

"Cooperación Holandesa al Desarrollo Urbano en  
Nicaragua"  
Evaluación de su política, período 1991 – 2005"

**Recinto  
universitario  
UCA**

Apartado A-242

Tels: (505)

2781343/44

Fax: (505)

2670436

Sitio Web

[nitlapan.org.ni](http://nitlapan.org.ni)

**Managua, Diciembre de 2006**

---

Selmira Flores  
con la colaboración de Flor Rodríguez

---

# Índice

Anexo 3. Checklist for fields studyInvestigations.....	73
SIGLAS Y ACRONIMOS .....	
SIGLAS Y ACRONIMOS .....	
Resumen Ejecutivo.....	
1. Introducción .....	
2. Metodología de evaluación .....	
3. La política de desarrollo urbano en Nicaragua .....	
3.1. Problemas Urbanos.....	12
3.2 Antecedentes a la atención a problemas urbanos en la capital.....	13
3.2. La Política Nacional de Ordenamiento territorial y legalización de propiedades.....	14
3.3. El papel más reciente del gobierno en la problemática de la pobreza urbana. ....	16
4. Descripción de los proyectos.....	
4.1 Plan Maestro Estructural del Municipio de León .....	21
4.1.1. Descripción del Plan Maestro Estructural .....	21
4.1.2. Evaluación de la política en el proyecto León Sureste 1999-2006.....	28
A. Eficiencia del proyecto .....	29
B. Eficacia / efectividad.....	30
C. Relevancia .....	31
D. Sostenibilidad.....	34
E. Impacto .....	36
4.2 Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC).....	38
Las intermediarias financieras de los fondos PAMIC evaluadas .....	42
A. Eficiencia .....	44
B. Eficacia / efectividad.....	45
C. Relevancia .....	46
D. Sostenibilidad.....	48
E. Impacto .....	49
4.3. Programa de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) .....	51
A. Eficiencia .....	55
B. Eficacia / efectividad.....	56
C. Relevancia .....	57
D. Sostenibilidad.....	59
E. Impacto .....	60
4.4. Proyecto “Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo” .....	62
4.4.2 Evaluación del proyecto .....	65
Sostenibilidad.....	65
Impacto.....	67
5. Conclusiones / principales hallazgos .....	
Referencias bibliográficas.....	
Anexos .....	
Anexo 1. Listado de instituciones, organizaciones y personas entrevistadas.....	75
Anexo 2. Mapas de la planificación urbana en el Proyecto Sureste León.....	72
Anexo 3. Checklist for fields studyInvestigations.....	73

## **SIGLAS Y ACRONIMOS**

ACOPOE	Asociación Comunitaria de Poetas
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ARAUCARIA	Proyecto Desarrollo Humano y Medio Ambiente en Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCA	Visión Conjunta de la Situación de País
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo Internacional
DPYME	Dirección General de Pequeña y Microempresa
DIDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana
DU	Desarrollo Urbano
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FJN	Fundación José Nieborowski
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
ICCO	Organismo Holandés de Cooperación
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INPYME	Instituto Nicaragüense de Pequeña y Mediana Empresa
LSU	León Sureste
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MEDE	Ministerio de Economía y Desarrollo
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIPYMES	Micros, Pequeñas y Medianas Empresas
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo
ONG	Organización no Gubernamental
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOT	Oficina de Ordenamiento Territorial
OTU	Oficina de Ordenamiento Territorial Urbano
PAININ	Programa de Apoyo Integral a la Niñez

PAMIC	Programa de Apoyo a la Microempresa
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRRAC	Programa Regional de Reconstrucción de América Central
PROMAPER	Programa Managua Periferia
PRNOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
PYME	Programa de Pequeña y Mediana Empresa
REDCAMIF	Red Centroamericana de Microfinanzas
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
TESIS	Asociación de Trabajadores de Salud y Comunicación Social
TROCAIRE	Overseas Development Agency of Catholic Church in Ireland
UNDAF	Marco Común de Cooperación para el País
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VUC	Ventanilla Única de la Construcción

## **Resumen Ejecutivo**

### *Antecedentes y propósitos de la evaluación*

El Ministerio de asuntos exteriores del gobierno de Holanda impulsó desde finales de la década de los ochenta, un programa de colaboración para apoyar un proceso de desarrollo urbano sostenible en varios países del mundo; entre los cuales se encuentra Nicaragua en Centroamérica, Etiopía y Filipinas en el sur de África. Después de años de colaboración oficial con gobiernos de estos países, también ha solicitado una evaluación para conocer los efectos e impactos de la ayuda canalizada. Este informe recoge los principales resultados de la evaluación de la política de desarrollo urbano implementada por el gobierno de los países bajos en Nicaragua.

### *Metodología utilizada en la evaluación*

La evaluación fue realizada dentro del marco metodológico propuesto por el equipo evaluador de Holanda e incluyó proyectos clasificados en cuatro categorías: 1) los que tuvieron una influencia directa y recibieron contribución financiera del programa de política urbana (escalón 1), 2), los que tuvieron asesoría de parte del programa pero fueron ejecutados con fondos de otros programas (escalón 2), 3) los que recibieron algún tipo de consejo o asesoría del programa pero fondos de otro programa (escalón 3), y 4) proyectos que fueron ejecutados atendiendo alguna problemática de pobreza urbana pero sin asistencia y sin financiamiento del programa.

La evaluación tuvo un énfasis más cualitativo de la política, utilizando criterios para la medición de la eficiencia, la efectividad, la relevancia, la sostenibilidad y el impacto que tuvieron los diferentes proyectos ejecutados dentro de este contexto. Inició con una revisión de la política urbana utilizada por el gobierno de Nicaragua y su relación con los postulados del Programa de Desarrollo Urbano Sostenible de la cooperación holandesa.

En el transcurso de la evaluación, se realizaron visitas a diferentes instituciones públicas y privadas que tuvieron relación con la ejecución de los proyectos. Se recopiló información secundaria y se hicieron entrevistas a beneficiarios directos de los grupos de población que participaron en cada proyecto. Los proyectos ubicados en los escalones 1 - 3, fueron evaluados de acuerdo a una guía particular que se explica en la metodología, misma que difiere de la guía utilizada en el proyecto ubicado en el escalón 4. Los proyectos ubicados en el escalón 2, son: El Plan Maestro Estructural del Municipio de León; el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) en sus diferentes fases, y regido por el antes Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE), hoy MIFIC, en el período entre 1991 y el 2001; el

Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), el cual estuvo a cargo del Fondo Nicaragüense de Inversiones, (hoy la Financiera Nicaragüense de Inversiones FNI), entre 1989 y 2001.

De los temas y sub-temas centrales de la evaluación, se elaboraron los diagramas radiales (Figuras) para destacar la relevancia de la implementación de la política y la puntuación asignada para cada uno de estos aspectos, fue de forma ponderada. Algunos indicadores se readecuaron para obtener una medición cualitativa más precisa.

Para la medición de la Sostenibilidad, se hizo una calificación de 1 al 3, en la medida y la forma en que un programa o proyecto estuviera unificado en un tejido organizativo, estructurado, con capacidad de gestión, procedimientos de trabajo transparentes, reconocimiento institucional, la importancia que le han prestado los usuarios y la experiencia de trabajo de cada institución que ejecutó cada uno de los proyectos.

La calificación 1, significa que los aspectos de sostenibilidad no están presentes, o sea que la viabilidad de la intervención es nula. Para la calificación 2, los aspectos de sostenibilidad son moderados, es decir que éstos se han obtenido de forma limitada, y que en un futuro, el proyecto o programa no sea viable. La calificación 3, la sostenibilidad de la intervención es substancial, es decir están presentes, aún cuando la misma ya finalizó.

Entre los principales hallazgos que se derivan de la evaluación se encuentra:

*Sobre la política de desarrollo urbano en Nicaragua y su relación con el programa de desarrollo urbano sostenible de Holanda.*

Una política de desarrollo urbano en Nicaragua no existe, lo que se utiliza básicamente para la planificación urbana es lo referido al tema de ordenamiento territorial, el cual ha dado avances en las últimas dos décadas en términos de legislación, pero no ha habido una congruencia entre el espíritu de la legislación y la aplicación de la misma.

La práctica actual de la acción urbana, se expresa en la política de descentralización municipal, la cual ha dado libertad a los gobiernos locales para impulsar procesos de ordenamiento territorial, principalmente en las áreas urbanas y aquellas áreas forestales en peligro de extinción. En este sentido, los problemas urbanos han sido dominio del ámbito de las municipalidades y han estado relacionado con planes de ordenamiento del espacio a partir de los conflictos y presiones por lotes y terrenos que la población va tomando para asentarse.

El tema del ordenamiento del espacio tomó relevancia después del desastre provocado por el huracán Mitch (1998) que provocó cuantiosas pérdidas en vidas humanas y materiales. Sin embargo es necesario señalar que el tema de la pobreza en el país se aborda en general sin distinguir entre áreas urbanas y rurales. Aunque el país tiene una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza y un Plan Nacional de Desarrollo, el tema del desarrollo urbano no tiene tanta relevancia como la política de Desarrollo Rural. Lo anterior, en gran medida, por el peso que tiene el sector agropecuario dentro de las estrategias de desarrollo planteado por los diferentes gobiernos en el país.

Finalmente, de los datos e información que recoge la evaluación, se puede derivar una correspondencia parcial entre los temas centrales que tenía el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible de la Cooperación externa de los Países Bajos, con los problemas que enfrentaba la población nicaragüense, durante el período evaluado. La parcialidad de la relación entre ambos esfuerzos (el de Holanda y el del país) tiene que ver por un lado, con el tipo de demanda planteada por parte de Nicaragua en donde el tema del desarrollo urbano no fue explicitado de manera clara y precisa; y quedó implícito como un tema de pobreza en general de sectores productivos que requieren de apoyo financiero y técnico para superar su situación y crear empleo e ingresos. Por otra parte, la parcialidad también tiene que ver con un manejo confuso de parte de la propia cooperación holandesa sobre el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, ya que se inscribieron como parte del mismo, proyectos que no se ajustaban completamente a esa lógica o que tocaban solamente un aspecto.

Los proyectos, aunque se desarrollaron en el ámbito de la ciudad, no siempre tuvieron una lógica de articulación completa de diferentes aspectos que incluyen todos los temas centrales y la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible. Se relacionaron más con uno u otro aspecto de los temas centrales, pero la tendencia en general fue a no cubrirlos en su totalidad. Esta tendencia de acciones parciales revela una atención a problemas particulares muy puntuales que se deriva de una visión estrecha sobre el desarrollo. En la perspectiva de quienes diseñaron los proyectos, la lucha contra la pobreza urbana parece haber sido concebida, como una acción inmediata y de corto plazo sobre un eje (en este caso trabajo e ingresos) y del cual se esperaba que surtiera un efecto de pivote para activar otras aristas del desarrollo urbano; lo cual no ocurrió.

Respecto a los principales indicadores de medición: La Eficiencia, Efectividad, Relevancia, Sostenibilidad e Impacto de los programas y proyectos ejecutados entre 1989 y 2004, de forma resumida se concluye lo siguiente:

***Eficiencia:***

La pregunta respecto a la eficiencia de la Política de Desarrollo Urbano Sostenible en este aspecto fue en que medida los recursos que fueron transferidos fueron suficientes para alcanzar los objetivos planteados. En términos generales, las intervenciones mediante los proyectos tuvieron un desempeño que fue catalogado de bueno. Tanto los recursos financieros, humanos, materiales, tiempo (período de ejecución) y actividades ejecutadas, fueron utilizados de manera apropiada y se creó capacidad para el manejo de estos recursos en diferentes áreas geográficas del país, principalmente en aquellas instituciones que surgieron y han operado como intermediarias financieras. A través de los programas/proyectos de crédito ejecutados, las organizaciones beneficiarias valoraron haber adquirido experiencia técnica, gerencial y organizativa, logrando incursionar en áreas de trabajo con lo básico y, salir adelante en sus propósitos de ayudar a que grupos de pobladores puedan afrontar las carencias de la vida, tengan acceso a recursos para trabajar y mejorar paulatinamente sus condiciones de vida.

***Eficacia/Efectividad:***

Qué tanto los resultados previstos de los proyectos fueron alcanzados? O bien qué diferencias hizo el proyecto en la práctica del desarrollo urbano? Fue el tema de la pobreza urbana un aspecto permanente de la agenda local del gobierno y de los ONGs? Son algunas de las preguntas planteadas para analizar la efectividad de las acciones implementadas. En esta perspectiva, la evaluación concluye que las intervenciones significaron un avance de concreción de cerca del 70% de las metas propuestas. Dentro del contexto de desarrollo urbano, los grupos meta, obtuvieron recursos económicos y técnicos, permitiéndoles generar ciertos ingresos para hacer frente a las necesidades de la vida familiar, en cuanto a servicios básicos, diversificación y ampliación del mercado de sus productos. Un aspecto negativo de este tipo de intervención, principalmente la que se concentra en proveer de créditos a iniciativas de micro y pequeños empresarios para generar trabajo e ingresos, es el hecho de que aunque se tiene el acceso al crédito financiero, muchas veces el mismo se otorga en condiciones que no permiten a las iniciativas empresariales hacerlas crecer en un ritmo que les permita acumular capital para sus propias inversiones.

Si bien el sector de entidades de microfinanzas, como las que fueron concebidas durante algunos de los proyectos como PAMIC en sus diferentes fases, han logrado erigirse como entidades con reconocimiento y proyección social en la comunidad, lo cierto es que no logran avanzar en la graduación de sus clientes como “clientes que han sido capaces de ahorrar y capitalizarse lo suficiente como para prescindir del servicio de crédito”; en ese sentido, la efectividad de la política no ha sido tan buena ya que al parecer, tiende a crear dependencia de este tipo de recurso, en vez de ser solamente una palanca momentánea que permite dinamizar la actividad del micro o pequeño/a empresario/a.

***Relevancia:***

La relevancia en general debía ser medida respondiendo a la pregunta si las intervenciones realizadas fueron una buena respuesta al problema y si los objetivos de cada proyecto eran consistentes con las necesidades de los beneficiarios y del país. Al analizar los resultados de la evaluación, se concluye que la mayoría de los proyectos prestaron atención solo a uno que otro de los temas centrales de la política; en ese sentido, la relevancia ha resultado con una puntuación baja. La estrategia seguida por los proyectos no fue del todo una respuesta integral a las necesidades de los grupos meta, sino respuestas parciales que si bien tienen un efecto positivo, no logran desarrollarse en una perspectiva de desarrollo urbano sostenible para erradicar la pobreza de los sectores urbanos.

En opinión de las diferentes personas consultadas, las acciones en las que participaron les ayudaron para tener acceso a recursos como crédito, capacitación, y en el caso del proyecto urbanístico de la ciudad de León conocido como plan maestro, éste permitió el acceso a lotes y créditos para construcción de viviendas y junto a ello, otros servicios básicos como agua, letrinas, entre otros.

La parcialidad con que se desarrollaron las acciones, responde en gran medida a la forma en que fueron concebidos los proyectos mismos desde el proceso de formulación y gestión de los recursos. En opinión de las evaluadoras, los proyectos aparecen con poca relevancia desde los temas centrales de la política, debido a un problema de conceptualización de las acciones. Se encuentra un sesgo en la mayoría de los proyectos ya que fueron orientados a atender un eje del problema, y no acciones articuladas que en su conjunto provocaran reducción de la pobreza urbana y un desarrollo urbano sostenible.

***La Sostenibilidad:***

En todos los casos, pero principalmente en los relacionados con el crédito a la micro y pequeña empresa, han quedado elementos claros que permiten argumentar que los proyectos crearon las bases de la sostenibilidad de las acciones. Las instancias organizativas cuentan con reconocimiento social y político del aporte que han dado al trabajar con grupos de familias pobres.

