

Descentralización y gestión de los riesgos «naturales» en la capital de Nicaragua

Sébastien Hardy

Introducción

Las autoridades nicaragüenses presentan el proceso de descentralización de Managua como medio para instaurar un nuevo modo de gobernanza, capaz de responder a los retos que enfrenta la capital nicaragüense. La descentralización no parece desembocar en la creación de instrumentos institucionales con miras a adaptarse a los cambios y anticipar los problemas; tampoco establece ningún proceso de coordinación entre los protagonistas públicos y privados que se dedican a la realización de proyectos urbanos colectivamente negociados. Alegando la necesidad de modernizar la gobernanza, las autoridades nicaragüenses modificaron la escala de gestión urbana ofreciendo la autonomía municipal a dos barrios pobres de la capital nicaragüense: Ciudad Sandino y El Crucero. De tal manera que no optaron por un acercamiento de los territorios urbanos dentro de un conjunto metropolitano, sino por sus divisiones. Esta descentralización territorial plantea la cuestión de los criterios adoptados y sus pertinencias. Su análisis revela lo que está en juego a niveles no reconocidos, que superan el interés en mejorar la gobernanza urbana.

En este proceso de descentralización, el caso de Ciudad Sandino es especialmente cuestionable. Se trata de un barrio nacido en 1969, a raíz del desplazamiento de los damnificados de una inundación del lago Xolotlán y que desde entonces no cesó de acoger nuevos damnificados. Hasta cierto punto, las manifestaciones de los riesgos llamados «naturales» en los territorios urbanos de Managua son la causa de una proscripción a Ciudad Sandino de una parte de los habitantes vulnerables de Managua ¿En la actualidad, su reconocimiento como municipio no lo consolida paradójicamente en el papel de territorio caracterizado por los riesgos? ¿La descentralización no refuerza su vulnerabilidad territorial?

La descentralización plantea los retos de la gestión de los riesgos «naturales» y sus efectos sobre el objeto ciudad. Efectivamente, Managua aparece como un contraejemplo de reforma municipal por la descentralización. Pero la descentralización no muestra los medios de una mejor gestión de los riesgos a escala de la metrópoli nicaragüense ni a escala local. No favorece la coordinación de las acciones para aumentar la eficacia de la gestión de los riesgos. Finalmente, pone en duda la mejora de la gobernanza urbana.

1. Facetas políticas de una descentralización

1. 1. La descentralización, su teoría y su realidad

Con objeto de refundir la gobernanza urbana para mejorar la gestión de la metrópoli nicaragüense, el 15 de diciembre de 1999, la cámara de diputados adoptó una propuesta de ley relativa a la división de Managua en tres municipios distintos. Dicha ley autoriza la formación de dos nuevas entidades municipales, Ciudad Sandino y El Crucero, por el desmantelamiento territorial de Managua (fig. 1). La más pequeña dimensión municipal debe concretar las exigencias de la buena gobernanza, favoreciendo una mayor proximidad de los poderes y protagonistas, así como una mayor rapidez y flexibilidad de las decisiones. Pero el análisis revela que la descentralización de medios a los dos nuevos municipios sigue siendo, en realidad, muy poco significativa para enfrentar sus nuevas responsabilidades.

Este fraccionamiento del territorio metropolitano parece haber sido hecho sobre todo para sacar del juego de las elecciones municipales al candidato de los «conservadores» (Colectivo, 2000: 3) —quien, después de la descentralización territorial, reside fuera de Managua—. La descentralización territorial ofrece también la ventaja de aumentar el número de mandatos

para los dirigentes de los partidos más importantes, y finalmente de diluir el potencial electoral que adquiere el alcalde de la capital (Huáscar, 1999: 1) por su representatividad nacional. Es uno de los componentes del pacto político entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal —partidos que se comparten las responsabilidades del poder— que permite entender los límites territoriales elegidos para la reforma de la gobernanza urbana. Los criterios utilizados para determinarlos no fueron técnicos, sino netamente políticos. Esta descentralización manifestada responde a los objetivos electorales de los dos grandes partidos políticos nicaragüenses que se comparten las palancas nacionales del poder. Corresponde a una estrategia de adaptación de parte de los dos grandes partidos políticos, pero que finalmente favorece a una determinada recomposición de los papeles y contenido de la acción política.

