones (metros cuadrados por habitante), y la propuesta es elevar al doble estas áreas racionalizando el uso de los terrenos. Me parece que sin negar la importancia y la pertinencia que pueda tener este criterio, es muy limitado para calcular los niveles de satisfacción de estos servicios básicos que son entre otros: salud, educación, cultura (suman 14 en total), y que tienen que ver directamente con la calidad de vida de los ciudadanos. De tal manera que la propuesta no debería limitarse a sugerir la expansión en áreas como solución a estos déficit. Por esto mismo, y al igual que para el caso de la vivienda no se hace referencia a las capacidades instaladas de todo tipo que pudieran hacer factibles acciones de atención a estos problemas.

El apartado seis trata la *demanda de área*; en él se cuantifican los requerimientos de área para los diversos usos del suelo urbano por quinquenio y de acuerdo con tres hipótesis de densidades. Las densidades son: actual, 115 hab/ha., propuestas 172 y 230 hab/ha. No se explica qué acciones deben realizarse o qué condiciones deben darse para que estas hipótesis se logren. Igualmente no se puede conocer si esas densidades propuestas son adecuadas para la ciudad y sus razones.⁴⁴ Por otro lado, una cuestión preeminente sería considerar los factores económicos y sociales que condicionan la oferta y la demanda de suelo urbano, tales como la especulación del suelo, los intereses de los grupos inmobiliarios, la presión de organizaciones populares, la corrupción y la falta de preparación del sector público. En la actualidad estos factores pueden tener un peso específico mayor que los factores naturales en la configuración del espacio urbano.

⁴⁴ Solamente como una referencia se puede señalar que en México, el Distrito Federal tiene una densidad de 108 hab/ha. y la ciudad de Monterrey 70 hab/ha.

En este sentido Alfaro señala que “ es indiscutible que la definición de requerimientos de suelo, vivienda y equipamiento debe estar vinculada estructuralmente con las variables económicas y los requerimientos del sector productivo” (1999: 68).

¿Problemática, retórica del tema o profundización de la confusión?

El capítulo tercero es *problemática, políticas y estrategias por sector*, contiene siete incisos que son: *aspectos sociales, aspectos económicos, estructura urbana y uso de suelo, medio ambiente, vialidad, transporte e infraestructura*. Para cada uno de ellos se define un problema, una descripción del mismo y algunos subproblemas (que incluyen causas / efectos y alternativas de solución), luego se definen políticas y estrategias de atención.

Al revisar la metodología aplicada en este capítulo, que considero medular en la estructuración del Plan, se puede concluir que presenta algunos problemas importantes. El primero de ellos se encuentra precisamente en la construcción misma de los problemas, se trata en su mayoría de generalidades que no pueden ser considerados como problemas, pues no se hace esfuerzo alguno por cuantificar o dimensionar su magnitud. A este respecto, Bardach señala que “la primera definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista: una razón para hacer todo el trabajo necesario y un sentido de dirección para obtener evidencia e información” (1999: 17); en el caso del Plan ha ocurrido lo inverso, primero se reunió información y luego se intentó definir los problemas a atender. En este mismo sentido, el autor advierte que se debe tener cuidado con tomar como problema lo que es la “retórica del tema”; el analista debe ir mas allá de la retórica a fin de definir el problema, de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles. Más aún, esta retórica puede conducir a plantear hipótesis de causalidad no necesariamente reales. Cuando se revisa este capítulo se constata esta deficiencia. Solamente por citar un ejemplo, en el primer apartado considerado en el aspecto social, el problema construido es *alto crecimiento poblacional*; su descripción literal (ver el cuadro que sigue) establece otro tipo de problemas relacionados con demanda de servicios, deterioro de la calidad de vida y restricciones económicas. Adicionalmente se establecen subproblemas y se determinan causas / efectos, que son también problemas, de distinta índole y mezclados de tal manera que no pueden distinguirse, categorizarse o jerarquizarse, y además, de manera arbitraria se plantean “alternativas de solución”. Como ejemplo, el esquema que sigue:

Problema	Subproblema	Causas / efectos	Alternativas de solución	Políticas	Estrategias
Alto crecimiento poblacional provoca una creciente demanda de servicios, los cuales por las limitadas condiciones económicas no pueden ser atendidos provocando deterioro en la calidad de vida de la población y presión sobre los servicios existentes	Crecimiento urbano de la última década ha sido mayoritariamente espontáneo	Alto crecimiento vegetativo de la población. Proliferación de asentamientos espontáneos. No existe oferta de vivienda de bajo costo. Falta de incentivos para retener a la población en otras regiones del país.	Campañas de planificación familiar. Estudio integral de los asentamientos espontáneos en conjunto con otras instituciones. Buscar financiamiento para subsidio de vivienda de interés social. Promover la autoconstrucción. Crear inversiones fuera de Managua.	Propiciar el control del crecimiento poblacional con campañas de planificación familiar. Impulsar el desarrollo de otros centros urbanos aprovechando los recursos socioeconómicos existentes. Crear programas de vivienda para sectores socioeconómicos de menores ingresos, priorizando a los pobladores autóctonos de Managua.	Orientar inversiones fuera de Managua creando fuentes de empleo y desarrollo social en otros departamentos. Modernizar el sistema de registro para un mejor control.