Las acciones que fueron emprendidas alcanzan el nivel de sostenibilidad sustancial, puesto que aún después de haber finalizado, diferentes aspectos de sostenibilidad aparecen presentes y con perspectivas de continuar en el futuro. Los logros obtenidos en capacidad técnica, operativa y financiera por cada programa y proyecto; justifican de alguna manera la continuación de los mismos, por el reconocimiento institucional alcanzado y la ganancia de aliados estratégicos

locales e internacionales. La organización y participación de los grupos metas fue clave durante el desarrollo de cada proyecto / programa.

***El Impacto:***

El impacto se relacionó con el hecho de si las condiciones de vida de los grupos metas mejoraron o si bien su situación de pobreza cambió. También debía ser analizado en la perspectiva de que tanto la política tuvo un impacto en algunas áreas de política en Nicaragua.

Con relación a la primera parte, la evaluación concluye que los impactos resultantes de estas intervenciones, han sido mayormente positivos en los grupos metas, mejoró su situación pero no lograron salir del circuito de pobreza, aunque se consideren menos pobres que antes. Por otra parte, el efecto no es tan visible a nivel urbano en las principales ciudades del país, en gran medida por la forma de ejecución de los proyectos que atendieron a personas individualmente y de manera dispersa. El efecto en la vida de los beneficiarios individualmente, es visto en el mediano y largo plazo, en la medida en que son capaces de resolver paulatinamente el problema de acceso a servicios básicos como vivienda, agua, luz, salud, educación e ingresos. Las acciones de los proyectos, atendieron en cierta forma, la problemática y necesidades familiares; aún después de finalizado cada programa y proyecto ya que se crearon bases para la continuidad de los apoyos.

En el caso de los pequeños empresarios, hoy disponen de entidades que les canalizan recursos y luchan por poner en la agenda del desarrollo, la necesidad de atender al sector de la microeconomía urbana. Las intermediarias financieras no solo se fortalecieron institucionalmente en cada lugar donde iniciaron, sino que han extendiendo sus servicios a nuevos usuarios en otras regiones del país, con similares necesidades que los grupos metas iniciales. En este sentido, quizá el mayor impacto ha sido el fortalecimiento institucional de entidades que trabajan para apoyar al desarrollo de la micro y pequeña empresa, al margen de las políticas de crédito que utilizan y que no permiten a éstas micro y pequeñas empresas generar capacidad de acumulación para invertir recursos propios y liberarse del crédito.

## **1. Introducción**

La evaluación en Nicaragua fue realizada dentro del marco metodológico propuesto por el equipo evaluador de Holanda y se realizó en cuatro proyectos apoyados por la cooperación holandesa entre 1989 y 2001; proyectos que fueron clasificados en cuatro categorías: a) los que tuvieron una influencia directa y recibieron contribución financiera del programa de política urbana (escalón 1), b), los que tuvieron asesores de parte del programa pero fueron ejecutados con otros fondos de otro programa (escalón 2), c) los que recibieron algún consejo o asesoría del programa pero fondos de otro programa (escalón 3), y c) proyectos que fueron desarrollado en el ámbito urbano pero sin asistencia y sin financiamiento del programa.

La evaluación tiene un énfasis más cualitativo de la política, utilizando criterios para la medición de la eficiencia, la efectividad, la relevancia, la sostenibilidad y el impacto que tuvieron los diferentes proyectos ejecutados dentro de este contexto.

En el transcurso de la evaluación, se realizaron visitas a diferentes instituciones públicas y privadas que tuvieron relación con la ejecución de los proyectos. Se recopiló información secundaria y se hicieron entrevistas a beneficiarios directos de los grupos de población que participaron en cada proyecto. Los proyectos ubicados en los escalones 1 - 3, fueron evaluados de acuerdo a una guía particular que se explica en la metodología, misma que difiere de la guía utilizada en el proyecto ubicado en el escalón 4. Los proyectos ubicados en el escalón 2, son: El Plan Maestro Estructural del Municipio de León; el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) en sus diferentes fases, y regido por el antes Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE), hoy MIFIC, en el período entre 1991 y el 2001; el Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), el cual estuvo a cargo del Fondo Nicaragüense de Inversiones, (hoy la Financiera Nicaragüense de Inversiones FNI), entre 1989 y 2001.

Para los proyectos ubicados en el escalón 4, se dispuso de una guía para entrevistas más simplificada. El proyecto evaluado fue el de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Riesgo; ejecutado por el Organismo no gubernamental Asociación de Trabajadores de Salud y Comunicación Social (TESIS), con experiencia en proyectos sociales.

También se clasificó dentro de este escalón al proyecto "Manejo de Desechos Sólidos en la Ciudad de Managua", ejecutado entre 1992 - 1993, el cual no pudo ser evaluado debido a las dificultades de encontrar información de primera mano de funcionarios y grupos metas involucrados, así como información documental al respecto. Durante la ejecución de este proyecto, la entidad a cargo de la misma, fue la Dirección de Limpieza y Ornato de la alcaldía municipal. Sin embargo, dado

que han transcurrido casi 14 años desde su finalización; y al hecho de que han gobernado tres administraciones de representantes de diferentes partidos políticos, se optó por no incluirlo, dada la falta de fuentes para consultar.

En la fase de campo, se contó con la colaboración de 7 personas representantes de diferentes entidades públicas y privadas que estuvieron involucradas en la ejecución de los proyectos. También participaron 16 personas de los grupos metas iniciales de cada proyecto y programa (*Ver Anexo 1. Listado de Instituciones y Beneficiarios entrevistados*).

La estructura del informe incluye tres partes esenciales, el primero presenta un resumen de información que caracteriza la existencia y orientación de la política de desarrollo urbano en Nicaragua considerando diferentes momentos en su evolución. Luego se presenta la evaluación de la política a partir de los indicadores con los que se valoraron los resultados y efectos en cada proyecto. No se trata de una evaluación del proyecto en particular, sino de aquellos elementos de la política que debían reflejarse en las diferentes acciones de los proyectos en evaluación. Finalmente, aparece una síntesis conclusiva sobre los indicadores más relevantes que incluye la evaluación, y que son los temas centrales de la política (eficacia, eficiencia, relevancia, sostenibilidad e impacto).

## **2. Metodología de evaluación**

La evaluación incluyó una distinción entre dos tipos de actores a consultar: 1) Las organizaciones ejecutoras como intermediarios y 2) Los beneficiarios o grupos metas finales que son los grupos de población beneficiados directamente. Se inició siempre consultando a los representantes o delegados de las instituciones que estuvieron involucradas como ejecutores de los proyectos, para conocer su valoración respecto a la relación del proyecto con la política de desarrollo urbano en Nicaragua y los resultados que pudieron observar mientras estuvieron al frente de los proyectos.

Luego se realizaron las entrevistas y visitas a los usuarios finales de los recursos y servicios proporcionados por los proyectos en su fase de ejecución. Se utilizó la guía de los temas centrales de la evaluación: Hábitat, previsiones sociales, trabajo e ingresos, gestión urbana o desarrollo institucional y el desarrollo urbano integrado.

Esta guía fue ajustada en algunos de sus componentes internos (indicadores) a efectos de uniformar la misma cantidad de indicadores a evaluar por cada tema central. De tal manera que al final, permitió no solo tener una estructura homogénea para la creación de una escala que permitiera graficarla posteriormente y hacer visible el resultado final de la política. (*Ver anexo*)

Los énfasis para la medición estuvieron centrados en la efectividad, la eficiencia, la relevancia, la sostenibilidad y el impacto de los elementos de la política a través de los proyectos ejecutados.

De los temas y sub-temas centrales, se elaboraron los diagramas radiales (Figura 1) para destacar la relevancia de la implementación de la política y la puntuación asignada para cada uno de estos aspectos, fue de forma ponderada. Algunos indicadores se readecuaron para obtener una medición cualitativa más precisa.

Para la medición de la Sostenibilidad, se hizo una calificación de 1 al 3, en la medida y la forma en que un programa o proyecto estuviera unificado en un tejido organizativo, estructurado, con capacidad de gestión, procedimientos de trabajo transparentes, reconocimiento institucional, la importancia que le han prestado los usuarios y la experiencia de trabajo de cada institución que ejecutó cada uno de los proyectos.

La calificación 1, significa que los aspectos de sostenibilidad no están presentes, o sea que la viabilidad de la intervención es nula. Para la calificación 2, los aspectos de sostenibilidad son moderados, es decir que éstos se han obtenido de forma limitada, y que en un futuro, el proyecto o programa no sea viable. La calificación 3, la sostenibilidad de la intervención es substancial, es decir están presentes, aún cuando la misma ya finalizó.

### **3. La política de desarrollo urbano en Nicaragua**

Una política de desarrollo urbano en Nicaragua no existe, lo que se utiliza básicamente para la planificación urbana es lo referido al tema de ordenamiento territorial, el cual ha dado avances en las últimas dos décadas en términos de legislación, pero no ha habido una congruencia entre el espíritu de la legislación y la aplicación de la misma. La política de ordenamiento territorial actual que hace referencias al ordenamiento del territorio en base a factores sociales, económicos, recursos y riesgos naturales, pero hay pocos esfuerzos en su concreción ya que supone cuantiosas inversiones de recursos, de los que no se disponen, principalmente en lo relacionado con el suministro de servicios básicos y creación de empleos.

La práctica actual de la acción urbana, se expresa en la política de descentralización municipal, la cual ha dado libertad a los gobiernos locales para impulsar procesos de ordenamiento territorial, principalmente en las áreas urbanas y aquellas áreas forestales en peligro de extinción.

Esta sección del informe examina en general los problemas urbanos, el proceso que ha seguido la política de ordenamiento territorial en el país, el rol de los gobiernos locales, del Estado mismo y de otras instancias incluyendo la cooperación; y al final establece una relación con los planteamientos de la política de desarrollo urbano formulada por el gobierno de los países bajos, la cual constituye el centro de la evaluación.

### **3.1. Problemas Urbanos**

La problemática de las ciudades con respecto al desarrollo está relacionada a sus características de crecimiento, que han venido saturando la estructura urbana y presionando los servicios públicos al límite de sus capacidades.

Un primer aspecto es la carente calidad de la infraestructura de servicios sociales construida y el déficit habitacional. Por otra parte, en un espacio donde la tierra se convierte en un recurso de difícil acceso se producen situaciones de conflicto social, que eventualmente se caracteriza con ocupaciones ilegales de terrenos y crecimiento de asentamientos espontáneos. En las periferias de las principales ciudades de Nicaragua ha crecido un cinturón de asentamientos que adolecen de servicios básicos y títulos de propiedad.

La constante migración campo-ciudad de población que busca oportunidades de empleo es uno de los principales factores que presiona por ampliación de servicios. Esta explosión demográfica agrava otros problemas como el acceso a servicios básicos. Otro aspecto asociado con el dinamismo urbano y la presión demográfica es la dificultad para asegurar un equilibrio medioambiental. En la medida en que hay mayor consumo de recursos (agua, leña, energía, etc.) y sobre producción de desechos sólidos y líquidos, se va creando un desbalance en la capacidad de las instituciones públicas de satisfacer las constantes demandas de los pobladores que también presionan por recibir educación, salud, transporte, recolección de basura, y otros servicios.

La vulnerabilidad social ante amenazas naturales constituye también una variable importante en el tema de desarrollo urbano, principalmente después del desastre provocado por el huracán Mitch en 1999. Los asentamientos espontáneos, por lo general surgen en sitios de inadecuada urbanización, exponiendo a todos sus habitantes a diversos riesgos. En particular la gestión deficitaria de las aguas pluviales provoca inundaciones, que aunque pueden ser de bajo riesgo, son de constante afectación económica y disminuyen la calidad de vida. En Managua, las inundaciones son tema común cada invierno, a pesar de ello es poco lo que se hace para reducir los riesgos de la población, sea mediante la mejora de la infraestructura de drenaje o reubicando a las familias afectadas. De igual forma, la

construcción de viviendas en las cercanías de fallas geológicas incrementan los riesgos de daños a las edificaciones y personas ante los sismos.

La gestión de necesidades de la población urbana y sobre todo del crecimiento previsto necesitará de significativas inversiones en todos los servicios públicos, con políticas de desarrollo urbano de largo plazo que deberán ser mantenidas en el curso de las administraciones gubernamentales y municipales.

### **3.2 Antecedentes a la atención a problemas urbanos en la capital**

En 1973, el Vice Ministerio de Planificación Urbana (VIMPU) y la alcaldía de Managua trabajaron en la preparación de un Plan General de Desarrollo Urbano para la ciudad de Managua, con el objeto de guiar la reconstrucción de la ciudad después del terremoto que destruyó la ciudad en 1972. Los estudios previstos se finalizaron en 1982, cuando el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), sucesor del VIMPU, promulgó el Plan Regulador del Municipio de Managua, mismo que fue ratificado por los gobiernos municipales en 1991 y 1997.

A mediados de la década de los 80 se inició el estudio de la problemática urbana de Managua con un enfoque a nivel de región metropolitana. El resultado fue el Esquema de Desarrollo Urbano de Managua (EDUM) que fue editado en 1987 por el MINVAH y la alcaldía de Managua.

A comienzos de la década de los 90, usando como referencia el EDUM, la alcaldía de Managua inició estudios para la elaboración de un Plan General de Desarrollo Urbano, considerando como área de estudio únicamente la parte urbanizada del municipio. Se abordó como respuesta a la reaparición, después de muchos años, del interés de inversionistas privados para construir repartos residenciales que ofrecen a la población de Managua con ingresos estables, la posibilidad de tener vivienda propia con planes de financiamiento bancario de largo plazo. No se cuenta con información que permita relacionar el papel de la cooperación de los países bajos en este proceso de planificación.

Actualmente, el Plan General de Desarrollo Municipal de Managua, representa un buen esfuerzo por organizar, orientar y ordenar el desarrollo urbanístico de la capital en base a los riesgos naturales, geografía del territorio, recursos naturales y capacidades institucionales para proveer servicios básicos. Se han actualizado los planes parciales de ordenamiento urbano (PPOU)<sup>1</sup> de los sectores Nor-central, Sur-occidental y Oriental, retomando además el plan parcial del sector Área Central de Managua. Estos planes actualizan la zonificación y uso del suelo estipulado en el Plan Regulador de Managua de 1982, fundamentando la imagen objetivo o modelo

---

<sup>1</sup> Dirección de urbanismo, alcaldía de Managua, 2004.

de ordenamiento físico del municipio, y ha servido como referencia para la elaboración de cuatro reglamentos básicos:

- Zonificación y uso del suelo en la ciudad
- Desarrollo urbano de Managua
- Permisos de construcción de edificios y viviendas
- Ubicación de Gasolineras

En 1994 y años posteriores el gobierno municipal de Managua no intervenía en aspectos considerado tradicionalmente fuera de su competencia. No obstante, en el último ciclo de planificación para el período 2002-2006, la municipalidad abrió espacios para incidir en temas de educación, salud, generación de empleo, medio ambiente y participación ciudadana.

### **3.2. La Política Nacional de Ordenamiento territorial y legalización de propiedades**

En el contexto nacional a partir de 1990, se puede decir que hay un marco legal importante que de una u otra manera está relacionado con el tema de la propiedad urbana y rural. El primero caso ocurre en 1991 con el Decreto 35-91 que crea la oficina de ordenamiento territorial para atender los casos de propiedades amparadas en las leyes 85 y 86 emitidas durante la Revolución Sandinista. En 1994 se crea el Decreto 39-94 que crea la oficina de titulación urbana para la legalización de predios y lotes en manos de la población. En 1995 tiene lugar la Ley No 209 de estabilidad de la propiedad, en 1997 se emite la ley 278 para asegurar la propiedad urbana y agraria. En 1998 se crea mediante Decreto Ejecutivo 56-98 la Intendencia de la propiedad.