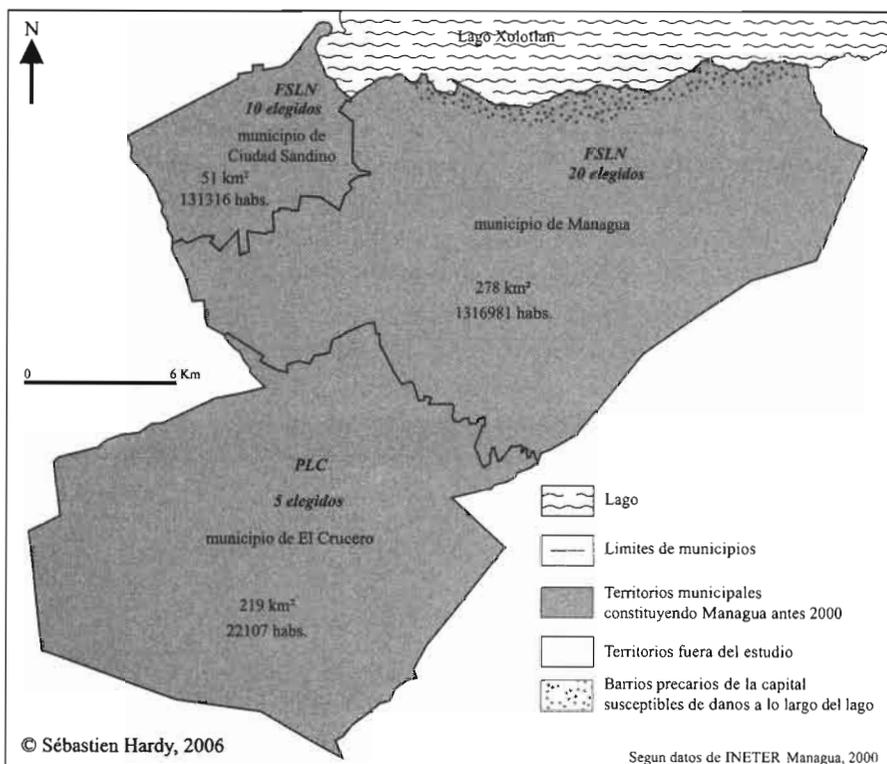


Figura 1 – Nuevos municipios nacidos del recorte del municipio de Managua en 2000

¿Más allá de lo que está en juego a niveles políticos, la descentralización responde realmente a las necesidades de los habitantes? ¿El pretexto mencionado de modernizar la gobernanza urbana no disimula un caso de fragmentación institucional de los gobiernos urbanos entre el rico municipio de Managua y dos nuevos municipios pobres, desplazando de hecho la pobreza fuera de la capital y con ella la población vulnerable a las amenazas naturales? ¿Esta postura de nueva gobernanza urbana no causa, por el contrario, una pérdida de visión coherente de adaptación del conjunto metropolitano, mientras que los testimonios de daños vinculados a los riesgos «naturales» son numerosos?

1. 2. Una descentralización sin los instrumentos para responder a los retos urbanos

En la Managua de antes de la descentralización, la existencia de un único gobierno urbano garantizaba una determinada solidaridad entre los ciudadanos, permitiendo la redistribución territorial de los recursos del municipio (cuadro 1). Todo indica que ahora las cargas para los nuevos municipios de Ciudad Sandino y de El Crucero son más importantes que las rentas (cuadro 2). Bajo la perspectiva de la elección gestora, la autonomía de Ciudad Sandino significa la pérdida de las redistribuciones por reajustes financieros entre los barrios ricos y los barrios pobres de la capital (Huascar, 1999; Colectivo, 2000), que habían permitido su equipamiento en las décadas de 1980 y 1990. La descentralización refuerza así la pobreza de los territorios con escasos recursos (Bravo, 2000: 3), además la ley de creación de los nuevos municipios no fue seguida de ninguna medida complementaria destinada a transferirles recursos (Huáscar, 1999: 2).