Como puede observarse, no se define claramente un problema para el que pueda formularse una política y una estrategia susceptibles de ser llevadas a cabo de acuerdo con las posibilidades reales de la institución o mediante coordinaciones factibles. Se asumen “soluciones”, “políticas” y “estrategias” que rebasan la competencia del poder municipal sin prever que los demás niveles de gobierno, con los que no necesariamente existe coincidencia de intereses, no tienen por qué acatar o sumarse a la puesta en práctica de estas “propuestas”, aún cuando estuvieran adecuadamente concebidas. En este punto cito a Lindblom que señala “cuando hablamos de política pública, nos estamos refiriendo a procesos, decisiones, resultados,..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (1991: 7). Sin embargo, en todo el discurso del Plan se percibe como que todo transcurriera en un ambiente llano, vacío de los problemas que se señalan, sin ninguna mención al complejo mundo de la toma de decisiones que implica la gestión de los problemas urbanos. Esto sin entrar en “refinamientos mayores” como el conflicto de intereses entre grupos cuando la solución para unos implica problemas para otros.

Este capítulo se desarrolla en 23 páginas utilizando este mismo esquema, y lo que se concluye es que no se logra la definición adecuada de los problemas y, por tanto lo que sigue a este paso tampoco tiene coherencia lógica y metodológica. Esto conduce a que las propuestas de políticas, cuestión clave como resultado del Plan, adolecen de falta de viabilidad y no responden a la finalidad de este instrumento que es modificar la realidad actual mediante cursos de acción específicos. Pero la inconsistencia más obvia es que se ha hecho un nuevo y diferente planteamiento de problemas.

Hacia una propuesta de zonificación y uso del suelo

El capítulo cuatro es *la base del Plan*, que está compuesta de fundamentos, principios, concepto urbanístico y límites. En los *fundamentos*, se señalan siete elementos que son: potencialidades y restricciones, centros urbanos y ejes de actividad, áreas habitacionales, elementos paisajísticos, vialidad, infraestructura técnica e imagen urbana. Nuevamente se describen algunas

características físicas-naturales, funcionales y del medio construido y de cada aspecto se señala lo que se consideran los fundamentos del Plan, que a continuación se resumen:

En potencialidades y restricciones:

- a. fallas se propone conformar un eje peatonal que va desde la costa del lago hasta el sur, formando un circuito e integrándose al sistema verde propuesto para toda el área urbana. Se sugiere elaborar un estudio de microzonificación sísmica.
- b. acuíferos se localizan al este de la ciudad, se propone protección con la integración a la estructura verde de la ciudad y del municipio.
- c. restricción aérea se indica mantener las actuales áreas urbanizadas y no promover mas urbanizaciones en este sitio. Se recomienda incorporarla a la estructura verde.

Centros urbanos y ejes de actividad:

Utilización de la infraestructura económica existente.

Establecimiento de una jerarquía de centros tomando como base los existentes (complementariedad de funciones y relocalización).

Consideración del eje Carretera a Masaya, sector de Metrocentro y Pista Juan Pablo II como ejes estructurantes de la centralidad urbana.

Áreas habitacionales:

Consolidación y renovación de los diferentes sectores habitacionales (reubicación en casos necesarios). Crecimiento de nuevas áreas de vivienda y densificación en zonas actuales y futuras.

Elementos paisajísticos:

Máximo aprovechamiento de los elementos naturales que se constituyen como elementos paisajísticos y con alto potencial turístico. Recuperación de los recursos naturales deteriorados.

Infraestructura técnica:

Aprovechamiento máximo de la infraestructura existente. Protección de los acuíferos.
Acciones dirigidas a la recuperación del lago de Managua.

Imagen urbana:

Rescatar la imagen urbana de Managua como ciudad capital y centro principal de servicios, con una estructura ordenada en la que prevalezca el Área Central como centro principal e incorporando, a su vez, ejes que se han constituido como estructurantes del desarrollo urbano. Integración de funciones mediante una estructura coherente y la creación de ambientes urbanos de acuerdo a una diferenciación de zonas y con el enriquecimiento en la calidad de los espacios urbanos.

Como se observa los siete fundamentos esbozados como *base del Plan* están dirigidos a la posterior formulación de una propuesta de zonificación y uso de suelo, no hay elementos conducentes para ir más allá de eso. Aquí vale cuestionar entonces, el sentido que tiene el haber dedicado el capítulo tres a la formulación de una “problemática, políticas y estrategias por sector”, si los fundamentos son, como he señalado, específicos para un plan de zonificación.