En 1999 se creó la Ley 309 para la “Regulación, ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos”. Y en el 2002 se crea mediante Decreto Ejecutivo 90-2001 la “Política Nacional de Ordenamiento Territorial”.

La Ley 309 está dirigida a la legalización de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos espontáneos; busca regularizar y dar seguridad jurídica a las familias asentadas en barrios en condiciones precarias. Para ello las alcaldías deben crear un plan urbanístico especial para la demarcación y ordenamiento de los Asentamientos Humanos Espontáneos correspondientes. De igual forma, como segundo paso se crea un Comité Técnico de carácter resolutivo, cuyos resultados serán transmitidos a la administración municipal para que elabore el Plan Especial de Ordenamiento del espacio. Una virtud de esta ley es que faculta a los pobladores a crear asociaciones de pobladores y demandar la legalización de sus terrenos. La limitante de la ley es que sólo trata el tema de legalización de

asentamientos espontáneos, no hace referencia a otros aspectos del desarrollo para la vida en estos asentamientos.

Por otra parte, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial creada a partir del Decreto Ejecutivo No. 90 del año 2001 incluye un conjunto de medidas dirigidas a solucionar problemas del territorio en cuanto al uso planificado de los recursos naturales, la distribución de la población, una economía más organizada y articulada, un proceso inversionista coherente con las características del territorio, la prevención y mitigación de los desastres naturales y la soberanía del Estado nicaragüense.

A nivel urbano, esta política busca reordenar el uso de la tierra de forma que haya una adecuada relación entre el nivel de población, los recursos disponibles y las potencialidades locales. Reconoce que hay zonas del país con baja densidad poblacional y bajo acceso a servicios, y otras zonas con alta densidad y relativo acceso a servicios básicos, sin embargo, estas últimas están sobrecargando las capacidades locales en la generación de alimentos y provisión misma de servicios.

Otra ley con implicaciones para lo urbano es la Ley No. 40 que corresponde a la autonomía de los gobiernos municipios y Ley 261 que incluye reformas a la misma. El Art. 28-1 de la reforma menciona como facultad del Consejo Municipal “Discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal”. Los municipios que preparan un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con la ayuda de Instituto de Fomento Municipal (INIFOM) y aprovechan su autonomía legislativa local para legalizarlos a través de una ordenanza municipal. Sin embargo, con cada cambio de administración municipal, principalmente si cambia de partido político, los planes de ordenamiento municipal se ven afectados debido al cambio de visión del desarrollo y prioridades que trae consigo la nueva administración.

Finalmente se puede decir que el desarrollo urbano en si mismo escapa a las competencias y capacidades de los gobiernos municipales, en gran medida por una idea arraigada de que la intervención pública debe concentrarse en aquellos sitios rurales donde la población carece casi de todo tipo de servicio, en comparación con las ciudades y pueblos. Esta idea y forma de ver la problemática del poco acceso de la población a servicios públicos, ha hecho que los gobiernos locales, tampoco hayan entrado en la discusión y formulación de propuestas de políticas claras para el desarrollo urbano.

### **3.3. El papel más reciente del gobierno en la problemática de la pobreza urbana.**

El Estado tiene como mandato promover el desarrollo socioeconómico, no importando si el ámbito es urbano o rural, aunque centra su mayor atención en las zonas territoriales con mayor potencial de desarrollo económico y concentrado en el sector agropecuario del país. En esta perspectiva, el tema de la pobreza urbana no aparece diferenciado de la pobreza rural, lo cual crea una dificultad para el análisis de esta temática.

A partir de finales de la década del 90, Nicaragua es considerada una de las naciones más pobres de América Latina y en ese marco entró en la Iniciativa de Países altamente endeudados conocido por las siglas en inglés HIPIC. Al recibir el beneficio de no pago del 80% de la deuda externa, Nicaragua se comprometió a transferir esos recursos hacia una estrategia de reducción de la pobreza.

De ahí que una de las políticas más recientes para atender el problema de la pobreza en el país es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) impulsada desde el año 2001, luego vinculada a los compromisos ante las Metas y Objetivos del Milenio y su concreción a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La ERCERP plantea 4 pilares básicos: 1) crecimiento económico de base amplia, 2) inversiones en capital humano, 3) protección a grupos vulnerables y 4) gobernabilidad (lucha contra la corrupción, transparencia y participación ciudadana). Además establece como ejes transversales la descentralización de recursos y el medio ambiente incluyendo la vulnerabilidad ecológica.

En el tercer informe de avances de la ERCERP de Noviembre 2005, la Secretaría Técnica de la Presidencia señala que los resultados del pilar 1 visto como inversión, “se concentró en la rehabilitación y construcción de carreteras, instalación de puentes, ampliación de escuelas, reparación y construcción de aulas, reparación de hospitales y centros de salud, subsidio de viviendas de interés social, ampliación y rehabilitación de acueductos en los departamentos de Madriz y Nueva Segovia, y limpieza del lago de Managua. Con particular efecto en las zonas rurales, destaca el aumento de la cobertura de caminos secundarios mediante el Programa de Adoquinado”.(www.setec.gob.ni)

En el pilar 2 referido a inversiones en el capital humano, se avanzó en la municipalización de la educación, firmando 21 acuerdos entre el MECD y las Alcaldías para mejorar metas de cobertura, equidad y calidad educativa. En 2004 estas alcaldías, según lo dispuesto en la Ley de Municipios, recibieron transferencias por un monto de 8.5 millones de córdobas (360,526.87 euros) para gastos corrientes, con lo cual se va consolidando el objetivo de avanzar en la

transferencia de responsabilidades de gasto a las municipalidades. Se entregaron 2.5 millones de textos de diferentes asignaturas y 1.5 millones de paquetes didácticos para alumnos de primaria regular. En coordinación con la subcomisión técnica curricular de la costa atlántica, se diseñó el currículo de educación intercultural bilingüe para primaria. Asimismo, se concluyó el diseño curricular del bachillerato tecnológico para implementarse a partir del año escolar 2005. Esto contempla la oferta de especialidades en mecánica automotriz, turismo y agropecuario.

En salud se elaboró la Política Nacional de Salud 2004-2015, el Plan Nacional de Salud 2004-2015 y para operativizarlo se elaboró el Plan Quinquenal en Salud 2005-2009, que incluye un presupuesto multianual. Continuando con el proyecto de saneamiento del Lago de Managua, en 2004, se finalizó la construcción de la primera etapa y se prepararon los documentos de licitación para el diseño y construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

El programa de inversión en sistemas de agua potable de ENACAL benefició aproximadamente a 145 mil habitantes, de los cuales 37 mil son del área rural. Asimismo se inició un programa piloto en 10 barrios marginales o periurbanos de Managua con la finalidad de proveer soluciones sostenibles.

En el pilar 3, se elaboraron los anteproyectos de ley de adopción y de ley de paternidad y maternidad responsable; reforma de código penal vigente de delitos contra la niñez; y reglamento administrativo de la ley de adopción. Se consolidó el Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo Social (PAINAR) mediante el cual, en 2004, se atendieron a más de 16 mil niños y adolescentes en situación de drogodependencia, trabajo infantil, violencia juvenil y explotación sexual comercial y discapacidad. Este programa expandió su cobertura de Managua a nivel nacional

En el pilar relacionado con la gobernabilidad se han investigado casos de corrupción en el Estado, se está trabajando en auditorias internas y en la aplicación de la ley para las contrataciones del Estado. También fue aprobada la ley de participación ciudadana.

En el ámbito de la descentralización se ha avanzado en el andamiaje jurídico para ello se aprobaron leyes que fortalecen el proceso en lo general y la capacidad financiera de las municipalidades. En lo general, el Reglamento del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas del Atlántico, la ley de Carrera Administrativa Municipal, Catastro, y de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco e Indio Maíz.

Por otra parte, el PND promueve los conglomerados de desarrollo acorde a las potencialidades territoriales; una estrategia de desarrollo rural que favorece a los más pobres, así como a la pequeña y mediana empresa para aprovechar las oportunidades de los tratados de libre comercio; y una serie de servicios públicos (ordenamiento de propiedad, ampliación de servicios financieros, agilización de trámites, entre otros) que agilizan la gestión empresarial para el desarrollo de la competitividad.

Finalmente, se puede concluir que aunque existe una estrategia de reducción de la pobreza y un plan nacional de desarrollo, ambos instrumentos asumen pobreza en general sin distinguir claramente la pobreza en las áreas urbanas. Por el peso de las acciones que se han formulado y las que van ejecutando, se puede afirmar que el centro de las acciones para reducir pobreza se concentra en mayor proporción en las áreas rurales del país.

### **3.4 La relación entre la política de desarrollo urbano de los países bajos y los esfuerzos en Nicaragua**

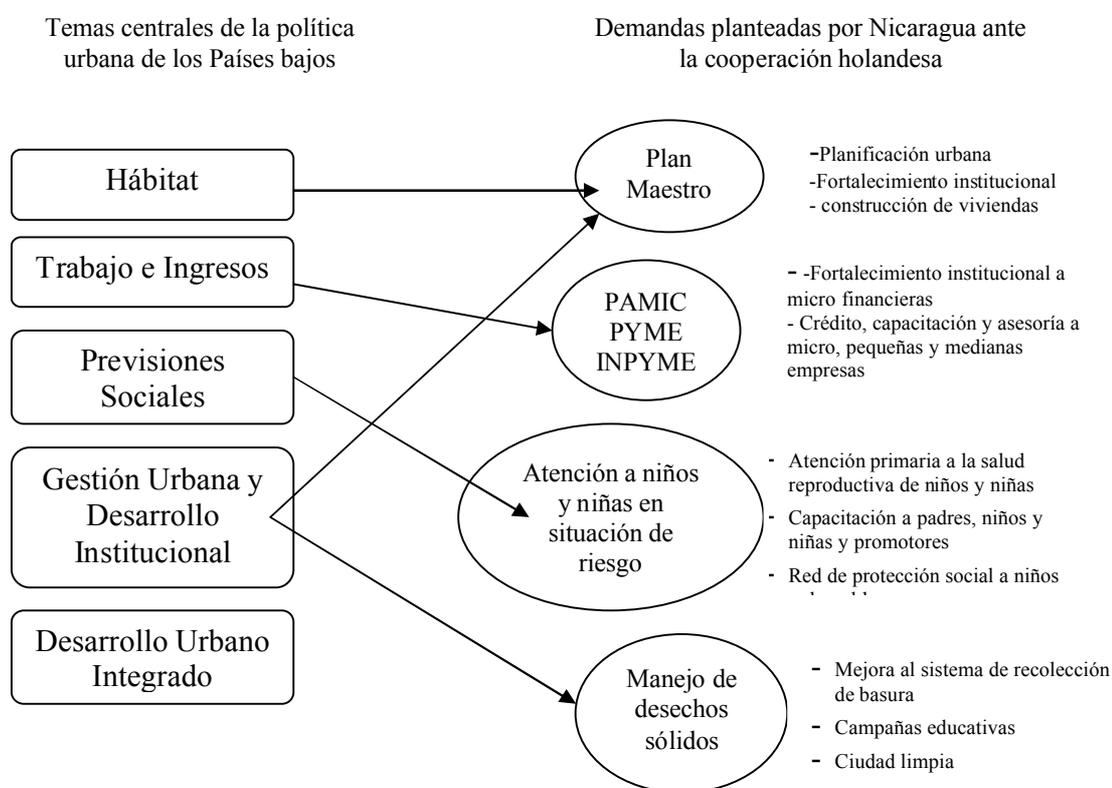
El documento anexo 1 “Marco para el análisis de expedientes sobre desarrollo urbano sostenible” utilizado como parte de la metodología para esta evaluación, reconstruye y describe las líneas generales de la política de desarrollo urbano de los países bajos de la siguiente manera:

- La política aparece formando parte de diferentes temas (trabajo e ingresos, hábitat, previsiones sociales, gestión urbana, desarrollo institucional y desarrollo urbano integrado) y variando entre uno y otro. En unos casos pasa de un resumen de las posibles intervenciones con una descripción de las condiciones macro, hasta un examen más general sobre la importancia de la temática.
- En ninguno de los casos aparecen formulados objetivos claros y concretos
- Primero se habló de lucha contra la pobreza urbana en 1994 describiendo temas y actividades a atender. Dos años más tarde (1996) se sustituye el concepto de “Lucha contra la pobreza urbana” por “Desarrollo Urbano Sostenible” pero manteniendo el mismo peso en los temas tratados con anterioridad.
- Especial atención en todos los temas se dio a las mujeres y al desarrollo y también a grupos especialmente vulnerables como son los niños.
- Después del programa de 1996 y posteriormente con la introducción del enfoque sectorial, se siguió prestando atención a los diferentes temas, pero menos explícitamente desde un enfoque de desarrollo urbano. Aunque se crea más margen para los problemas del medio ambiente urbano (contaminación del aire, la agricultura urbana, gestión de residuos, agua potable y saneamientos).

- A partir del 2000 ya no hay una política específica a la cuestión urbana. El tema desaparece como punto de especial atención.

Esta reconstrucción muy resumida de la política muestra que por parte del donante había dificultades para tener una política más coherente. Sin embargo, las acciones emprendidas en ese marco en el país respondieron a demandas específicas de sectores de la población, de gobiernos locales y del Estado, como puede apreciarse en el siguiente diagrama.

Diagrama 1: Relación entre la política de desarrollo urbano y las demandas del país.



Si bien en Nicaragua, en ese entonces cuando inician los primeros proyectos con PAMIC en 1991, no había una política sobre desarrollo urbano en el país, las acciones que se comenzaron a desarrollar, y que son objetos de evaluación, se inscribieron en el marco de luchar contra la pobreza de diferentes sectores de la población. Aunque no existía una clara distinción de la pobreza entre lo urbano y rural, los proyectos ejecutados atendieron problemas particulares que de una u otra manera tienen una relación a problemas del desarrollo de las ciudades.

Las alcaldías como la de León y Managua buscaban fortalecer sus capacidades locales para hacer frente a problemas económicos y físico ambientales que se expresan en el municipio y disponer de un plan orientador para la gestión municipal en el área de desarrollo físico del territorio para zonas residenciales y zonas industriales. En este sentido, el tema de la política relacionada con el Hábitat logra tener una correspondencia directa en esa línea.

Por otra parte, la carencia de recursos de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa en el país, un sector con dinámica en la generación de auto empleo y creación de empleo a terceros, encontró correspondencia con el tema del Trabajo e Ingresos de la política de desarrollo urbano. Y la presencia de grupos vulnerables como los niños y niñas en situación de riesgo cercano al Mercado Oriental en Managua, encontró correspondencia con el tema de provisiones sociales.

En otros casos, proyectos como PAMIC, PYME y su evolución a INPYME lograron en cierta manera que el Estado nicaragüense avanzara hacia la formulación de una política de apoyo al sector de la micro y pequeña empresa como parte de la política de desarrollo industrial que se vino perfilando en los primeros años de la década. Hoy el Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa continua trabajando bajo el marco de la política de fomento a la pequeña y mediana empresa, que incluye un marco regulatorio, el fomento a las exportaciones, reducción de trámites para la formación y legalización de empresas; y últimamente el desarrollo del mercado de servicios empresariales para las pymes.

Finalmente, no se encontraron datos o evidencias que revelen que la política de los países bajos haya influido en el desarrollo de políticas dirigidas a tratar el desarrollo urbano como un tema de carácter nacional y presente actualmente como una política de Estado. Pero indiscutiblemente a nivel de municipios como León, se hizo una contribución importante.

## 4. Descripción de los proyectos

### 4.1 Plan Maestro Estructural del Municipio de León

**Código MIDAS:** NI 008701

**Objetivo principal:** - Estimular un desarrollo sostenible en el área urbana y rural.

**Presupuesto:** 314,528 Euros

**Duración:** Junio 1994 – Febrero 1996

**Organización intermediaria:** Alcaldía Municipal de León

**Alcance del proyecto:** Fortalecimiento a la capacidad de planificación municipal

**Usuarios/Beneficiarios:** población urbana y rural del municipio

**Escalón:** II trata de aquellos proyectos que fueron ejecutados en el marco de la política urbana y tuvieron financiamiento mixto, por un lado del Gobierno de Holanda y por otro, de otras fuentes de cooperación.