Las observaciones prueban, por otra parte, que la calidad de los servicios en Ciudad Sandino está en disminución y que las diferencias socioespaciales con Managua se exacerban. El paso de los nuevos límites municipales se traduce en «una exacerbación de los efectos de la segregación en el acceso a los equipamientos y a los servicios urbanos» (Dureau *et al.*, 2004: 144). Cada entidad municipal tiene a su cargo la planificación del uso del suelo y la definición de las grandes líneas del desarrollo urbano, mientras que los nuevos municipios no se prepararon en absoluto. En vista de los daños vinculados a los riesgos «naturales», la ausencia de cualquier control del desarrollo urbano, en territorios donde las infraestructuras son muy defectuosas, es preocupante. La visión de conjunto de los territorios urbanos de Managua, que los distintos gobiernos municipales habían mantenido hasta hoy, se disuelve ¿Los ciudadanos hallan ventaja en esta situación de fragmentación?

Cuadro 1 – Características de los nuevos municipios

	Ciudad Sandino	Managua	El Crucero
Población total	6,23 %	92,41 %	1,36 %
Superficie	8,27 %	53,13 %	38,60 %
Viviendas residenciales	0,89 %	99,11 %	0 %
Viviendas tradicionales y populares	7,27 %	92,24 %	0,49 %
Viviendas progresivas y espontáneas	7,36 %	92,16 %	0,48 %
Contribución de la población a los recursos de los municipios	2,75 %	95,99 %	1,26 %

Fuente: Bravo (2000)

Cuadro 2 – Principales recursos de los municipios metropolitanos en 2001 (en córdobas)

	Ciudad Sandino	Managua	El Crucero
Impuestos sobre las ventas	4 336 337	203 805 008	1 529 207
Matriculaciones y licencias	498 251	28 136 867	95 617
Bienes inmobiliarios	306 084	29 112 891	198 532
Patente	194 178	9 538 728	133 332
Aseo público	231 533	13 116 041	63 383
Otros impuestos	614 087	31 531 399	222 856
Total	6 180 470 435 857 \$	315 240 934 22 231 378 \$	2 242 927 158 175 \$

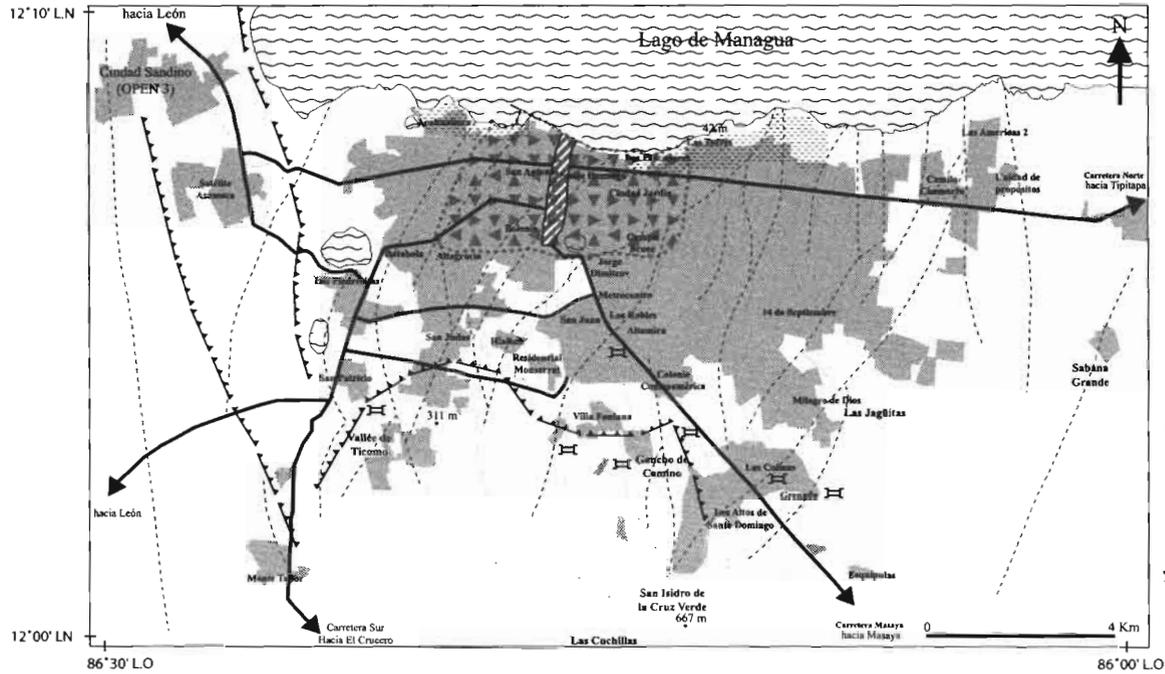
Fuente: Bravo (2000)