La parte de los *principios del plan*, señala que “el PGDU orienta su propuesta al cumplimiento del principio de sostenibilidad urbana a través de hacer a Managua una ciudad ecológica, funcional, con desarrollo económico y humanizada”. Es obvio que esta descripción constituye la abstracción de un ideal de ciudad, a pesar de que la realidad de Managua parece alejada de este anhelo, pero más allá de eso, el problema es que con el alcance de la propuesta no se podría ser optimista en este sentido.

La parte tres de este capítulo es el *concepto urbanístico*; de acuerdo con el texto, éste proporciona las líneas generales para la organización espacial urbana y su integración con el municipio y en un plano más global en su relación con el entorno metropolitano. Se presentan esquemas gráficos de los ambientes urbano, suburbano y rural; del medio ambiente; del sistema de centros de servicio jerarquizado; reforzamiento de zonas económicas, y de la estructura vial radio concéntrica. No se hace ninguna articulación entre estos temas, consta de cuatro páginas con algunas líneas de texto que no llegan ni a describir el concepto; esto llama la atención en especial porque sobre este concepto urbanístico se basará lo medular que resulte de este Plan.

Pero igualmente que en las secciones anteriores no se presenta ningún análisis ni síntesis del concepto urbanístico que supuestamente debería proponerse.

El cuarto y último punto de este capítulo son los *límites*, y en él se hace una descripción y cuantificación de áreas, que se subdividen en : urbana (consolidación, saturación y expansión), suburbana (este, oeste y sur), y rural. Se presenta un mapa de zonas y límites en el que se adapta el crecimiento que ha tenido la ciudad, pero no hay alguna propuesta para introducir cambios en éstos.

La concreción de la Propuesta

El capítulo cinco se denomina *el plan*, y consta de cinco apartados que son:

a. Zonificación y uso de suelo

Se exponen los criterios utilizados y de manera detallada se describen los elementos considerados para la propuesta de zonificación, que básicamente son los mismos descritos en la *base del plan*, en su totalidad de carácter físico. No se identifican elementos propositivos (de cambio) sino que se aprecia una actitud adaptativa de incorporar o ratificar lo que ya existe. Esto llama la atención especialmente si se considera que a lo largo del documento se maneja un discurso de inconformidad respecto del funcionamiento, forma e imagen de la ciudad, lo que sin duda debería implicar una propuesta creativa para transformar la ciudad. El resultado es un mapa de zonificación y uso del suelo.

b. Estructura de centros

Define en qué consisten los distintos tipos de centros que existen, de acuerdo con su función y jerarquía. Luego se enlistan los centros, subcentros y corredores de servicios de la ciudad, detallando acerca de su localización y elementos que los conforman. Se hace una propuesta de conformación de cuatro nuevos subcentros y la consolidación de cinco, sin mencionar cómo y para qué se hará esto.

c. Estructura vial

Se hace una descripción de la estructura vial de acuerdo con la jerarquía establecida que es: distribuidor primario, colector primario, colector secundario, vía de travesía y vías peatonales. Al igual que en apartados anteriores se percibe como una reseña de lo existente más

que como una propuesta propiamente dicha. Los cambios que se señalan, como el que se refiere a una *vía de travesía*, corresponden a propuestas que ya habían sido hechas por el sector específico y otras retomadas de planes como el del área central. Esta estructura se presenta en un mapa.

d. Estructura de áreas verdes

Se clasifica el sistema de áreas verdes en dos niveles: municipal y urbano. Se identifican tres zonas de protección en el nivel municipal. Se mencionan tipos de acciones que pueden realizarse para incrementar el índice de satisfacción ($5m^2/hab.$) de la población. Se menciona que a nivel urbano existe un gran déficit de parques y se plantea priorizar el nivel de barrio. Se propone un corredor verde para el que se describen tanto las áreas como los elementos que lo integrarían, sin mencionar cómo se logrará esto. Igualmente se proponen acciones de arborización de varias pistas y avenidas. Se mencionan sectores donde deben protegerse los acuíferos y se esbozan algunas recomendaciones que permitirían aprovechar suelos para este uso. Al final también se presenta un mapa.

e. Zonas de vivienda

Se esbozan algunos principios en los que se basa esta propuesta, de carácter bastante elemental y siempre del orden físico. La propuesta considera:

- | | |
|-------------------------------|---|
| <i>zona de consolidación,</i> | ratifica las tipologías existentes (residencial, tradicional y popular). Menciona que deben consolidarse las zonas de urbanizaciones progresivas, reubicar asentamientos espontáneos en riesgo (previo estudio). |
| <i>zona de saturación,</i> | corresponde a desarrollos de carácter popular a lo largo de las vías en la periferia urbana y desarrollos dispersos de tipo residencial (alto). Se propone su integración a las zonas de consolidación mediante accesos viales. |
| <i>zona de expansión,</i> | se proponen dos áreas. Zona oeste para crecimiento masivo (popular) de densidades altas y sector suroeste, para desarrollos de baja densidad. |

intervenciones en las zonas habitacionales, se definen cinco tipos de acciones que son: consolidación urbana, renovación urbana, reubicación, área especial (área central) y área de restricciones especiales. En el texto se identifican de manera genérica qué sectores pueden ser susceptibles de estas intervenciones y se grafican en un mapa; debe suponerse que ésta es una aproximación.