#### 4.1.1. Descripción del Plan Maestro Estructural

Este plan fue el primero en abordar el tema de *planificación territorial integral a nivel municipal en León*. Ha servido como instrumento de guía técnica para elaborar otros planes incluyendo el Plan de Desarrollo Municipal para ser implementado en el período 2002–2016. Inicialmente las acciones del Plan Maestro contemplaban la planificación del crecimiento urbano de la ciudad, la rehabilitación de caminos rurales, la atención a pequeños productores agropecuarios del municipio y el mantenimiento a la red vial de la ciudad.

Dentro del Plan, la atención hacia el área urbana está enfocada a la satisfacción de las demandas de vivienda, áreas recreativas y de trabajo en la ciudad; así como la creación de condiciones para el desarrollo de una ciudad de alta calidad, donde se estimula el desarrollo económico. En tanto, el área rural está focalizada hacia obras de conservación de suelos y agua, reforestación, uso sostenible del agua subterránea para fines económicos, consumo humano, promoción de la producción agrícola, forestal, ganadera y pesca de forma sostenible, y se basó en una zonificación funcional. El Plan dio como resultado dos productos: 1. Documento Principal del Plan Maestro y 2. La Cartera de Proyectos Estratégicos.

El Plan Maestro fue realizado a partir de una serie de estudios que analizaron la problemática del desarrollo del municipio. Su contenido principal esboza en términos generales una visión de desarrollo sobre la cual las autoridades locales,

las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas deberían trabajar en el futuro.

Para el área urbana el Plan Maestro propuso lo siguiente:

- Creación de al menos tres áreas de nuevas urbanizaciones, es decir tres sitios geográficos en donde debe tener lugar el crecimiento de la ciudad, incluyendo áreas habitacionales y espacio para el desarrollo industrial. Los tres sitios fueron: el sureste de la ciudad con la posibilidad para un centro distrital cerca de la carretera hacia Managua, b) el norte de la ciudad con la posibilidad para un centro distrital cerca de la carretera hacia Chinandega, y c) al sureste de Subtiva cerca de un aeropuerto existente el que debía ser cerrado. De los tres sitios, el primero fue considerado como el de mayor posibilidad para el corto plazo: la zona sureste de la ciudad, mientras que para los otros dos, se describieron algunas dificultades para garantizar el asentamiento humano en el corto y mediano plazo. Al finalizar el año 2006, se ha trabajado únicamente en el área del sureste de León, uno de los proyectos estratégicos principales que se toma como base para ejemplificar el impacto del Plan Maestro apoyado por la cooperación holandesa.

- Establecer precondiciones para el desarrollo futuro de la ciudad a partir de actividades económicas. En este sentido, los avances del Plan se concretan en: haber delimitado el área para la ubicación de las nuevas actividades económicas, por ejemplo en la cercanía de la pista de aterrizaje de Subtiva se deberán ubicar la pequeña industria. La industria más grande debe concentrarse en la parte oriental de León Sureste por su conexión con la carretera hacia Managua. Se planificó un área denominado triángulo verde para ubicar a las instituciones de gobierno y a las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, este aspecto ha sido quizá el más difícil de lograr empujar conforme se previó como la lógica del plan. Entre las dificultades que se han enfrentado está las restricciones económicas del gobierno local para realizar las inversiones necesarias (servicios básicos, calles, etc.) que requiere la empresa privada para asentarse en un lugar. Sumado a ello, las iniciativas privadas no siempre respetan las áreas previstas para el asentamiento de la mediana y gran empresa.

- Recuperación de la arquitectura colonial de la ciudad y creación de áreas verdes, zonas peatonales, zonas para ciclistas y reordenamiento de las vías de circulación de los vehículos. Al finalizar el año 2006, se ha avanzado en la recuperación de la arquitectura colonial que sirve de base para la promoción del turismo. Respecto a la creación de una imagen verde de la ciudad, las plazas situadas frente a las iglesias son los pocos espacios donde se puede visualizar árboles, y aunque se dispone de un plan para plantar más árboles en algunas calles dentro de la ciudad, esta sigue siendo aún una tarea pendiente del Plan. En el año 2003 parcialmente se avanzó en aprovechar la existencia del trayecto del antiguo ferrocarril para ubicar

algunas áreas verdes. Se han establecido planes para una mejor circulación de los vehículos por la ciudad, señalización vial; se ha establecido un área de 500 metros para ciclistas y el área alrededor de la catedral ha sido designada como área exclusivamente peatonal.

Para el área rural<sup>2</sup>, el Plan contemplaba:

- Control de la erosión del suelo y deforestación estableciendo medidas integrales para la conservación de agua.
- Introducción de nuevas formas de manejo de la agricultura, ganadería, pesca y agro-forestería. Implica la diversificación de cultivos
- El desarrollo de centros poblados en cuatro zonas específicas como espacios rurales claves para retener la población que tiende a migrar a partir de realizar inversiones en servicios y medios de trabajo para estos núcleos de población rural.

El Plan Maestro estructural incluyó la elaboración de una serie de mapas en los cuales se delimitan las áreas para la construcción de viviendas hasta el año 2,000, las áreas para la construcción de viviendas hasta el año 2,010, las áreas para establecer servicios profesionales, el área donde debe establecerse la industria y la pequeña empresa, las áreas de reserva para las nuevas rutas de calles y carreteras, así como el área de expansión en general de la ciudad. También se realizaron mapas sobre las áreas rurales que se incluyeron dentro del proyecto del desarrollo de centros poblados.

Todo lo anterior como resultado del Plan Maestro, es un documento que contiene las directrices generales que deben guiar el desarrollo de la ciudad y del área rural. Como plan fue solo un documento guía que luego tenía que ser puesto en marcha a través de una serie de acciones y proyectos, para las cuales ya no se tuvo apoyo directo de la cooperación de los países bajos, sino de otras agencias de cooperación.

El segundo resultado del Plan Maestro se dio en 1996 con la definición de la cartera de 14 proyectos estratégicos:

1. Impulso al desarrollo económico (uno de los más difíciles de impulsar)
2. Desarrollo de los centros poblados ( algunas acciones se han realizado)
3. Manejo integral del ciclo hídrico (casi pendiente)
4. Rehabilitación integral del sistema vial rural
5. Desarrollo turístico del municipio de León
6. Desarrollo Integral León Sureste

---

<sup>2</sup> Esta parte del Plan Maestro relacionado con lo rural solamente se enuncia aquí y no se vuelve a retomar en el resto del informe de evaluación ya que el énfasis de la evaluación corresponde a política de desarrollo urbano, aunque el Plan Maestro vinculó lo urbano con lo rural.

7. Renovación de áreas públicas del centro histórico
8. Desarrollo integral León Oeste
9. Reubicación del aeródromo Fanor Arroz
10. Reubicación del basurero municipal
11. Proyecto integral Río Pochote
12. Desarrollo integral Río Chiquito
13. Ordenamiento del circuito vial central de acceso sur
14. Reubicación de Terminal de transporte interurbano y rural

En cada proyecto se indican acciones a realizarse, los requerimientos globales financieros y técnicos para su ejecución y una división en subproyectos que contemplan actividades e inversiones específicas. Estos proyectos estratégicos siguen siendo líneas de trabajo por concretar y se ejecutarán en base a las prioridades que definan el gobierno local, las instituciones, los organismos no gubernamentales y los organismos representantes de la sociedad leonesa. Por tanto, la cartera de los 14 proyectos es variable según necesidades definidas por los organismos, no solo en cuanto a orden de perfilación e implementación, sino también en cuanto a contenido. Con el tiempo, algunos proyectos se ejecutarán, otros se descartarán y se agregarán nuevos proyectos, como reacción a las circunstancias socio económicas y físicas cambiantes.

Al finalizar el 2006, los proyectos que se han puesto en marcha<sup>3</sup> son los siguientes:

1. Programa de expansión urbana León sureste.
2. Desarrollo integral Río Chiquito
3. Programa de desarrollo integral de las comunidades rurales del noreste del municipio
4. Programa de rehabilitación del centro histórico

El Plan Maestro Estructural propuso realizar una evaluación, revisión y ajustes cada cinco años de la cartera de proyectos para actualizarla y así garantizar la relevancia y viabilidad de cada proyecto. Se propuso un sistema de planificación cíclico, en donde se incluyeron posibilidades de evaluaciones periódicas del Plan.<sup>4</sup> Como producto de este proceso de revisión periódica, el Plan Maestro ha evolucionado a nuevos documentos rectores del desarrollo del municipio<sup>5</sup> como se describen en el siguiente diagrama:

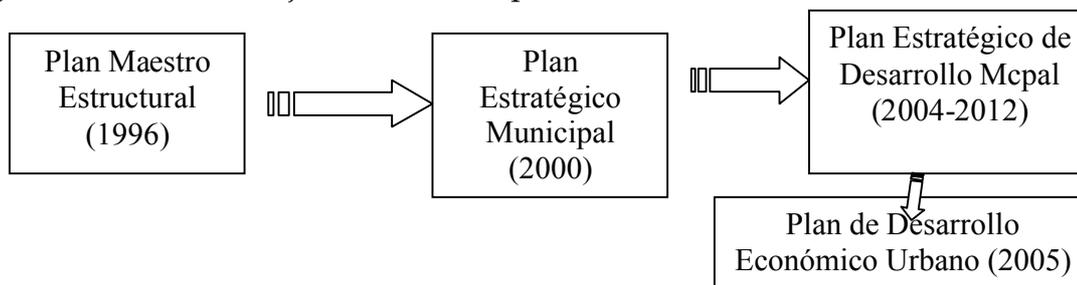
---

<sup>3</sup> Ver Guía Práctica Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, pag. 9

<sup>4</sup> Proyecto León Sureste, entrevista al Arq. Enrique López, Director de Proyecto

<sup>5</sup> Entrevista a la Arquitecta Carolina Blandón, responsable de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Municipal y consulta de los documentos respectivos.

Diagrama 2: Proceso de ajustes en el tiempo realizados al Plan Maestro Estructural



El Plan de Desarrollo económico urbano es un plan sectorial derivado del Plan Estratégico. También existen planes territoriales y ahí se ubica el Programa de Expansión Urbana León Sureste y el Plan de revitalización del Centro Histórico de la ciudad.

Las líneas estratégicas del plan para el período 2004-2012, las cuales se consideran la versión actualizada de los proyectos estratégicos enunciados en el Plan Maestro Estructural, se resumen en lo siguiente:

1. Diversificar la economía productiva y de servicios de León actuando integralmente sobre todos los sectores y modelo de actividades, orientando las actividades hacia el mercado local, nacional e internacional como medio para producir un crecimiento económico, sólido y sostenible.
2. Formación de capital humano como medio para el cambio socio económico y cultural.
3. Promover la participación activa de la comunidad
4. Rescatar y proyectar la imagen atractiva del municipio, tanto hacia los leoneses como hacia los visitantes, haciendo de León una ciudad emprendedora en lo económico, equilibrada en lo social y avanzada en lo cultural.
5. Potenciar el patrimonio de los recursos naturales y preservar el medio ambiente integrando políticas e implementando un modelo de gestión ambiental municipal que contribuya al desarrollo socio económico, para hacer de León, un municipio sostenible que asegure el desarrollo de las generaciones venideras.

Para efectos de la evaluación de la política urbana, en el caso del Proyecto Plan Maestro estructural, se decidió evaluar en campo, el impacto de dicha política analizando uno de los proyectos que forman parte de la cartera estratégica del Plan Maestro. En este sentido, la evaluación se hizo a partir del **Proyecto de Expansión Urbana del Sureste de León**, dado el nivel de importancia que dicho proyecto ha representado para la gestión de la ciudad en hacer frente a la problemática del asentamiento humano desordenado en la ciudad y con ello poner las pautas para un crecimiento y desarrollo de nuevas áreas urbanas conforme a lo previsto en el Plan.

El proyecto de Expansión urbana del Sureste de León, es uno de los cuatro que se ha puesto en marcha y que atiende directamente una problemática urbana que afecta a más población. El otro proyecto, rehabilitación del centro histórico, aunque también se inscribe dentro del ámbito urbano, busca aprovechar una oportunidad para dinamizar la economía local en torno al turismo. Ambos proyectos son relevantes, sin embargo se optó por seleccionar el proyecto León sureste por dos razones, la primera, el alcance de respuestas y beneficios que busca para mayor número de pobladores; y la segunda, el nivel de avance que tiene la ejecución de dicho proyecto en comparación con el del centro histórico. Además el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal 2004-2012, concibe al proyecto sureste exclusivamente como el área desarrollo físico y económico para las nuevas funciones urbanas.

Este proyecto fue evaluado para mostrar el impacto de un proyecto que está siendo ejecutado en el marco de la implementación de acciones de la política diseñada por el Plan. Es decir, el proyecto de León Sureste es una aplicación de la política de desarrollo urbano concebido en el Plan Maestro, pero que no culmina aún, dado el proceso mismo de largo plazo previsto.

#### *Descripción del proyecto de Expansión Urbana del sureste de León*

El Proyecto de Expansión Urbana León Sureste, está orientado a la planificación física urbana de la esa zona de la ciudad, incluye la oferta de lotes de terreno de forma accesible a pobladores de escasos recursos y gestiona, además el desarrollo integral de estas nuevas zonas de expansión urbana. Se prevé que un plazo de 20 años, en esta zona se ubique entre 15,000 y 20,000 viviendas, infraestructura vial, social y parques industriales. En veinte años, la población de este sector puede llegar hasta 80,000 habitantes.

El crecimiento poblacional de forma acelerada y la poca disponibilidad de áreas destinadas para el desarrollo de nuevas urbanizaciones, ha provocado un crecimiento de asentamientos espontáneos de forma desordenada y toma de tierra por parte de pobladores de escasos recursos económicos. Ante esta problemática, la Alcaldía Municipal ha promovido proyectos habitacionales de autoconstrucción de viviendas con financiamiento externo, a través de un fondo revolvente para crédito con facilidades de cuotas de pago y la legalización de asentamientos erigidos ilegalmente; aspectos también contemplados en el Proyecto de Expansión Urbana León Sureste.

No existen iniciativas privadas de proyectos habitacionales en la ciudad. Se estima que sólo un 25% de la población tiene capacidad económica para comprar un lote y construir su propia vivienda y un 10% le puede hacer frente a un crédito para el

mismo propósito. Por ello, el proyecto en su primera fase tiene como meta ofertar 5,000 lotes de terreno en un plazo de 10 años (1999-2008), es decir 500 lotes anualmente para beneficiar a igual número de familias. Para ello, la municipalidad con el apoyo del hermanamiento de Utrecht y de la Asociación de Municipios holandeses (VNG) ha realizado inversiones por US \$ 800,000 (unos 611,624.95 Euros) entre 1999-2004 para la compra y nivelación del terreno, apertura de carretera, delimitación de calles, lotificación y venta de lotes a familias y a Organizaciones no gubernamentales (ONG) con proyectos de construcción de viviendas. Los ingresos por la venta de los lotes sirven para mantener funcionando la oficina del proyecto y compra de nuevas áreas.

Existe un Equipo Técnico y Administrativo en la Alcaldía para la gestión, adquisición y legalización de tierras; la elaboración de diseños de presupuestos y explotación financiera. Los pobladores interesados en obtener un lote hacen solicitudes y se hace la selección de los beneficiarios. La Dirección León Sureste se encarga de gestionar financiamiento externo para obras de mejoramiento vial en los proyectos que involucrando a otras organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que trabajan en León, para proveer desarrollo integral del municipio complementando con obras de reforestación, capacitación, educación ambiental, agua potable, obras y servicios comunitarios. A parte de las inversiones realizadas por el proyecto, éstas han sido complementadas por otras fuentes como la Unión Europea, Cordai, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, País Vasco entre otros. Se estima que las ONG han realizado inversiones cercanas a los dos millones de dólares en construcción de viviendas y los habitantes han contribuido con una aportación de unos trescientos mil dólares.