2. Descentralización y políticas de gestión de los riesgos

2. 1. Las dos velocidades de la gestión de los riesgos «naturales» en Ciudad Sandino

La mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino está más bien satisfecha por la descentralización. En efecto, estos habitantes pobres (130 000 habitantes) se benefician de la creación de nuevos servicios dentro de su municipio, antes localizados en Managua y que los obligaba a costosos desplazamientos. La mayor proximidad de los poderes y protagonistas les favorece, permitiéndoles al mismo tiempo operar un mejor control sobre las elecciones políticas y sus efectos (Robins, 2002).

Sin embargo, conviene analizar la reacción de las poblaciones acomodadas de Ciudad Sandino, instaladas en el barrio residencial de Satélite Asososca desde 1973 (figura 2). La fijación, en 2002, de Satélite Asososca al municipio de Ciudad Sandino, y ya no al de Managua, obliga a sus habitantes a mirar de manera diferente su lugar de residencia. Temen, en adelante, la disminución del valor de propiedad de su tierra, de tener que llevar las cargas financieras de los otros barrios de Ciudad Sandino y dejar de beneficiarse con servicios eficaces. El equipo sandinista encargado del nuevo municipio de Ciudad Sandino parece estar consciente de lo que está en juego y de la necesidad de tener en cuenta las aspiraciones del conjunto de los ciudadanos. De esta manera, las nuevas autoridades invitaron a las familias del barrio de Satélite Asososca a reflexionar sobre las políticas y los recursos del municipio. La población de Satélite Asososca aceptó pagar más sobre los servicios públicos que el resto de las poblaciones del municipio de Ciudad Sandino. Por otra parte, los impuestos de propiedad de la tierra del barrio aumentaron. En contrapartida, las autoridades se comprometieron a ofrecerles servicios que estén a la altura del esfuerzo financiero concedido. Por ejemplo, las calles asfaltadas del barrio se reparan regularmente al acercarse las lluvias del invierno (Hardy, 2003: 279). Gracias a sus infraestructuras de calidad, Satélite Asososca nunca ha tenido que deplorar graves daños vinculados a los riesgos «naturales», contrariamente a Ciudad Sandino. Al implementar una política urbana a dos velocidades, diferenciando sus territorios, las autoridades del nuevo municipio tenderían a reforzar aún más el diferencial de vulnerabilidad en su territorio. La nueva gobernanza urbana favorece la coordinación de acciones para la gestión de los riesgos «naturales», pero solamente al servicio de un número limitados de habitantes de Ciudad Sandino. Sus objetivos no se discuten y no se definen colectivamente.