En ninguna parte se menciona algo referido a la parte instrumental de esta propuesta, lo que sin duda no le otorga los soportes necesarios para hacer factible su ejecución en términos de recursos técnicos, financieros, sociales, etcétera.

f. Densidades

Se propone elevar las densidades. Se presentan dos cuadros en los que se aplican indicadores de densidad de acuerdo con las tipologías habitacionales actuales y propuestas (la clasificación es diferente entre ellas), el resultado es al parecer una optimización de áreas.¹ No se señala por qué esas densidades son adecuadas. Igualmente se presenta un mapa que expresa densidades baja, media y alta.

Esta propuesta de zonificación enuncia algunas políticas y señala destinos de áreas pero no profundiza en el análisis de la ciudad ni tampoco en la instrumentación de éstas políticas. Esto se explica, de acuerdo con lo que señala Duhau en que “la planeación presenta una tendencia a ampliar los esquemas de zonificación en forma llana y no a la comprensión de los fenómenos urbanos que pretende regular, así adquiere un papel muy limitado al carecer de mecanismos efectivos que hagan operativos sus objetivos se cae en el terreno de lo irrelevante” (Torres, 1998: 81). Es posible que la elección de proponer una zonificación como instrumento concreto de planeación, se deba entre otras razones al método utilizado por los urbanistas, en donde el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, se cree, depende del control y la previsión formal y temporal de los usos del suelo urbano.

La última parte de la propuesta, el capítulo seis, es el *plan de acción*, que consiste en un cuadro de 12 páginas que incluye siete apartados que son: aspecto social, aspecto económico,

¹ La metodología utilizada para el cálculo de áreas disponibles y de densidades permisibles carece, a mi parecer, de fundamentos objetivos.

desarrollo urbano y uso de suelo, medio ambiente, vialidad, transporte e infraestructura. En la primera columna se enlista una serie de acciones, en la segunda se establecen plazos (2000, 2010, 2015) y, se les asigna etapas (diseño, planificación, ejecución). En la tercera se citan las instituciones involucradas (gobierno central, ongs, empresa privada y gobierno municipal). Al comparar los contenidos de este capítulo con el tres (problemática, políticas y estrategias por sector) se encuentra que solamente coinciden en el nombre de los aspectos considerados pero los contenidos son distintos, y una vez más, se enlista una serie de cosas, esta vez llamadas *acciones* pero que no corresponden con la formulación de problemas ya descrita.

De esta forma concluye el contenido de la propuesta que como se había previsto adolecería de inconsistencia por las dificultades identificadas en el diagnóstico.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan algunas conclusiones y reflexiones generales respecto del Plan analizado. A lo largo de este trabajo, se han señalado algunas debilidades e inconsistencias para cada apartado y capítulo, y en forma específica para el diagnóstico.

A juzgar por los elementos considerados, y dejando de lado las inconsistencias que presenta el documento desde el punto de vista lógico y metodológico, es claro que no se trata de un plan general de desarrollo urbano como lo indica su nombre, sino que su alcance se restringe al de un plan o esquema de zonificación y uso del suelo.

Entre los aspectos metodológicos se puede aseverar que el Plan no cumplió con las etapas correspondientes a las perspectivas y requisitos mínimos como para desarrollar una prospectiva de la problemática urbana de la ciudad, y por lo tanto no pudo contar con la base de la que partieran estrategias coherentes de desarrollo urbano. De tal manera que la falta de un diagnóstico adecuado es, justamente, la principal dificultad del Plan, que limitó también la posibilidad de contar con los elementos necesarios para elaborar la propuesta.

La elaboración del Plan parte de un conocimiento muy limitado de la problemática urbana, y el diagnóstico en el que supuestamente debería basarse la propuesta de desarrollo urbano es un compendio de cifras en el que no se percibe un esfuerzo de análisis o interpretación, por lo que no es posible jerarquizar los problemas.

Lo anterior se ve reforzado por la visión que señala que “de la manera más sencilla, se puede entender la planeación como el proceso racional mediante el cual se determina y define la mejor manera de alcanzar ciertas metas con los medios disponibles que, en general, son escasos. Esto supone que una vez conocido el funcionamiento del sistema estudiado, habiendo identificado sus virtudes así como sus deficiencias, es decir precisada su problemática, se establezca dentro del proceso de planeación la selección de objetivos, beneficiarios, alternativas e instrumentos tendientes a equilibrar y/u optimizar dicho sistema” (Torres, 1998: 66). Pero como se ha visto, esta coherencia, que se supone necesaria en un proceso de planeación no se logra en el caso del PGDU. Por estas razones y otras que se señalan, se puede concluir que este documento no constituye una formulación científica adecuada para el estudio de la ciudad.