El proyecto además de la construcción de viviendas incluye obras para mejoramiento vial, equipamiento de escuelas y centro de salud; y está dirigido a familias de bajos ingresos.

En el nuevo plan estratégico en vigencia para el período 2004-2012, se contempla el desarrollo de tres componentes básicos para el Programa de Expansión urbana León sureste:

1. Desarrollo económico local, en el cual se prevé la mejora de infraestructura vial (revestimiento vial y señalización de las vías primarias y secundarias, construcción de ciclo-vías, entre otros); infraestructura productiva a partir de la construcción de un complejo que incluya la instalación de pequeñas y medianas empresas de (PYMES) servicios, empresas de metal mecánica y construcción, empresas de procesamiento de cuero, reactivación de la cartonera, estudios y asesoría para el desarrollo de las PYMES, e instalación de servicios (energía, agua potable, telefonía, saneamiento), así como el establecimiento de un centro de servicios básicos complementarios:

almacenes, áreas de estacionamiento. En infraestructura vial también se contempla mejoras en el transporte de carga y de servicio de pasajeros construyendo nuevas terminales cerca de las áreas que generarán empleo.

2. Desarrollo social que incluye ampliación de terreno para nuevas viviendas, mejoramiento de las condiciones físico ambientales de las viviendas ya existentes, reubicación de viviendas ubicadas en zonas de riesgo, mejoramiento y equipamiento de la infraestructura educativa a nivel técnico, construcción de infraestructura deportiva, mejoramiento del centro de salud ya existente, fortalecimiento de la estación de Policía creando una oficina de atención distrital para la seguridad ciudadana.
3. Ecología, desarrollo y sostenibilidad ambiental urbana, contempla el impulso de campañas de educación ambiental, planificación y gestión ambiental de la micro cuenca de los ríos Pochote y Chiquito, así como la reforestación de áreas públicas (zonas de infiltración de aguas pluviales, riberas del río).

#### **4.1.2. Evaluación de la política en el proyecto León Sureste 1999-2006**

Existe un análisis claro del problema en todos sus componentes a nivel urbano y rural. A partir de la implementación del Plan Maestro Estructural, se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal y dentro de éste último está el Proyecto de Expansión Urbana del Sureste de León y donde se plantea a mediano y largo plazo una ciudad con menos problemas urbanos.

El estudio de los problemas inició a partir del análisis de la problemática del déficit de viviendas en la Ciudad de León, la falta de legalización de solares (lotes) urbanos y una expansión desorganizada de la ciudad, debido al crecimiento poblacional acelerado, la difícil situación económica y la poca disponibilidad de terrenos por parte de la Alcaldía para el desarrollo de nuevas urbanizaciones. Parte de la problemática, es la carencia de conocimientos sobre la integración urbana por parte de la población del municipio y la toma de tierras en la periferia de la ciudad por parte de la población de escasos recursos económicos.



Foto del programa de expansión urbana de León Sureste

De acuerdo a los indicadores marco para efectuar la evaluación, la situación respecto a estos indicadores en el caso particular del Proyecto del Sureste de la ciudad es la siguiente:

#### A. Eficiencia del proyecto

La eficiencia del proyecto se mide por el uso de los recursos financieros, humanos, materiales, tiempo y el grado de avance de las actividades previstas. **La escala de medición de la eficiencia asignada es de Regular** ya que el proyecto ha avanzado entre 1/3 y 2/3 partes de lo realizado. En este sentido, cada uno de estos aspectos se ha evaluado así:

- a. **Recursos financieros (presupuesto).** El 15% del presupuesto ha sido aportado por la Municipalidad de León y el 85% restante por la Municipalidad de Utrecht. Al finalizar 10 años se debe haber establecido un fondo revolvente y las familias habrán aportado el 60% de la inversión total.

El fondo revolvente ya existe con los recursos que han sido otorgados a las familias y la devolución que éstas han venido realizando. Este fondo inicialmente recibió aportación de 120,000 dólares de la alcaldía municipal y 650,000 dólares de las transferencias recibidas de la municipalidad de Utrecht. Este fondo se ha capitalizado y actualmente el fondo es de un millón ciento diez mil dólares.

- b. **Recursos humanos.** El proyecto ha fortalecido y capacitado al personal técnico de la municipalidad. Asimismo, ha involucrado a los beneficiarios en el ciclo del proyecto, donde algunos han formado una asociación comunitaria legalmente constituida.
- c. **Recursos materiales.** El equipamiento social se construye progresivamente y la oficina de León Sureste tiene equipamiento básico para operar eficientemente. Dentro del proyecto, se contempla el equipamiento de un centro de salud, cuya estructura aún no se ha levantado, pero está planificada a levantarse para inicios en septiembre de 2006.

- d. **El límite de tiempo establecido.** El proyecto fue planificado para ser ejecutado en 10 años (1999 - 2008) aún está dentro del plazo de ejecución.
- e. **Especificidad de las actividades / servicios a ser realizados vs. Servicios actualmente realizados.** Hasta la fecha se han otorgado 3,000 lotes de terreno, para igual número de familias de las 5,000 previstas hasta el año 2008, significa un avance del 60%. Tienen alta recuperación de la cartera de crédito colocada para compra del terreno y construcción de vivienda (de cada 10 créditos otorgados 9 van al día). Se ha facilitado la oferta de distintas alternativa de vivienda a las familias, incluyendo asesoría para la construcción y elaboración de planos de construcción. Además se ha asegurado un crecimiento del fondo inicial y existe disponibilidad de recursos para que nuevas familias adquieran lotes y construyan sus viviendas dentro del plan de expansión urbana previsto por la Alcaldía.

## **B. Eficacia/ efectividad**

La eficacia o efectividad de la política también se mide a través de cinco factores: los resultados del proyecto, los efectos en cuanto a rendimiento, las facilidades creadas, la forma en que los beneficiarios mejoraron su condición de vida, y si mejoró o no el hábitat.

**El proyecto ha tenido un avance en sus actividades físicas y financieras del 2/3 partes de lo planificado, por ello se le asigna una puntuación regular**, tomando en cuenta que dicho proyecto se desprende la Cartera de Proyectos Estratégicos del Plan Maestro Estructural elaborado. Se debe tener en cuenta que este proyecto, aún está en la fase de ejecución. Se han implementado obras comunitarias y hay participación activa de los grupos metas. Existe una asociación comunitaria, conformada por beneficiarios (as) de este proyecto, que tienen aptitudes de liderazgo. La asociación se llama ACOPOE (Asociación Comunitaria del sector de los cuatro Poetas).

En esta perspectiva los resultados de la efectividad de la política en el proyecto se resumen así:

- a. **Los resultados del proyecto dentro del marco de desarrollo urbano.:** i) Hay un modelo de expansión urbana de manera progresiva que reducirá los problemas de la ciudad a mediano y largo plazo, incluye 3 urbanizaciones en el Sureste del casco urbano de León beneficiando a 3,000 familias de escasos recursos. Ii) Acceso a servicios básicos (agua potable y luz eléctrica) y iii) Se han reducido las toma de tierra para crear asentamientos espontáneos marginales.
- b. **Los efectos / resultados alcanzados en cuanto a los rendimientos (producción) y su importancia relativa.** Se traducen en área lotificada para cubrir hasta 5,000 viviendas para igual número de familias. A inicios del 2006, hay un cumplimiento del 60% de las metas propuestas dentro del proyecto (3000 familias ya disponen de lotes y han

construido sus viviendas), se espera que en los 3 años restantes se cumpla el 100% de las metas planteadas.

- c. **La forma en que los beneficiarios del proyecto han mejorado su calidad de vida.** Las familias ahora disponen de un sitio y una vivienda legalizada como un mecanismo que permite mejorar dignamente la vida de la familia.

### **C. Relevancia**

Las prioridades del Gobierno Municipal de León, muchas veces no coinciden con las del Gobierno Central, pero ha tratado de focalizar los programas de desarrollo sostenible con fondos propios y con la colaboración de donantes externos. La misión de la política de los donantes es canalizar recursos a este tipo de proyectos orientados hacia la población más pobre, siempre y cuando el proyecto o los proyectos estén encaminados a ser sostenibles. En ese sentido, la relación entre la Alcaldía municipal de León y la municipalidad de Utrecht es considerada clave.

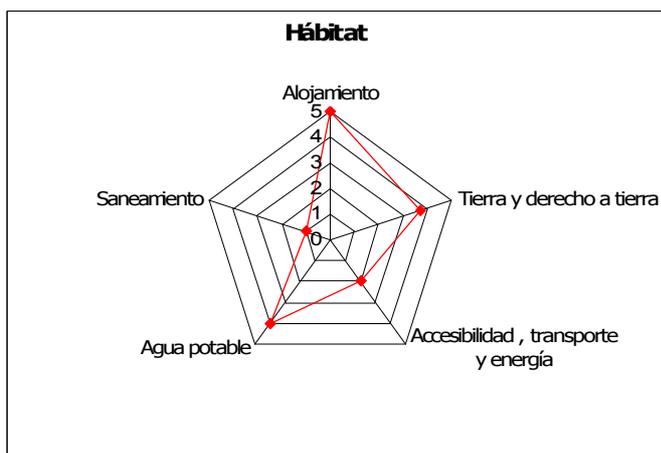
Las personas beneficiarias coincidieron, en que través del Proyecto de Expansión del Sureste de León, han recibido apoyo para la lotificación y legalización de los terrenos haciendo uso del crédito de los fondos revolventes del proyecto y de recursos de otras ONG de León, quienes son intermediarias de crédito financiero con facilidades de pago. Esto les permitió comprar los lotes y construir sus casas bajo un mismo modelo de construcción asesorado por la municipalidad de León. Las viviendas de estos asentamientos tienen una estructura de paredes de concreto, techo de zinc, piso de baldosa o ladrillo. Además, existe una asociación comunitaria (ACOPOE) que representa los intereses de los beneficiarios ante la municipalidad.

Las personas que no tienen casa propia, pueden aplicar para adquirir un lote, pero tienen que pasar por un proceso de selección cumpliendo algunos requisitos básicos, como: Nunca haber tenido casa propia, tener un trabajo que le permita pagar pequeñas cuotas del crédito, récord de policía, cédula de identidad, entre otros, proceso en el cual se involucran directamente las organizaciones comunitarias. La municipalidad tiene una oficina catastral para el registro de los lotes, pero muchos de los beneficiarios del proyecto aún no han cumplido este requisito aduciendo falta de recursos económicos. También, influye la poca costumbre de la población de usar los registros correspondientes y un fuerte peso del derecho consuetudinario.

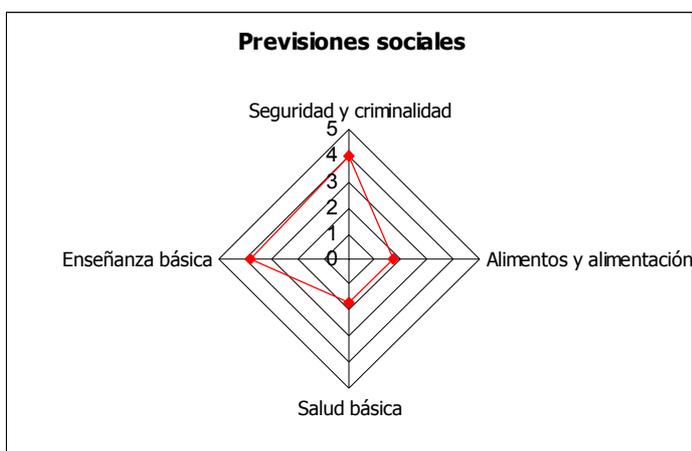
La evaluación sobre la relevancia del proyecto ha sido graficada de la siguiente manera por cada uno de los temas centrales que incorpora la política y según los criterios definidos.

**En cuanto al Hábitat**, alojamiento, agua potable, tierra y derecho a la tierra son los elementos más desarrollados.

Los 3 asentamientos del proyecto tienen conexión para agua potable domiciliar. En términos de saneamiento, la atención principal se concentró en proveer letrina tradicional o apoyo para construir tanque séptico dentro del patio. Los 3 asentamientos urbanos no tienen sistema de alcantarillado sanitario, por lo que la mayoría de las familias usan fosa séptica. En cuanto a accesibilidad, la mayor parte de los habitantes tienen acceso a transporte público, con excepción del asentamiento Mariana Sampson, cuyos habitantes tienen que caminar casi 2 kilómetros hasta la carretera pavimentada para tomar transporte motorizado.



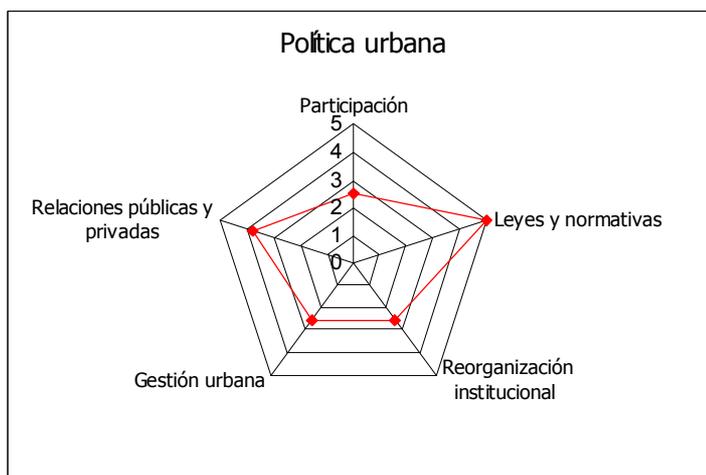
**En el tema de las Previsiones sociales**, el aspecto de *seguridad ciudadana*, los asentamientos no enfrentan problemas con grupos delincuenciales, hay casos aislados de robo a casas que permanecen solas durante el día, por lo que los pobladores toman medidas preventivas para proteger sus hogares mientras ellos están fuera de la vivienda, pero el tema no tiene la relevancia como problema social.



En cuanto a *alimentación y nutrición*, cada jefe de familia vela por la misma trabajando en diferentes tareas para su subsistencia. Respecto a la *enseñanza básica*, los niños (as) y jóvenes de estos asentamientos urbanos tienen acceso aun colegio de educación primaria y secundaria que lo maneja el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), pero muchos niños (as) y jóvenes viajan al centro de la ciudad de León a estudiar, porque el centro de educación dentro de la urbanización no es suficiente para la demanda educacional. Un mayor porcentaje de los educando, son mujeres.

En lo que respecta a *la salud primaria*, los habitantes de los 3 asentamientos urbanos, no disponen de un centro de salud dentro de la zona, sino que van al centro de salud más cercano, en el barrio aledaño (Rubén Darío), al que acuden principalmente mujeres y niños. Existe un proyecto formulado para iniciar la construcción de un centro de salud (atención primaria en salud) con la ayuda del Hermanamiento Vasco, incluyendo el equipamiento del mismo, planificado a construirse a mediados de septiembre 2006.