© Sébastien Hardy, 2006

- | | | |
|--|--------------------------------|--|
| 1) Factores naturales de los procesos de daños | 2) Factores antrópicos de daño | 3) Consecuencias de los riesgos |
| Lago | Territorios urbanos en 2001 | Zona urbana afectada por el aluvión de 1876 |
| Aumento de la declividad | Barrios | Campos de refugiados 1931 y 1972 transformados en barrios permanentes para los habitantes pobres |
| Cauces | Carretera | Territorios damnificados en 1972, cerrados por Somoza apropiados por el Estado sandinista y ocupados por residentes pobres hasta la mitad de los años 1990 |
| Fallas | Micro presa | |

Figura 2 – Manifestaciones de los riesgos llamados «naturales» en la capital nicaragüense

2. 2. La gestión de los riesgos «naturales», un tema que exagera las tensiones locales

Aunque no son la causa, los cambios vinculados a la redefinición del territorio urbano de Managua que afectan la gestión urbana y las formas de gobierno favorecen y acentúan la fragmentación urbana, indisociable de la reorganización y la recomposición de los poderes urbanos (Jaglin, 2001: 244; Dubresson & Jaglin, 2004). El proceso de descentralización refuerza también el diferencial de vulnerabilidad entre los habitantes, inscribiendo mucho más profundamente los efectos de los riesgos «naturales» en los territorios. En efecto, aquí nos damos cuenta de que las disparidades espaciales vienen a redoblar y acentuar desigualdades económicas y sociales difícilmente superadas por la ideología de la pequeña dimensión que, se supone, concreta algunas de las exigencias de la «buena gobernanza» (Dubresson & Fauré, 2005: 10). A nivel local, la descentralización no parece favorecer una mejora en la gestión de los riesgos «naturales» y de sus efectos. Por el contrario, tiende a acentuar los factores de vulnerabilidad.

Las trayectorias bastante similares de la mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino favorecieron formas singulares de participación popular, prácticas sociales destinadas a hacer frente a la adversidad, en particular a hacer frente a las manifestaciones de los riesgos «naturales». Pero un análisis de las modalidades de reorganización territorial después de los daños causados por el huracán Mitch, en 1998, dibuja los límites de la participación popular. En efecto, la gestión de los riesgos «naturales» no está siempre incluida dentro de un proyecto colectivamente negociado. A pesar de las demostraciones, los procesos de coordinación son siempre defectuosos.

Esta situación tiene consecuencias en términos de gestión de los riesgos «naturales». En 1998, 1 271 familias son damnificadas por el desbordamiento del lago Xolotlán causado por las precipitaciones del huracán Mitch. Se les desplaza e instala de urgencia en Ciudad Sandino (Traña Galeano, 2000: 242-243). Los proveedores de fondos financiaron la construcción de viviendas que dan nacimiento al barrio Nueva Vida. Al alojar al conjunto de los damnificados en bastantes buenas condiciones materiales, los protagonistas públicos pretenden reducir las críticas de incompetencias, tanto en el escenario nacional como internacional, en la gestión de la catástrofe. Sostenidos por las autoridades públicas de Managua, los habitantes de Nueva Vida tienen prácticas sociales que difieren de las de la mayoría de los habitantes de Ciudad Sandino que no disimulan su hostilidad. Las tensiones revelan el

desmoronamiento de una identidad colectiva basada en la exclusión fuera de la ciudad, desencadenada por los riesgos «naturales» y que implicaba una fuerte territorialización de los vínculos sociales. El fenómeno de agregación de damnificados de las distintas catástrofes de Managua, que hasta el presente había salido bien —las familias se agrupan por barrios de origen y reproducen la disposición de las viviendas de los barrios de donde proceden—, se interrumpe a partir de 1998. Las concepciones de los dispositivos institucionales para ayudar a los damnificados del huracán Mitch son responsables del proceso de descentralización que acentúa más aún la desaparición de un movimiento colectivo que administraba a su manera las manifestaciones de los riesgos «naturales». El proceso de coordinación de los protagonistas es, en este caso, ampliamente defectuoso y refuerza las vulnerabilidades diferenciales entre los habitantes, en particular, ante las manifestaciones de los riesgos «naturales».