En la parte específica que corresponde a la definición de objetivos generales, se puede señalar que es común que los mismos expresen las metas globales del Plan para posteriormente,

en los particulares, definirlos cuantitativamente, esto con el fin de focalizar las acciones y determinar los recursos, mecanismos, tiempos e instancias encargadas de ejecutarlos. En el caso del PGDU nunca son definidos en forma cuantitativa y, en general, no existe correspondencia entre los objetivos generales y los específicos. Por citar un caso, para el sector vivienda podría esperarse que en la formulación de los objetivos específicos también se identificara el tipo de programas, así como el número de viviendas necesarias para destinarlas a la población marginada del mercado habitacional, pero esto no existe como procedimiento, ni como contenido; ni se considera en la lista de “problemas”, a pesar de que ésta fue abundante. Por lo anterior tampoco se podía esperar que se hiciera una definición adecuada de metas. Pero más allá de eso, ni siquiera se menciona el tema de la especulación del suelo urbano, ni de la política de tierra, ni tampoco acerca de algún programa de reservas urbanas por parte del sector público para incidir en la oferta dirigida hacia los sectores que quedan fuera del mercado inmobiliario. Esto era especialmente importante, dado que, de manera reiterada, y a la ligera, se aduce en el propio documento que el problema urbano tiene como causa fundamental el fenómeno de los asentamientos irregulares. Habría que agregar, además, que en términos lógicos y metodológicos debería haberse planteado una estrategia clara, general o específica para cada política, pero no se presenta así en ninguna parte del Plan.

Los verbos utilizados en los objetivos generales son: propiciar, proponer, establecer, aprovechar, contribuir, revisar, impulsar, orientar, etc. Quizás este carácter de vaguedad contribuyó a profundizar la dificultad, que ya se tenía, para determinar y jerarquizar las acciones que conllevarían al planteamiento de las estrategias. A la interrogante de por qué ocurre esto, si se supone que el gobierno municipal inmerso en la problemática local podría o debería conocer de la ciudad, la respuesta puede ser que falta investigación que permita identificar los problemas claves y con ello el planteamiento de metas y estrategias. De esto último se deduce una falta capacidad técnica de la instancia encargada de realizarlo. Por otro lado, se puede haber caído en la simplicidad de creer que únicamente con proponer un esquema de zonificación se cumplía con las expectativas de un plan de desarrollo urbano, realidad que demuestra la falta de consolidación del sistema de planeación de la ciudad.

Respecto de la parte instrumental, se puede decir que es nula, dado que, a lo largo de la lectura de los documentos, se hace evidente una recurrencia en plantear qué hacer, listando distintas actividades, pero no aparece cómo, con qué y cuándo hacerlo. La deficiencia de no

lograr la articulación de los objetivos con una estrategia para llevarlos a cabo, condujo a que su operacionalidad fuera, igualmente, casi o totalmente nula.

En la elaboración del Plan, puede pensarse que estuvieron presentes los dos tipos de errores que Boris Graizbord señala que pueden cometerse en un proceso de planeación como éste. El *tipo de error I* ocurre cuando se hace un buen diagnóstico pero la estrategia es inadecuada; el *tipo de error II* se presenta cuando ocurre lo inverso, es decir el diagnóstico es malo y la estrategia adecuada (1990: 755).

Es posible que si se hubieran definido algunos lineamientos junto con los objetivos, pero con antelación a la elaboración del Plan, se hubiera partido de una base concreta para la determinación de objetivos específicos y esto hubiera proporcionado cierta cohesión al Plan. Pero entre ellos y las restantes partes no se observa esa necesaria vinculación.

Del documento de propuesta, que consta de seis capítulos, al menos tres se podrían ubicar en el de diagnóstico (al menos formalmente), los otros tres se dedican a hacer un planteamiento de zonificación.

Entre otras limitaciones que presenta el Plan analizado, se señala el sesgo de su orientación espacialista desconociendo la importancia y pertinencia de otras dimensiones de la realidad. Entre estas dimensiones, la política debería tener especial consideración, sobre todo si se considera que en el país las municipalidades gozan de autonomía, y los procesos de planeación deberían articularse para fortalecerla. En este sentido, Boris Graizbord señala que “la planificación no debe entenderse como una actividad técnica; es, además, política: en otras palabras, se enmarca como un proceso que se articula a la vez que refleja o expresa el funcionamiento y estructura global de la sociedad en la que se ubica” (1986: 30).

Por otra parte, los actores sociales sólo fueron mencionados al final, cuando se hizo necesario asignar responsabilidades en un plan de acción; sin embargo, las posibilidades de que éstos se sumen a un proyecto en el cual no han participado, serían obviamente nulas. La complejidad y resultados concretos de políticas públicas no se hacen visibles si no se examina también a la sociedad civil (el sector privado incluido) y a las instituciones. En el contexto de una economía de mercado, éstos actores toman continuamente decisiones cuyos efectos influyen en la forma en que se distribuyen los recursos entre la comunidad; condicionan además las decisiones públicas y, en fin, determinan las modalidades de la intervención del gobierno. Es fundamental la consideración del conjunto de actores “que hacen la ciudad” no sólo por

cuestiones prácticas de garantizar la concreción de algunas acciones, sino porque esto está íntimamente ligado a la legitimidad del poder político.