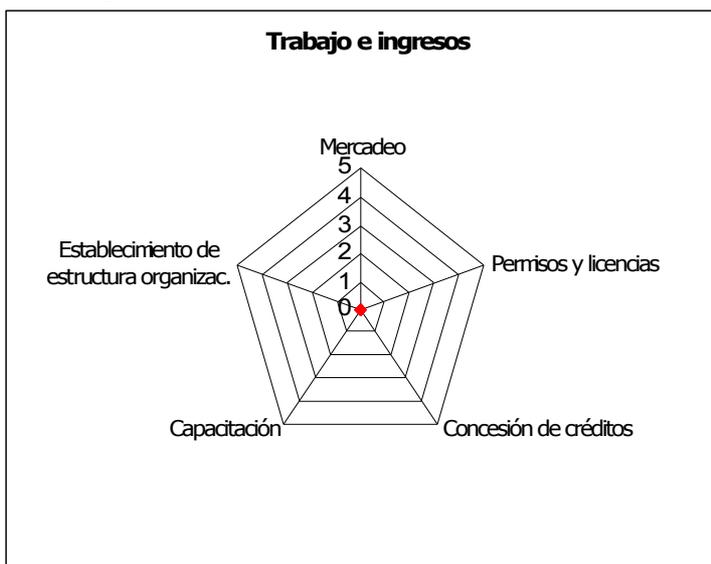
En el tema de la **política urbana**, la *participación* de los pobladores ha sido a través de las asociaciones comunitarias, en este caso a través de la Asociación Comunitaria de los cuatro Poetas (ACOPOE). También participan en la discusión sobre los asuntos municipales y presupuestarios.



Lo relacionado con *leyes y normativas*, la Alcaldía municipal dispone de una serie

de ordenanzas que son el marco para la planificación urbana a partir de las decisiones tomadas respecto al ordenamiento del espacio. Las ordenanzas son aprobadas por el Concejo Municipal de la Alcaldía y se convierten en ley municipal.

Con relación a la *reorganización institucional*, se valora que Alcaldía Municipal ha discutido la necesidad de reorganización institucional para atender también la problemática urbana y se han dado cambios institucionales a partir de los consensos establecidos. Se ha establecido la oficina de planificación territorial y se elaboran proyectos que ayuden a mejorar la situación de la ciudad. Han avanzado en las discusiones con otras organizaciones que tienen incidencia en el municipio.



La *gestión urbana* está orientada a la planificación y manejo de las áreas de notificación en el Sureste de la ciudad, el impulso de mantenimiento de calles, limpieza de la ciudad y control sobre sitios de aglomeración como los mercados. En el aspecto de las *relaciones públicas y privadas*, estas

son valoradas a partir de la integración de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión del marco de desarrollo integral de la ciudad. En gran medida, la municipalidad goza de respaldo y acompañamiento técnico también de otras instancias como Agencias de Cooperación y Organizaciones No Gubernamentales.

Con relación al **trabajo e ingresos**, el proyecto no incorpora acciones dirigidas a facilitar medios para el empleo a las familias, razón por la cual, en esta evaluación aparece con un puntaje de cero.

La responsabilidad del empleo de las familias que se ubican dentro de las áreas lotificadas y que construyen sus viviendas, se ha dejado a nivel de la responsabilidad individual. Inclusive, el proyecto parece no haber considerado la distancia del área en proceso de lotificación de los principales centros de trabajo existentes en la ciudad. Esta situación ha hecho que algunas familias necesitadas de vivienda, no se hayan podido establecer de manera definitiva en el asentamiento, debido a la distancia que deben recorrer para sus centros de trabajo.

Por otra parte, el tema de **Desarrollo urbano integrado** se asume como el nivel de integración que presentan los otros temas centrales de la política. A partir de la revisión de campo, el equipo evaluador valora que este tema, en la experiencia del proyecto de expansión urbana del sureste de León, alcanza dos puntos de calificación en la medida en que los otros temas centrales aunque son trabajados no se manejan desde el punto de vista integral, quedando aspectos importantes fuera del área de incidencia del proyecto.

En resumen, una visión general sobre la situación de la política de desarrollo urbano sostenible, en el ejemplo del proyecto de expansión León Sureste alcanza una mirada gráfica como la que se muestra a continuación.



Significa que en la experiencia de León, el tema del desarrollo urbano se ha venido incorporando dentro de los planes de desarrollo del municipio. Existe un proyecto concreto con avance en un 60% de su ejecución cuya prioridad se ha centrado en facilitar el acceso a la población a un terreno para construir sus propias viviendas, acompañado de otros servicios sociales básicos al menos en lo relacionado

con agua potable, derechos a la propiedad y organización comunitaria para trabajar en función del desarrollo del asentamiento humano que va emergiendo.

#### D. Sostenibilidad

El nivel de sostenibilidad del proyecto ha sido evaluado en la **categoría moderada** alcanzando 10 puntos en la calificación que se explica a continuación:

##### 1. Fuerza institucional y organizativa (puntaje de evaluación: 3)

El ordenamiento y la planificación del espacio urbano tanto para vivienda como para áreas de recreación, calles y otros aspectos de infraestructura social que son vitales para la vida de las personas, constituye una de las actividades principales de la Alcaldía de León.

Existe buena administración de los recursos técnicos y financieros de este proyecto, los cuales son avalados por la Municipalidad de Utrecht y por otras agencias donantes que colaboran en mecanismos de hermanamientos con la municipalidad. Existen procedimientos claros para que la población carente de lotes y viviendas pueda acceder a los recursos disponibles. La organización y participación comunitaria ha sido clave en el desarrollo de esta intervención, puesto que desde inicios del proyecto esta participación organizada de la población ha sido activa, tanto en la gestión como en la adjudicación de los terrenos.

Un componente clave en la ejecución del proyecto ha sido la contribución de los beneficiarios en el aporte de mano de obra y la capacidad de gestión con otras ONG para obtener crédito para la construcción de viviendas, de igual manera el asesoramiento que presta el equipo técnico con diseños habitacionales a partir de la lotificación legal que tienen en curso.

### **2. Reconocimiento formal y autoridad (puntaje de evaluación: 3)**

Actualmente, la Alcaldía Municipal de León trabaja de forma descentralizada y es una autoridad pública de carácter municipal, con suficiente capacidad técnica operativa, que trabaja con una asignación de fondos del Tesoro Público, con recaudación local y con fondos externos. Ha logrado establecer 17 hermanamientos con municipalidades de diferentes países y sobre la base de los cuales recibe recursos para fortalecerse institucionalmente y realizar inversiones municipales; inclusive desarrolla una dinámica de canalizar recursos de los hermanamientos de manera planificada para diferentes zonas evitando la duplicidad y concentración de recursos en unos cuantos lugares. Ha logrado avanzar en procesos de negociación para las inversiones municipales entre líderes de las comunidades, representantes de organizaciones sociales y los donantes.

Esta forma de trabajo, ha permitido que los beneficiarios del proyecto, hayan participado en consultas públicas y hayan tenido conocimiento de la ejecución del presupuesto del proyecto. Los logros obtenidos hasta la fecha, están acordes con la ejecución del presupuesto para el Proyecto de Expansión Urbana de León Sureste.

La municipalidad de León paulatinamente se viene perfilando como el eje articulador del desarrollo en el municipio. Convoca a otras entidades con incidencia en el área municipal y se apoya para la toma de decisiones en el Consejo de Desarrollo Municipal integrado por diferentes actores locales. En paralelo da acompañamiento técnico a otras organizaciones no gubernamentales y entidades públicas cuanto a capacitaciones relacionadas con el manejo del espacio. Hay una buena coordinación interinstitucional y de apoyo mutuo.

### **3. Importancia y ventajas para los usuarios (puntaje de evaluación: 2)**

Desde que inició el proyecto de expansión urbana, el grupo meta original sigue presente, pero mucho más fortalecidos en cuanto a mejora de calidad de vida y organización comunitaria, por el hecho de tener acceso a la propiedad, vivienda y entorno más limpio con servicios sociales básicos: agua y luz eléctrica. Un tercio de los beneficiarios trabajan en actividades informales (pequeños negocios, venta ambulante), otro porcentaje en instituciones y ONG en la Ciudad de León y un grupo de 200 personas trabajan en la Zona Franca ARNECON.

El puntaje de 2 asignado a esta parte de la evaluación se debe a los siguientes factores: en primer lugar el proyecto aún está en proceso de ejecución, no ha culminado con las 5,000 familias que tiene previsto beneficiar, lleva 3,000. Segundo, el tema del empleo no está directamente relacionado con la entrega de lotes y construcción de las viviendas, incluso en uno de los repartos en que estuvimos, la gente tiene dificultades para llegar hasta las fuentes de empleo porque las viviendas están muy retiradas de los sitios de donde se puede obtener trabajo, y este debe ser resultado por cada quien. Finalmente, el tema económico ha sido uno de los más difíciles de impulsar.

#### **4. Conocimientos y capacidad (puntaje de evaluación: 2)**

Tanto el equipo técnico de la alcaldía como la organización comunitaria entraron en un proceso de aprender haciendo. Es la primera experiencia de manejo de un proyecto de esta naturaleza y sobre la base del cual se han continuado impulsando otras iniciativas similares. Los pobladores, miembros de los grupos meta han tenido la oportunidad de capacitarse en diferentes temas, han desarrollado campañas de sensibilización de limpieza dentro de los asentamientos, proyectos de reforestación y en fortalecimiento de las capacidades de gestión comunitaria. No se conoce del acceso a nuevos conocimientos y renovación del conocimiento relacionado con la formación y enseñanza formal.

Dos aspectos más relacionados con la sostenibilidad son *la sostenibilidad financiera y las expectativas a largo plazo*. En la primera, dado que la Alcaldía maneja un fondo revolviente para crédito con un 95% de recuperación, esto crea mayores posibilidades para que las acciones perduren en el tiempo. En cuanto a las *expectativas*, la municipalidad está gestionando con otros donantes para continuar este programa después del año 2010 y abarcar más beneficiarios potenciales y lograr un ordenamiento territorial urbano sostenible dentro del proyecto de expansión urbana.

En una nueva fase de apoyo para la construcción de viviendas, el proyecto propone el concepto de viviendas productivas que consiste en facilitar modelos para la construcción de una casa de dos plantas, la primera para usarse como un centro productivo (negocio, empresa, taller) mientras la segunda se utilizaría para el espacio de convivencia de la familia.

### **E. Impacto**

El impacto directo del proyecto León Sureste y en consecuencia esta parte del Plan Maestro Estructural, ha tenido efectos positivos en la población en tanto ha contribuido a mejorar notablemente su nivel de vida. Antes no tenían un techo propio digno para vivir, familias que vivían alquilando o conviviendo con otros familiares en condiciones precarias. El efecto del proyecto en la vida de las personas es a largo plazo y contribuye a resolver de mejor manera el problema de hacinamiento y asentamiento poblacional inadecuado. En este sentido, el proyecto ha sido bien enfocado para atender la problemática urbana al menos en lo relacionado con el hábitat y los servicios básicos para la población.

En opinión de las familias beneficiarias, el proyecto ha mejorado su situación de pobreza, reconocen que no tienen todas las condiciones o lujos en sus hogares, pero sí disponen de un techo digno, lotes legalizados y servicios básicos disponibles y necesarios para el ser humano. Muchos de los beneficiarios han encontrado oportunidades de trabajo para subsistir y hacer mejoras paulatinas en sus viviendas. Esto no hubiese sido posible, si no existiera el Plan Maestro Estructural, el cual ha sido la base para la concreción de esta acción. Tampoco lo fuera el plan de desarrollo territorial existente para el distrito central que busca recuperar el centro histórico de la ciudad por su atractivo turístico y para el cual se contempla la recuperación de edificios ociosos a fin de ocuparlos para la instalación de empresas de servicios, información y comercialización, y mejoramiento de las señales viales, ordenamiento del transporte urbano en la ciudad.

En términos de impacto del Plan Maestro Estructural se puede afirmar que en efecto logró sentar las bases para la planificación de las acciones de desarrollo urbano en el municipio. Hoy existe un equipo técnico capacitado en la municipalidad que trabaja por el diseño y ajustes de proyectos particulares que se orientan a la implementación de todas las ideas o proyectos estratégicos enunciados en el Plan Maestro. La municipalidad dispone de un plan estratégico de desarrollo del municipio que perfila claramente las metas y acciones en el tiempo, un plan que gozó de alta participación de diferentes actores del municipio: representantes de las comunidades, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes del sector privado y representantes de las entidades del gobierno central.

A partir de este esfuerzo de planificación municipal con una clara distinción del desarrollo urbano y con su vínculo al área rural, la Alcaldía municipal de León es reconocida en el país, como una municipalidad pionera en construir conjuntamente con otros actores locales, una estrategia de desarrollo local para el futuro.

Por el alcance de los proyectos estratégicos, los resultados en términos de cambios en la ciudad podrán ser medidos en el largo plazo. Por ejemplo, el proyecto de reubicación del basurero municipal (proyecto estratégico No. 10 en la cartera de proyectos del Plan Maestro) no se ha ejecutado pero no significa que no se esté realizando algo, ahora ya se dispone del nuevo terreno en donde será ubicado el basurero y se está trabajando en otro proyecto para recuperar el área del fortín (lugar donde se ubica el basurero que va a ser cambiado) como un sitio histórico. Es decir que entre 1999 y el 2006, los esfuerzos realizados han girado en torno a la gestión de recursos para la compra de un terreno, el estudio de los terrenos más apropiados para el nuevo basurero incluyendo los análisis de impacto ambiental y la compra del terreno mismo.

Lo mismo puede decirse del proyecto estratégico No. 5 de la cartera de proyectos del Plan Maestro: Desarrollo Turístico del municipio de León, no se puede medir su impacto aun, ya que está en proceso de organización. Durante este tiempo se ha organizado el Patronato Municipal del Turismo a partir de una alianza público-privada, se han organizado algunas ferias y se está trabajando en la promoción cultural y turística del municipio. Se ha creado una Cooperativa de turismo rural comunitaria que busca articulación con las operadoras locales y nacionales de turismo. El desarrollo del turismo

sin embargo, sigue siendo una tarea pendiente, implica inversiones para mejoras en los museos, iglesias, recopilación histórica de la ciudad, entre otros.

En conclusión, el Plan Maestro ha sido relevante para planificar el desarrollo futuro del municipio. Sigue vigente como guía para el impulso de proyectos estratégicos de gran envergadura que demandan el concurso del gobierno local, la sociedad local, el Estado Nicaragüense y la Cooperación Externa. Sigue siendo un referente de trabajo para las nuevas autoridades que han sido electas después de haberse elaborado.

## **4.2 Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC)**

**Código MIDAS:** NI 001901 – NI 001920

**Objetivo principal:** - Combatir la pobreza urbana, a través de la generación de trabajo e ingresos, dirigido a microempresarios y empleados públicos.

**Presupuesto:** 6,710,430 Euros

**Duración:** Mediados de 1991 – Mediados del 2001

**Organización intermediaria:** De las 13 ONG, cooperativas intermediarias.

**Alcance del proyecto:** Acceso a crédito financiero, asistencia técnica y capacitación a microempresarios.

**Usuarios/Beneficiarios:** Microempresarios (as) y empleados (as) públicos.

**Escalón:** II, trata de aquellos proyectos que fueron ejecutados en el marco de la política urbana y tuvieron financiamiento mixto, por un lado del Gobierno de Holanda y otras fuentes de cooperación.

### **Descripción del PAMIC**

El PAMIC nació a mediados del año 1991, como resultado de iniciativas del gobierno de Nicaragua con el respaldo de los Países Bajos. Recién electo el gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, se creó la Dirección General de Pequeña y Microempresa (DPYME), con el propósito principal de generar políticas y programas de apoyo a pequeños y microempresarios<sup>6</sup>. Para su ejecución inicial, se crea una Secretaría Técnica dentro de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresas, del Ministerio de Economía, con el fin de ejecutar un sub-programa de crédito, capacitación y comercialización. Este programa incluía un componente de asistencia técnica al Banco Popular que logró crear dos programas de crédito para la microempresa. Los programas fueron: MI PROGRAMA y MI TALLER, ambos con carácter nacional.

---

<sup>6</sup> Entrevista personal Sr. Luis Carvajal, Director General de Servicios Financieros, INPYME, septiembre 2006.