2. 3. Descentralización y gestión de los riesgos a escala metropolitana

El fenómeno de división de los territorios urbanos del antiguo municipio de Managua causa el desplazamiento administrativo de algunos barrios expuestos a los riesgos «naturales», en particular los barrios donde viven habitantes pobres. Esta situación implícita en Ciudad Sandino en su conjunto, cuestiona si la descentralización finalmente no se operó sobre todo con la idea de trasladar hacia los nuevos municipios el mayor número de habitantes pobres, vulnerables a los riesgos naturales. Sería a su manera una política de gestión de los riesgos «naturales».

En este sentido, el alcalde de Managua propuso un programa de erradicación de los barrios susceptibles de daños dentro de los límites del nuevo municipio. Se trata esencialmente de los terrenos inundables situados al borde del malsano lago Xolotlán, ocupados por barrios precarios. Para alojar a los habitantes, el alcalde realizó operaciones de compra de terrenos en Ciudad Sandino, financiadas por la venta de terrenos acondicionados situados en un barrio acomodado de la capital. Paradójicamente, olvida las manifestaciones de los riesgos «naturales» en Ciudad Sandino y, en consecuencia, los daños a los cuales expone a los desplazados. Para comprender mejor los distintos aspectos de esta operación, es necesario referirse al proyecto de recalificación del lago —en particular, gracias a la instalación de unidades para el tratamiento de las aguas—, que dará, a largo plazo, a los terrenos costeros una potencialidad de plusvalías importantes para sus propietarios, el municipio de Managua en

primer lugar. Este tiene además un proyecto de vía rápida costera (Colectivo, 2001: 49) cuyo trazado cruza precisamente los actuales barrios precarios. Por consiguiente, su desplazamiento fuera del municipio aligera a Managua de una carga social, que es también políticamente difícil de administrar, y facilita oportunamente nuevas adaptaciones ¿Este desplazamiento de las familias pobres de los sectores centrales, a partir de un discurso basado en los riesgos «naturales», no es finalmente un medio de rechazar la mezcla social y morfológica en los sectores donde los atractivos son importantes?

Las autoridades municipales de Ciudad Sandino afirman por supuesto no estar de acuerdo en seguir recibiendo poblaciones procedentes de las orillas del lago. Justifican su posición poniendo como excusa la debilidad financiera de Ciudad Sandino y la ausencia de transferencias de recursos en este proyecto, la debilidad de las fuentes de empleos en el seno del nuevo municipio y el poco espacio disponible para construir un nuevo barrio. En esta retórica de la negación, las autoridades municipales de Ciudad Sandino dejan no obstante una puerta abierta a las negociaciones. Desean que la superficie del municipio de Ciudad Sandino aumente, particularmente para que algunas empresas localizadas en el municipio vecino de Mateare se encuentren en el de Ciudad Sandino (Hardy, 2003: 281). Así como el alcalde de Managua, las autoridades tampoco se preocupan de los numerosos testimonios de daños vinculados a los riesgos «naturales» en el territorio de Ciudad Sandino. Estas negociaciones prueban el extraño funcionamiento del reglamento con la instauración de la nueva gobernanza metropolitana. En efecto, hay relaciones entre los protagonistas políticos de los municipios de la metrópoli que permiten la aplicación política en intercambios de asignación de recursos. La descentralización diluye de alguna manera la pobreza y modifica las prácticas y usos de la ciudad, y también acentúa la territorialización de los riesgos «naturales». Las relaciones de proximidad responsables-habitantes, que supuestamente favorecen la descentralización, no desembocan en una mejor gestión de los riesgos «naturales» para los habitantes ni en la disminución de la vulnerabilidad territorial de Ciudad Sandino. En cambio dan resultados a escala metropolitana (Pecqueur, 2001).

Conclusión

Los análisis destacan que la descentralización de Managua implica una pérdida de visión global de adaptación del territorio urbano a pequeña escala. Esta

fragmentación de la visión y la toma de decisiones no incitan el crecimiento coherente de estos territorios que, por el contrario, requieren que los distintos municipios aborden los problemas de frente, como los daños vinculados a los riesgos que son comunes.