Definitivamente el aspecto financiero no fue considerado, no se hace ni siquiera una estimación de costos porque justamente no se logra una acotación de problemas, objetivos, metas y estrategias, de tal manera que ésto jamás podría alcanzarse si no se cuenta con los elementos para ello. Además, lo que puede intuirse, de acuerdo con el contexto económico actual del país y de la ciudad en particular, es que no existen recursos para la mayoría de las acciones planteadas, aún cuando éstas estuvieran correctamente definidas. Se trata entonces de un problema de falta de adecuación de las propuestas *versus* los recursos disponibles, tanto de la Municipalidad como de las demás entidades involucradas.

Por lo mismo queda claro que un plan como éste es limitado en cuanto al tipo de problemas que podría ayudar a resolver, de tal manera que la Municipalidad seguirá requiriendo de un instrumento de toma de decisiones más amplio y eficaz de gestión urbana.

A partir de estos resultados surge la reflexión de que es una necesidad la evaluación sistemática de lo que se hace o se piensa hacer, de las posibilidades de ejecución de los planes y de su impacto o posibles efectos sociales. Específicamente hace falta evaluar y analizar si las políticas, planes y programas son coherentes con los fines y objetivos explicitados por las instancias que los formulan. Es decir, hasta dónde los planes logran especificar, reflejar y traducir objetivos a metas alcanzables, dada la escasez de recursos y ciertas condiciones generales del espacio territorial sobre el que se planifica, y obviamente sobre la comunidad humana que lo habita.

En general el Plan, y particularmente el componente estratégico, carecen de un marco teórico de referencia que brinde los elementos necesarios para entender los condicionantes básicos que determinan los patrones de desarrollo del espacio construido y, en consecuencia, es incapaz de definir acciones que puedan tener viabilidad y operar dentro de los límites de lo posible.

La formulación de este Plan pudo ser concebida, en lugar de lo que correspondería a un plan de desarrollo, más bien como una declaratoria de usos y destinos del suelo y una zonificación que alimentara la actualización del Plan Regulador de la ciudad, que al final de cuentas es el documento oficial de control urbano. Sin embargo, en este punto cabe considerar la siguiente acotación “en dado caso que existieran planes reguladores ‘adecuados’ sus alcances son

muy limitados debido a las complejas características multidimensionales de las ciudades. Por tanto es imprescindible rebasar el carácter físico-urbanístico de la planeación, pues la creencia en su efectividad ha sido totalmente superada” (Garza, 1985). No obstante, el Plan se podría haber considerado coherente internamente si se hubieran demarcado las áreas y predios, es decir definido sus características y limitaciones para su utilización, lo cual era uno de los objetivos expresos del diagnóstico. Sin embargo los otros objetivos planteados no se cumplieron, y no se podían cumplir por lo siguiente: no existen estudios sectoriales y específicos previos; la jurisdicción municipal es limitada respecto de esos propósitos más amplios; no existen los recursos, especialmente financieros para lograrlos, pero sobre todo porque se presentan graves problemas de definición, desde la construcción de los problemas y de ahí en adelante.

Por otra parte, el modelo esbozado tuvo como mayor logro la descripción del crecimiento de la ciudad, haciendo uso de algunos conceptos de la planeación urbano-espacial, pero sin profundizar en las causas que le dieron origen. Si bien la descripción es acorde con el tipo de organización del espacio que se ha experimentado en la ciudad, y pudo ser útil como punto de partida en un primer momento dentro de la planeación, es importante señalar que ésta por sí sola no es suficiente para proponer una estrategia de índole espacial, que pretenda solucionar los problemas derivados del crecimiento de la ciudad.

En esencia, lo que se quiere recalcar es que el Plan no contiene un análisis razonable para hacer propuestas de reordenamiento urbano. Por otra parte, en algunos aspectos, como en el caso del demográfico, se cae en una confusión de conceptos porque la modificación de estas variables está sencillamente fuera de toda posibilidad de intervención por parte del Plan y sus instancias ejecutoras. Esta confusión se podría ubicar en el dilema que pudiera presentarse entre la función y los objetivos de un plan.

En síntesis, la falta de recursos financieros, la insuficiente capacidad técnica de los cuadros planificadores, la falta de evaluación, la falta de coordinación entre niveles de gobierno, el privilegio de aspectos espaciales sobre los sociales en el diseño del Plan, la ausencia de un marco teórico que fundamente su estructuración, son elementos que, en parte, explican las serias limitaciones observadas. Otra puede ser, de acuerdo con lo que señala Roberts, que “existe el peligro y la confusión de otorgarle a la planeación física la capacidad de elevar los niveles de vida de la población, crear oportunidades de empleo, reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, etc.” (Roberts, 1975). Resulta obvio que, por sus limitaciones, este tipo de

planeación debe interactuar y articularse con políticas económicas y sociales más amplias para que conjuntamente logren sus fines.