El principal objetivo de PAMIC, fue combatir la pobreza urbana, a través del incremento de los niveles de empleo y de ingreso de los dueños y trabajadores de las microempresas de las áreas urbanas, y en general de la calidad de vida de estos grupos atendidos y sus familias. Las microempresas normalmente estaban integradas de 1 - 5 personas trabajando en actividades productivas o de servicios, con excepción de la agricultura y ganadería. Durante la ejecución de PAMIC, se apoyó en crédito, capacitación, asesoría y organización de los sectores de pequeña y microempresa en el área urbana, en las ramas de: artesanías, cuero y calzado, alimentos, muebles, comercio, textil y vestuario; aplicando tecnologías apropiadas para el aprovechamiento de mano de obra y calidad óptima en los productos elaborados.

El PAMIC, trabajó con agentes intermediarios de crédito financiero, tales como organismos no gubernamentales, asociaciones de cooperativas, organizaciones gremiales y cooperativas de servicio.

### **Etapas de desarrollo del PAMIC**

El PAMIC pasó por cinco etapas de desarrollo como se resumen a continuación:<sup>7</sup>

#### *Primera etapa: Proyecto Piloto (Mayo 1991 - 1992)*

Esta fase, permitiría establecer las bases para la creación de un programa, que por primera vez, prestaría servicios financieros para acceder al crédito y al apoyo empresarial para miles de hombres y mujeres del sector de la microempresa. Con la firma de un convenio entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de los Países Bajos, el 50% de los fondos de cooperación fue destinado a crédito y el 50% restante para asistencia técnica. Los recursos a las microempresas eran canalizados por el Estado a través del entonces Banco Popular<sup>8</sup>.

En esta etapa, la capacitación se orientó a capacitar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la formación de promotores de crédito para que las organizaciones tuvieran herramientas para atender de manera adecuada para trabajar con los micro empresarios.

En esta etapa, los logros principales fueron: 1) La formación de un equipo técnico y profesional para el desarrollo del programa, 2) La creación de un fondo de crédito y la ampliación de este fondo, de forma gradual, incluyendo su capitalización y 3) aprobación de 18,000 créditos y atención a aproximadamente 6,000 microempresarios, 4) convenios de colaboración firmados con 13 intermediarios de

---

<sup>7</sup> Sobre la base de revisión del Documento "10 años de lecciones aprendidas, PAMIC-INPYME, 2001"

<sup>8</sup> Referencia proporcionada en entrevista, por el Sr. Paul Kester, Asesor de INPYME, septiembre de 2006.

crédito la mayor parte de naturaleza no gubernamental, 5) apoyó a la creación de 7 organizaciones, 6) Capacitaciones técnicas a profesionales a promotores de las ONG incorporadas, y 7) apoyo a la comercialización a través de ferias nacionales y regionales.

*Segunda etapa: Modelo de Expansión (Enero 1993 – Febrero 1994)*

En esta etapa, consistió en apoyar y crear organizaciones no gubernamentales aptas para canalizar crédito de forma directa a las micro empresas. Las funciones del PAMIC se concentraron en la otorgamiento de líneas de crédito, subsidios para gastos operativos a corto plazo, con el fin de incentivar la eficiencia operativa de las organizaciones, promover el crédito a la mayor escala posible y diseñar esquemas de recuperación de costos. Se apoyó la creación de 7 nuevas ONG, a partir de la identificación de actores sociales destacados por sus cualidades empresariales, servicio a la comunidad; y se introdujo el concepto del crédito en grupos solidarios y bancos comunales, facilitando el acceso al crédito especialmente a las mujeres.

*Tercera etapa: Institución Autónoma (Mayo 1994 – Diciembre 1996)*

En mayo de 1994, el PAMIC II se transformó en una institución autónoma del gobierno, a través del Decreto Presidencial 6-94. Fue el primer programa homólogo del área centroamericana en convertirse en una institución estatal. La junta directiva conformada por miembros del sector público y del sector privado, creó un espacio de concertación de ambos sectores para el desarrollo de programas de apoyo al sector de la microempresa.

La misión principal del Programa era contribuir con la facilitación de servicios financieros y de desarrollo empresarial para el sector de las microempresas y de los pequeños productores rurales. A finales del año 1994, los proyectos en ejecución fueron los siguientes:

- *El Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC II), el cual fue financiado por Los Países Bajos, con el objetivo de mejorar la competitividad de los empresarios.*
- *El Proyecto ONUDI, del cual PAMIC II era su contraparte institucional.*
- *El Proyecto de Fortalecimiento Institucional para intermediarias no convencionales, financiado por el BID, donde se llevó a cabo una diversificación de los servicios y de la estructura organizativa y una división clara de funciones dentro de la institución.*

- *El Proyecto de Expansión de Servicios Financieros Rurales*, financiado por el PNUD, ASDI, NORAD y COSUDE, con el fin de apoyar al fortalecimiento de las instituciones de crédito del sector rural.
- *El Proyecto Piloto de Servicios Financieros Rurales*. Apoyado por el Banco Mundial. El objetivo, fue incentivar a la banca comercial a prestar servicios financieros a los pequeños productores del sector rural.

Durante esta fase se crea una nueva entidad con personal técnico que incluía a 39 personas y disponía de mayor presupuesto. De acuerdo a una evaluación externa realizada al PAMIC II<sup>9</sup> en 1996, se había logrado a nivel institucional:

- Una estrategia de atención al grupo meta
- Planificación y elaboración de planes y presupuestos operativos
- Planificación de un sistema de información para monitoreo de las actividades propuestas en PAMIC II.
- Elaboración de manuales y sistematización de metodología.
- Como facilitador
- Capacitación del equipo técnico
- Fortalecimiento de la administración financiera y contable de la institución.

Los principales logros de esta etapa fueron: 1) El desarrollo del mercado, a través de la creación de un fondo de atención a la microempresa, 2) Se logró la apertura del mercado de crédito no convencional, 3) Se creó una red de organizaciones canalizadoras de crédito, donde se introdujo el modelo de promoción y crédito, que permitió la atención crediticia ágil y a bajo costo y 4) Se atendieron 10,000 clientes con crédito.

#### *Cuarta etapa: La transición por el cambio de gobierno (Enero 1997 – Enero 1998)*

En esta etapa de transición política en el país ocurrieron cambios en las estructuras del gobierno. Las nuevas prioridades políticas del gobierno de turno condujeron al abandono de la estrategia del Proyecto de Fortalecimiento Institucional para Intermediarios no Convencionales, el cual era apoyado por el BID.

En esta etapa, el Programa amplió la cobertura de atención de los servicios, a través de la Dirección de Desarrollo Empresarial (DIDE), antes Dirección de Apoyo Empresarial, incrementando los servicios prestados y la ejecución de proyectos de desarrollo local. También ocurrió la formación de redes institucionales que incluyeron a los gobiernos municipales, ONG, organizaciones gremiales; los cuales

---

<sup>9</sup> Evaluación externa realizada por Holanda entre los meses de Abril y Mayo 1996, según lo mencionado por el Dr. Luis Carvajal en entrevista realizada en septiembre de 2006.

generaron cooperaciones importantes entre sí para el desarrollo de la microempresa.

Esta etapa puede ser considerada también como la transición de PAMIC a INPYME. Sus logros principales fueron: 1) La reinserción de la micro y pequeña empresa en el mercado nacional y mayor competitividad de las mismas, 2) atención a 9,392 de micro y pequeñas empresas, 3) coordinación con organismos locales, diferentes servicios relacionados a las MYPYMES y 4) y, reforzamiento en su independencia institucional y en el aspecto de su sostenibilidad financiera.

*Quinta etapa: La transformación de PAMIC en INPYME (Junio 1998 – hasta hoy en día)*

En Junio de 1998, y en el Marco de la Ley 290, “Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo”, el PAMIC se transformó en el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), una entidad descentralizada, pero orgánicamente adscrita al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC).

El INPYME dirigió su atención a la pequeña y mediana empresa con potencial de crecimiento y exportación en las ramas textil-vestuario, cuero-calzado, alimentos, madera-muebles, agroindustria y artesanía, y excluyó la atención a la microempresa. En esta etapa, se excluyó al 60% del total de las microempresas, las cuales eran clasificadas como de autoempleo o de sobrevivencia a las que el PAMIC III atendía. También se excluyó el fortalecimiento a las instituciones dedicadas al crédito no convencional, aunque el INPYME continuó con el Proyecto de Fortalecimiento a Intermediarias Rurales con fondos del PNUD.

Por otro lado, la institución tuvo períodos de inestabilidad, tales como cambios en su estructura organizativa, cambios de director y el aumento del número de empleados. El cambio de rumbo del PAMIC III, a partir de 1998, concluyó un período de esfuerzos e incipientes logros para sistematizar el trabajo, tener una orientación para el desarrollo de mercados de servicios de desarrollo empresarial y fortalecimiento de la institución en sí.

Aunque resulta difícil relacionar con la política de desarrollo urbano toda la labor de PAMIC en sus diferentes etapas hasta llegar a INPYME, y considerando que sus efectos pueden ser valorados a nivel de instituciones y grupos meta, los resultados que se presentan, corresponden a la labor desarrollada por dos micro financieras que intermediaron recursos para la micro y pequeña empresa: Fundación León 2000 y Fundación José Nieborowski en Boaco.

### **Las intermediarias financieras de los fondos PAMIC evaluadas**

Para evaluar la política de desarrollo urbano a través de la implementación de PAMIC se tomó como muestra dos de las trece organizaciones que en su momento fungieron como intermediarias financieras. Ambas forman parte de la Asociación Nicaragüense de Micro finanzas (ASOMIF).

**a) La Fundación León 2000** <sup>10</sup>

La Fundación León 2000, ubicada en la Ciudad de León, inició operaciones en octubre del año 1993 con un programa de intermediación financiera en apoyo al sector de la microempresa urbana, con servicios de crédito, capacitación y asesoría técnica. Contó con la colaboración institucional del PAMIC hasta lograr su sostenibilidad operativa a través de los ingresos por intereses del fondo de crédito revolvente.

En la actualidad, la Fundación León 2000, presta *servicios financieros* a micro y pequeños empresarios (as) para capital de trabajo y activos fijos; para construcción y reparación de viviendas; capitalizaciones en inversiones productivas y credifinca, dirigidos a pequeños productores agropecuarios y préstamos personales a empleados asalariados, a través de convenios entre instituciones.

La fundación también presta *servicios no financieros* como capacitación en temas relacionados con el manejo de pequeñas empresas, asesorías técnicas e investigación en comercialización.

**b) La Fundación José Nieborowski,**<sup>11</sup>

La Fundación José Nieborowski (FJN), ubicada en la Ciudad de Boaco, nació en 1993, con el apoyo financiero del PAMIC atendiendo a una convocatoria pública para organizaciones sin fines de lucro interesadas en intermediar crédito para la micro y pequeña empresa. Fue la primera organización en Boaco, que introdujo el sistema de crédito a pequeños negocios personales o grupales.

PAMIC acompañó con asistencia técnica de parte de consultores nacionales y extranjeros, en las ramas de manualidades, agroindustria, lácteo y artesanías; a los primeros beneficiarios captados por la FJN. En 1999, después de algunas evaluaciones realizadas a la Institución, se mejoran las políticas y metodologías de evaluación y monitoreo de la cartera, avanza en su estrategia de crecimiento y expansión geográfica, desarrolla la capacidad de su personal en créditos y atención personalizada a los clientes.

---

<sup>10</sup> En visita realizada a la Fundación León 2000 y reunión con el Lic. Adaliz Membreño, el 31 de agosto de 2006.

<sup>11</sup> En visita realizada a la Fundación José Nieborowski, entrevista con la Lic. Meylin Jarquín, septiembre 2006.

A lo largo de todos estos años, la FJN se ha especializado en prestar servicios financieros a los micro y pequeños empresarios, y es reconocida nacional e internacionalmente por su aporte al desarrollo de las micro finanzas, así como también al desarrollo social y económico del país.

En la actualidad, el 60% de sus clientes son mujeres y 40% varones. Los *servicios financieros* que presta la fundación son los siguientes:

- Crédito a microempresas en las ramas: productiva, comercio, servicio, transporte y actividades varias.
- Crédito al sector agropecuario, en desarrollo ganadero, inversiones en infraestructura.
- Crédito para construcción, mejoramiento y ampliación de viviendas.
- Préstamos personales a empleados asalariados.

También, presta *servicios no financieros* tales como:

- Servicios de desarrollo empresarial en las áreas de: Capacitación, asistencia técnica, incubación de empresas, apoyo a la asociatividad, apoyo a la comercialización; a través de un centro de capacitación técnico que nació en la Fundación y que ahora es autónomo técnica y financieramente.
- Proyectos sociales, coordinados con el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), como la atención integral de la niñez en edad preescolar en el Municipio de Camoapa.
- Apoyo al desarrollo comunitario.

## **Evaluación de la política urbana en el caso de dos intermediarias financieras**

### **A. Eficiencia**

La eficiencia del proyecto se mide por el uso de los recursos financieros, humanos, materiales, tiempo y el grado de avance de las actividades previstas. **La escala de medición de la eficiencia de PAMIC en el caso de las dos micro financieras es Buena**, ya que se logró cumplir casi su totalidad con los objetivos y metas planteadas.

- a. **Recursos financieros**, el apoyo de la cooperación holandesa, permitió que ambas micro financieras iniciaran y adquirieran experiencia en la intermediación de fondos para apoyar con crédito a la micro y pequeña empresa urbana. La sostenibilidad financiera fue establecida en poco tiempo de operaciones (6 meses en la León 2000 y 3 meses en la Neborowsky). 2,000 microempresarios han sido beneficiados con crédito por parte de la Fundación Neborowsky con montos que parten desde los 500 córdobas hasta los 10,000 . Son entidades reconocidas en el mercado nacional de las micro finanzas. Hoy

día por ejemplo, la FJN tiene una cartera de clientes de aproximadamente 25,000 personas y 18 millones de dólares en cartera, repartidos en 12 sucursales en los municipios de Río Blanco, Matagalpa, Nueva Guinea, Boaco, Camoapa, Juigalpa, Jinotega, Estelí, Granada, Jinotepe, Masaya y Waslala.

- b. **Recursos humanos.** Se ha fortalecido y capacitado al personal técnico para el manejo de los recursos de crédito. También contribuyen con capacitación y asesoría técnica a los beneficiarios en la medida de sus necesidades. Es una forma que les permite asegurar el retorno del crédito otorgado, aunque tampoco parten de iniciativas económicas que están en cero.
- c. **Recursos materiales.** Las oficinas de ambas fundaciones tienen equipamiento básico para operar eficientemente.
- d. **El límite de tiempo establecido.** El PAMIC otorgó fondos revolventes a la fundación durante 7 años (1993 - 2000), con el fin de facilitar crédito a microempresarios (as) potenciales.
- e. **Especificidad de las actividades / servicios a ser realizados vs. Servicios actualmente realizados.** Se logró ampliar a otros municipios la oportunidad de acceder a crédito financiero para áreas productivas, de comercio, industriales y de servicio; y no sólo en el casco urbano de la Ciudad de León y Boaco. Así mismo, cuando la fundación comenzó la recuperación de su cartera crediticia, fue creando un fondo "semilla" para continuar con los servicios financieros a los beneficiarios que cumplieron con sus pagos iniciales y ampliar estos servicios a clientes potenciales del casco urbano, así como brindar capacitaciones y asesorías al grupo meta. El otorgamiento de crédito se fue realizando según la capacidad de manejo de los beneficiarios, aunque no se puede determinar que proporción real de estos beneficiarios ya no requieren de crédito porque pueden operar con sus propios fondos.