Los mecanismos gestores de fraccionamiento amplían la fragmentación urbana. Pedazos de territorio urbano subequipados, muy populares, marcados, caracterizados por las manifestaciones de los riesgos «naturales», son abstraídos de la municipalidad de Managua a fin de hacer municipios autónomos. Estos nuevos municipios son difíciles de administrar, casi desprovistos de recursos propios, puesto que las industrias y las actividades comerciales lucrativas permanecen adjuntas al nuevo municipio de Managua y siguen siendo propicias a los daños. Los riesgos «naturales» desempeñan así un papel en la recomposición espacial de Managua. Los responsables políticos utilizaron Ciudad Sandino para intentar demostrar su aparente capacidad para administrar los riesgos «naturales». Pero en ausencia, voluntaria o no, de concertación con los habitantes, su gestión de los riesgos se ha transformado a menudo en factor de desintegración urbana.

Referencias citadas

- BRAVO, A., 2000 – *Problemas de carácter metropolitano*, 24 pp.; Managua: BID.
- COLECTIVO, 2000 – Después del pacto: la suerte está echada. *Envío*, **214**: 3-14.
- COLECTIVO, 2001 – *Memoria anual 2000*, 135 pp.; Managua: ALMA.
- DUBRESSON A. & JAGLIN, S., 2004 – Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes. In: *Le territoire est mort. Vive les territoires !* (B. Antheaume & F. Girault, eds.): 337-352; París: Éditions de l'IRD.
- DUBRESSON, A. & FAURÉ, Y.-A., 2005 – Décentralisation et développement local : un lien à repenser. *Revue Tiers-Monde*, **XLVI (181)**: 7-20.
- DUREAU, F., BARBARY, O. & GOUËSET, V., 2004 – *Villes et sociétés en mutation : lectures croisées sur la Colombie*, 370 pp.; París: Antropos, Economica.
- HARDY, S., 2003 – Processus de fragmentation urbaine et risques dits «naturels» dans la ville de Managua (Nicaragua), 412 pp., París: EHESS. Thèse de doctorat.

- HUÁSCAR, E., 1999 – *Propuesta de ley para la división de Managua. Situaciones de las actividades de cooperación técnica*, 3 pp.; Managua: BID.
- JAGLIN, S., 2001 – Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe. *Annales de géographie*, **619**: 243-265.
- PECQUEUR, B., 2001 – Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Économie, Société*, **3 (2)**: 229-245.
- ROBINS, S., 2002 – At the limits of spatial governmentality : a message from the tip of Africa. *Third World Quarterly*, **23 (4)**: 665-689.
- TRAÑA GALEANO, M., 2000 – *Apuntes sobre la historia de Managua*, 280 pp.; Managua: Aldilá Editor.



actes & mémoires 25



Hubert Mazurek (ed.)

Gobernabilidad y
gobernanza de los
territorios en
América Latina





25

actes & mémoires

Lima, diciembre de 2009

Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina

Hubert Mazurek (ed.)



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS-MAEE



Institut de recherche
pour le développement



Liberté • Égalité • Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE
COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LOS PAÍSES ANDINOS

UMSS UNIVERSIDAD MAYOR
DE SAN SIMÓN
**CE
SU** CENTRO DE
ESTUDIOS SUPERIORES
UNIVERSITARIOS

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04010
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú
ISBN: 978-9972-623-65-3

Derechos de la primera edición, diciembre de 2009

© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 25** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)
Av. Hernando Siles n° 5290, esquina Calle 7 - Obrajés
La Paz, Bolivia
Teléf.: (591-2) 278 49 25 Fax: (591-2) 278 29 44
E-mail: bolivie@ird.fr
Pág. Web: <http://www.bo.ird.fr>

© Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS)
Calle Calama E-0235, Cochabamba, Bolivia
Teléf.: (591-4) 4252951-4220317 Fax (591-4) 4254625
E-mail: cesu@umss.edu.bo
Pág. Web: www.cesu.umss.edu.bo

© Cooperación regional para los países andinos
Embajada de Francia en el Perú
Av Arequipa 3415
San Isidro, Lima
Teléf.: (51 1) 215 84 07
E-mail: jean-joinville.vacher@diplomatie.gouv.fr