Por otro lado, la falta de coordinación entre instancias y niveles de gobierno que se observa, dificulta integrar un plan que determine objetivos, instrumentos, recursos y corresponsabilidades para conformar una estrategia global a la altura de las expectativas del desarrollo urbano de la ciudad. Esto tiene que ver con el estado de consolidación y eficiencia del sistema de planeación y se constituye en una traba para el ejercicio planificador.

Queda claro entonces que la planeación urbana debe verse como un subcomponente del sistema de planificación, de tal manera que sus resultados no sólo dependen de su evolución interna, sino que requieren que todos los ámbitos relacionados con este sistema adquieran la cohesión necesaria para que los recursos y la asignación de funciones dentro de los niveles de gobierno permitan integrar un plan de desarrollo urbano que incorpore los factores que intervienen en la problemática urbana y las propuestas para atenderla.

Algunas alternativas para superar los problemas, podrían ser: el avance en la definición de líneas prioritarias de investigación que permitan vincular la programación de acciones sectoriales, tales como dotación de vivienda, equipamiento y suelo urbano con una estrategia de desarrollo económico local; el involucramiento en la definición de la estrategia de ordenamiento territorial de los intereses de los sectores productivos como una condición necesaria para que la política urbana logre incidir sobre el crecimiento económico y la productividad, en especial en un contexto de depresión económica y alto desempleo como el que actualmente enfrenta la ciudad. A partir de esto se podría pensar en que los estudios sectoriales se conjuntaran en un plan general, pasando por un proceso de articulación e integración, que conlleven además a la actualización del Plan Regulador de la ciudad. Un proceso como este demandaría una coordinación entre las dependencias de la propia Municipalidad y con otras del gobierno central, además de la comprensión y definición de las competencias de cada nivel y sector de planeación.

De esta manera concluye el análisis de la consistencia interna de los aspectos lógico-formales que constituyen el Plan General de Desarrollo Urbano de Managua, 1998-2015 y de su potencial como instrumento de planificación de la ciudad, que ha sido el objetivo de este trabajo. Se considera que mediante el ejercicio de análisis realizado se ha comprobado la hipótesis planteada al inicio y que, efectivamente, este Plan -tal y como está concebido- adolece de falta de

consistencia y coherencia internas, tanto en sus planteamientos como entre sus partes, y que por ello no puede constituir un instrumento efectivo de planificación urbana para la ciudad.

Así, la misión que se plantea para los planificadores es hacer de su trabajo un ejercicio responsable, serio, objetivo y comprometido con el desarrollo de la ciudad, y dejar a un lado la justificación "virtual" de hacer planes, a pesar de que carezcan de coherencia, consistencia y profundidad.

Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo (1993), "*La política urbana y el plan director de la Ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política?*", en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 2, núm. 2, México. El Colegio de México. México.
- Aguilar, Luis F., (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Porrúa, México.
- Alfaro, Enrique (1999) *La planeación del desarrollo de las ciudades medias de Jalisco*. Tesis de Maestría, El Colegio de México. México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1992), "*El significado jurídico de la planeación*", en Garza, Gustavo, comp., *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México. México.
- Azuela de la Cueva, Antonio y Duhau, E., (1992), *De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas*, UAM-Azcapotzalco. México.
- Bardach, E., (1999), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México
- Berry, Bryan y F. E. Horton (1970), *Geographic perspectives of urban systems*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Berry, J. L. (1988) "*Migration resevals in perspective: the long-wave evidence*", en Internatioanl Regional Science Review, vol. 11, núm. 3.
- Bettelheim, Charles (1971), *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Castells, M., (1976), *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México.
- Castillo, Manuel . A. (1988), *Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional*. México.
- Chávez de Ortega Estefanía (1996), *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas; prácticas operativas para la elaboración y revisión de planes y programas de desarrollo urbano*. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Facultad de Arquitectura, UNAM, México.
- Coraggio, José L. (1978), *Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo en la planificación regional y urbana en América Latina*, en textos del ILPES. Siglo XXI, México.
- Coraggio, José Luis (1987), *Territorios en transición*. Ediciones Ciudad. Quito.

- Coraggio, José Luis (1989) et al., *La cuestión regional en América Latina*. Ediciones Ciudad. Quito.
- Daher, Antonio (1991), "*Privatización de la planificación*", en *Revista Interamericana de Planeación*, vol. XXIV, núm. 96, oct-dic.
- De Mattos, Carlos (1981) "*Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana*", en *Revista Interamericana de Planeación*, vol. XV, No. 59, sept. 1981.
- De Mattos, Carlos (1984), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana planificación regional*, en programa de capacitación del ILPES, México.
- De Mattos, Carlos (1990), "*Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina*", en *Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*, Ponencia XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1ra. ed., SIAP/Universidad de Puerto Rico.
- De Mattos. C., (1987), "*Mito y realidad de la planeación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos*", en Seminario-taller sobre la Investigación Urbana en América Latina, ILPES, Quito, Ecuador.
- Deryke, Pierre-Henry (1983), *Economía y planificación urbana*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local (Nuevo Urbanismo).
- Duhau, E., (1988), "*Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México*", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, México, ene-abril. El Colegio de México. México.
- Faludi, Andreas, (1973), *Planning theory*. Pergamon Press, Oxford Inglaterra.
- Fernández, Enrique (1993). *La historia como condicionante del territorio. El caso de Nicaragua*. Asociación Rubén Darío. Madrid.
- Fernández, Rodrigo y Lungo, Mario (comps.) (1988). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. EDUCA. San José, Costa Rica.
- Friedmann, J., (1967), "*La planificación regional como un campo de estudio*", en *Cuadernos de Desarrollo Urbano Regional*, Universidad Católica de Chile, Chile.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, México, El Colegio de México. México.
- Garza, Gustavo (1985), "*Planeación urbana en México en período de crisis 1983-1984*", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, México, ene. 1985. El Colegio de México.

- Garza, Gustavo (1996), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México*, El Colegio de México. México.
- Graizbord, Boris (1986), “*Aspectos metodológicos ¿hasta donde los planes contienen objetivos y metas alcanzables?*”, en *Conurbación*, noviembre, año 1, núm. 2, México..
- Graizbord, Boris (1990), “*Notas y comentarios al programa nacional de desarrollo urbano, 1990-1994: aspectos cualitativos y cuantitativos para una evaluación ex ante*”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, México. El Colegio de México. México.
- Griffin, E. Y L. Ford (1980), “*A model of Latin American city structure*” *Geographical Review*, vol. 70, núm. 4.
- Harris, C.D. y E. L. Ullman (1945), “*The nature of the cities*”, *Annals of American Academy of Political and Social Science*, núm. 242.
- Harvey, D. (1985), *The urbanization of capital*. The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Iracheta, A., (1992), *Hacia una planeación urbana crítica*. Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Jaramillo, S., (1990) “*Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*”, en Pradilla, E., *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-Xochimilco, México.
- Lefebvre, H., (1968), *El derecho a la ciudad*, Editores Península, Barcelona.
- Lezama, José Luis (1993), *Teoría social, espacio y ciudad*, El Colegio de México. México.
- Lipietz, A., (1979), *El capital y su espacio*, Siglo XXI Editores, México.
- Lojkine, J., (1979) *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México.
- Park, Robert Ezra, Ernest Watson Burgess y Roderic D. McKenzie (1925), *The City*, Chicago University of Chicago Press.
- Polese, Mario (1998), *Economía urbana y regional*, Costa Rica, Libro Universitario Regional.
- Queriat, Pierre (1986), *Diagnóstico urbano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. UNAM, México.
- Smith, N. (1990), *Uneven development, nature, capital and the production of space*. Ideas, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra.

Tercero, Víctor (1986), *Historia urbanística y desarrollo de la ciudad de Managua*. Editorial Managua. Nicaragua.

Thunen, Johann H. von (1826), *Der isolierte Staat in beziehung auf landwirthschaf und nationalokonomie*, Hamburgo. (traducción al inglés, *The Isolated State*; oxford, Pergamon).

Topalov, C., (1979), *La urbanización capitalista*, Editorial Edicol, México.

Torres, Víctor (1998), *La Planeación Urbana en Puerto Vallarta*. México.

Vilas, Carlos M. (1984), *Perfiles de la Revolución sandinista*. Editorial La Habana. Cuba.

Wheelock Román, Jaime (1985), *Entre la agresión y la crisis. La reforma agraria sandinista*. Editorial Managua. Nicaragua.

Zárate, Martín Antonio (1991), *El espacio interior de la ciudad*, Madrid, Editorial Síntesis.

Planes, leyes y reglamentos

Alcaldía de Managua, (1999), *Plan General de Desarrollo Urbano del Municipio de Managua 1998-2015 (documentos de diagnóstico y propuesta)*. Dirección General de Urbanismo, Alcaldía de Managua. Nicaragua.

Constitución Política de la República de Nicaragua.

Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Espontáneos. *La Gaceta, Diario Oficial* Núm. 143 del 28 de julio de 1999.

Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Ley Núm. 217 del 25 de marzo de 1996.

Ley No. 40 "Ley de Municipios". *La Gaceta, Diario Oficial* núm.155 del 17 de agosto de 1988.

Plan Regulador de Managua. Dirección de Urbanismo, Alcaldía de Managua. Nicaragua.

Reformas e incorporaciones a la Ley núm.. 40 "Ley de Municipios". *La Gaceta, Diario Oficial* núm.162 del 26 de agosto de 1997.

Ley General de Asentamientos Humanos. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1976. México.