## B. Eficacia/ efectividad

El proyecto tuvo un avance en sus actividades físicas y financieras casi el 100% de lo planificado, o sea mayor de **las 2/3 partes de lo planificado**, por ello se le asigna **una puntuación buena**, tomando en cuenta que se recuperó el 99% de la cartera crediticia<sup>12</sup> en el caso de Boaco y el 85% en el caso de León, permitiendo ampliar la cobertura de atención a nuevos clientes que estaban dentro del objetivo de brindar apoyo al sector microempresarial. Dentro del contexto de desarrollo urbano, el grupo meta inicial, a través de sus pequeños negocios, han logrado tener acceso a recursos que les permite generarse ingresos para mejorar ligeramente su calidad de vida y el de sus familias, mejoras que se observan en las condiciones habitacionales y en el

---

<sup>12</sup> Se solicitó a la Gerente de Crédito de la Sucursal de Boaco, el monto total de la cartera manejada durante los 7 años que el PAMIC apoyó a la FJN y solamente brindó datos de porcentaje de recuperación de la cartera misma. Sí mencionó que en 6 años, la FJN tuvo la capacidad de pagar lo adeudado al PAMIC.

acceso y pago de servicios básicos como agua, educación de los hijos y energía eléctrica.

Los créditos estuvieron dirigidos al sector de comercio formal e informal, al sector de servicio (transportistas, empleados públicos), sector industrial (procesamiento de alimentos), producción (lácteos, avícola, apícola). Los servicios financieros y no financieros estaban enfocados hacia la mejora del manejo de las actividades económicas del grupo meta.

En consultas a beneficiarios de crédito escogidos aleatoriamente (3 en León y 6 en Boaco) a través del crédito, fueron diversificando poco a poco sus negocios (pulperías, venta de ropa y zapato), a la vez que generaron pequeños ingresos para pagar las cuotas de los préstamos y subsistir junto a sus familias, en cuanto a alimentación, educación, salud y vivienda se refiere. Otro efecto positivo que valoran es la oportunidad de capacitarse en gestión y administración de negocios y en estrategias de comercialización.

### **C. Relevancia**

La relevancia del programa PAMIC en la vida de las familias que recibieron crédito a través de micro financieras que intermediaron los fondos, resultó difícil de evaluar debido a que no se logró ubicar el universo atendido. Por otra parte ha transcurrido muchos años desde que se implementó el programa. Algunas personas no se lograron encontrar por cambio de direcciones o migración, otras abandonaron la actividad por la cual se relacionaron con PAMIC y otras han continuado recibiendo diferentes tipos de crédito de otras microfinancieras e incluso de bancos.

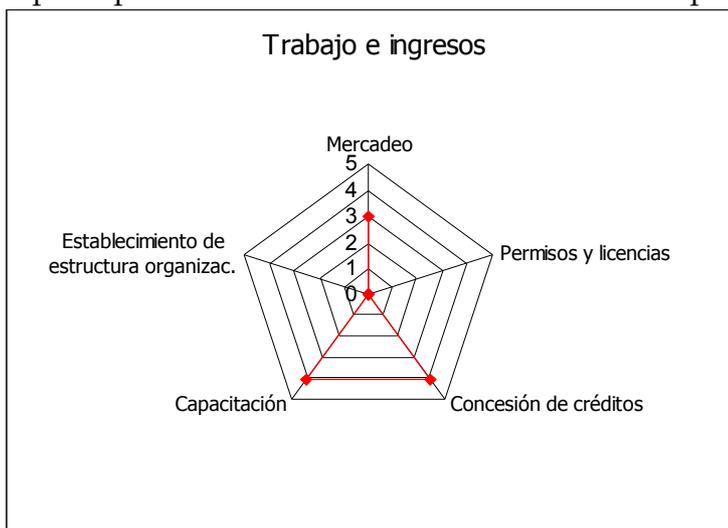
Pese a lo anterior y para ilustrar algunos aspectos de lo que significó en la vida de las familias, aún con las limitaciones que esto implica, tomamos como base los nueve casos consultados de las dos micro financieras intermediarias de crédito, para mostrar lo que ocurrió en estos casos. Los resultados de las entrevistas con este pequeño grupo de beneficiados con fondos de crédito canalizados por las microfinancieras, reflejan dos tipos de resultados, uno bueno y otro regular, es decir no tan positivo. El lado Bueno es que PAMIC les permitió el acceso a los recursos para que las familias inviertan en sus actividades y generen ciertos ingresos, es decir el programa evitó que estas familias deterioraran más su situación socio económico. Pero a la vez, no ha podido lograr liberar a las familias de la necesidad del crédito, y este es el lado no positivo de la política.

Los beneficiarios de crédito entrevistados<sup>13</sup> (nueve en León con crédito en la rama de comercio: pulperías, venta de ropa y calzado, cosméticos, ferretería, joyería y panadería,<sup>14</sup> seis en Boaco también en el sector comercio, pequeña industria (confección de ropa) y dos de Ducuale Grande coinciden en que no logran cambiar radicalmente el nivel de pobreza, pero reconocen que estarían en una situación más difícil de no tener el apoyo proporcionado por estas intermediarias financieras. Algunas personas expresaron más avances que otras en términos de crecimiento de su negocio y mejoras en la economía y en las condiciones de vida familiar.

De los aspectos de la metodología que incluye la evaluación en cuanto a la relevancia de la política en sus diferentes componentes: Hábitat, Previsiones Sociales, Gestión Urbana, Trabajo e Ingresos y Desarrollo Urbano Integrado, sólo el tema de Trabajo e Ingresos aparece como relevante. Las micro financieras se han especializado en la entrega y recuperación del crédito, aunque en algunas ocasiones desarrollan programas paralelos de acompañamiento en temas de capacitación y asesoría para asegurar que sus usuarios, puedan asegurar un buen manejo de los recursos y cumplir con el pago de sus obligaciones.

En la parte que corresponde a **Trabajo e ingresos** el resultado de las entrevistas realizadas señala lo siguiente:

La entrega de *créditos*, ha sido la principal actividad de ambas micro financieras para diferentes actividades productivas, industriales, sector comercio formal e informal y a empleados asalariados. Pero dado que no logran liberar a las familias de los créditos no alcanzan el máximo puntaje en la escala de evaluación. En cuanto a *Mercadeo* se les asignan 3 puntos en tanto realizan acciones de apoyo para que los micro empresarios



<sup>13</sup> Entrevista personal a beneficiarias del grupo meta inicial (Sra. Sandra García, Sra. Leyla Mercedes Martínez B., Sra. Ángela Sanabria, Sr. Mario Láutaro Estrada, Sra. Johanna Guevara, Sra. Félix Montes, Sra. Nelly Roque, Sra. Paula Leonor Sánchez y Sr. Melvin Espinoza atendidas por la Fundación León 2000, desde el inicio de sus funciones como intermediaria de crédito financiero. Y a la Sra. Nimia Espinoza Espinoza, Sra. Corina Guzmán, Sra. Carmen María Cerda, Sr. León Donato Muñoz, Sr. Pedro Gómez y Sra. Luisa Fidelina Oporta, atendidas por la Fundación José Nieborowski, desde el inicio de sus funciones como intermediaria de crédito financiero en la ciudad de Boaco.

<sup>14</sup> Según conversación con el Lic. Adalíz Membreño, Gerente Sucursal León, Fundación León 2000.

mejoren la comercialización de sus productos.<sup>15</sup> Los otros aspectos quedan en cero debido a que no son áreas de trabajo donde hay incidencia, pese a algunos esfuerzos esporádicos que se han tenido al menos en animar procesos organizativos con los micros empresarios.

En resumen, una visión general sobre la situación de la política de desarrollo urbano sostenible, en el ejemplo del apoyo con crédito, a partir de fondos del PAMIC y manejados por las intermediarias financieras, se resume en la siguiente gráfica:



Por otra parte, es importante señalar que PAMIC contribuyó a crear capacidad institucional para facilitar créditos a la micro y pequeña empresa, pero por lo general el crédito se ve

separado, en la experiencia de las micro financieras, de otros aspectos claves para promover desarrollo urbano de manera sostenible. Es decir, PAMIC tocó principalmente un aspecto del desarrollo, el que tiene que ver con actividades económicas para generar ingresos, pero aún existe muchos desafíos para lograr que la economía urbana de los micro empresarios prospere a tal punto que les permita trabajar con sus propios recursos.

#### D. Sostenibilidad

De forma general, el nivel de sostenibilidad de las acciones que PAMIC emprendió en el país ha sido evaluado en la **categoría Substantial** alcanzando 10 puntos en la calificación que se explica a continuación:

##### 1. Fuerza institucional y organizativa (puntaje de evaluación: 3)

El otorgamiento de crédito financiero para microempresarios, tanto en las ramas de comercio, servicios, industria y productiva; para apoyarlos en su desarrollo microempresarial; así como el apoyo técnico en estas áreas de trabajo, es una de las actividades que inició con PAMIC y que ha trascendido en el tiempo.

##### 2. Reconocimiento formal y autoridad (puntaje de evaluación: 3)

<sup>15</sup> Fuente: Lic. Adaliz Membreño, Gerente Sucursal León. Fundación León 2000, septiembre de 2006.

Las intermediarias financieras gozan de reconocimiento social y se encuentran en un proceso de sostenerse en el mercado. Tienen capacidad técnica operativa, ampliando su cobertura de atención a otras regiones del país. Tienen el reconocimiento institucional del Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME)<sup>16</sup>, de las municipalidades y de otras asociaciones gremiales y ONG locales.

### **3. Importancia y ventajas para los usuarios (puntaje de evaluación: 2)**

Altamente relevante dada la poca importancia que han tenido las micro y pequeñas empresas en el país y particularmente en ciudades fuera de Managua. El ser sujetos de crédito y disponer de programas que les apoyan con asesoría y capacitación, además del crédito, tiene en opinión de beneficiarios, un papel relevante para que puedan continuar trabajando con sus unidades productivas y servicios. Sin embargo, no siempre se obtienen todas las ventajas con el crédito ya que los fondos se condicionan al tamaño del negocio y muchas veces se crea un círculo vicioso en que no pueden acceder a mayor cantidad de recursos porque no logran crecer, pero no crecen porque requieren inversiones de mediano y largo plazo, que no siempre están disponibles para los micro empresarios.

### **4. Conocimientos y capacidad (puntaje de evaluación: 2)**

Los mayores conocimientos y capacidades han sido desarrollados en las intermediarias financieras y menos en los grupos metas atendidos. Los primeros, entraron en un proceso de aprendizaje, puesto que como organización nacieron y se fortalecieron con las políticas y recursos del PAMIC. Fue la primera experiencia de manejo de un programa financiero de esta naturaleza y sobre la base del cual se han continuado impulsando otras iniciativas similares.

En cuanto a las *expectativas*, éstas están puestas en el crecimiento de las instituciones financieras para extender sus servicios tanto al área urbana como rural en otras regiones de Nicaragua. Cuentan con aliados estratégicos internacionales como: Swisscontact, BID, Katalysis Centroamérica, BCIE y REFCAMIF. Sus aliados nacionales: INPYME y ASOMIF.

## **E. Impacto**

El impacto del PAMIC es notorio en el surgimiento y desarrollo de intermediarias financieras orientadas a canalizar recursos de crédito a sectores de la población que no tienen acceso al crédito bancario formal. Las intermediarias financieras progresivamente han crecido en capital, recursos humanos, capacidades y áreas de cobertura en el país. También se puede mencionar impacto en haber logrado ubicar el tema de atención a la micro y pequeña empresa como parte de las políticas públicas en el país, independientemente que los efectos de dichas políticas no se traduzcan aún en un mayor desarrollo de las capacidades del sector de la micro economía urbana.

---

<sup>16</sup> Documento de Evaluación PAMIC – INPYME. Nicaragua 910020 A, período 1990 – 2000.

El impacto del PAMIC en la vida de las familias que han recibido crédito a través de las intermediarias financieras, es más difícil de medir y se podría decir que ha sido un tanto mixto, con efectos positivos y negativos. En los efectos positivos se destacan el hecho de que las familias han logrado acceder a recursos para producir y comercializar productos, capacitarse y mejorar, en alguna medida, algunos aspectos de la vida familiar. Por ejemplo ingresos regulares, que además de pagar los créditos, ha hecho posible que gradualmente puedan cubrir los costos de servicios básicos, la mejora o construcción de viviendas propias a mediano plazo, con las condiciones básicas para vivir con sus familias. Sobre la base de las opiniones de algunos beneficiados, este programa contribuyó a hacer frente a la situación de pobreza y subsistir como familias. Algunos de los entrevistados mencionaron que se dieron cuenta de la disponibilidad de préstamos para microempresarios, a través de promotores de las Fundaciones León 2000 (León) y Nieborowski (Boaco), así mismo, por medio de amistades que conocían de los requisitos y facilidades de pago para los créditos.

Las personas entrevistadas del grupo meta inicial, coincidieron que el acceso a crédito, les ayudó a mejorar su situación habitacional y tener recursos para cubrir el costo de servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, y en menor medida realizar inversiones para mejorar las condiciones de manejo de los desechos sólidos en la familia (acceso al alcantarillado sanitario). Hoy en día, tienen una vivienda condiciones básicas para vivir con sus familias, sus negocios les han generado ingresos extras para la mejora de sus viviendas y para pagar el costo de algunos servicios básicos. Algunos de los beneficiarios, tuvieron oportunidad de enviar a sus hijas e hijos a los colegios, tanto en educación primaria, como secundaria, y una buena parte de madres y padres de familia tuvieron capacidad de costear los estudios de sus hijos e hijas, a nivel técnico.

Un poco más de la mitad de las personas entrevistadas expresó que cuando solicitaron su primer préstamo, hicieron una solicitud pequeña de dinero, pero a medida que solicitan montos mayores, cuando pagaban cumplidamente su préstamo, notaron que la tasa de interés se incrementaba. Los intereses normalmente están establecidos en el 2.5 por ciento mensual, o sea 30 por ciento de intereses anuales. Este es un factor que les hace depender con frecuencia los préstamos, ya que la mayoría de los créditos se otorgan a corto y no a largo plazo.

Sobre el componente de capacitación, todas y todos los entrevistados expresaron que al recibir la capacitación desarrollaron habilidades para manejar mejor sus micro negocios. Aunque algunos mencionaron que no asistieron a muchas de las capacitaciones técnicas ofertadas por falta de tiempo. Los proyectos demandan tiempo para que las personas participen de las capacitaciones, pero éstas requieren

de concentrar sus esfuerzos en la organización, instalación, funcionamiento y ampliación del negocio.

Una de las entrevistada (que tiene un pequeño negocio de ropa importada), mencionó que tuvo la capacidad de costear los estudios universitario de 2 de sus hijos, quienes en la actualidad son profesionales. La mayoría de entrevistadas y entrevistados, esperan en un futuro cercano un programa similar a éste para continuar fortaleciéndose y hacer crecer sus negocios en calidad, diversificación y rango geográfico.

### **4.3. Programa de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME)**

**Código MIDAS:** NI 001301 – NI 001305 y NI 91010

**Objetivo principal:** Apoyar la reconversión integral de la pequeña empresa industrial y agroindustrial mediante una combinación en asesoría técnica y posteriormente con fondos para crédito.

**Presupuesto:** 2,087,430 Euros

**Duración:** Mediados de 1994 – Mediados del 2001

**Organización intermediaria:**

**Alcance del proyecto:** Acceso a asistencia técnica, capacitación, reconversión industrial y crédito a microempresarios.

**Usuarios/Beneficiarios:** Pequeños y medianos empresarios (as).

**Escalón:** II, trata de aquellos proyectos que fueron ejecutados en el marco de la política urbana pero el financiamiento provino de otras fuentes de cooperación y no del Gobierno de Holanda.

#### **4.3.1 Descripción del Programa Apoyo a la Reconversión Industrial de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME/FNI/Holanda)<sup>17</sup>**

##### *Antecedentes del Programa*

El Programa de Rehabilitación de la Pequeña Empresa Industrial y Agroindustrial Nicaragüense (PYME/FNI), se inició a finales de 1989, a través de un acuerdo entre el Fondo Nicaragüense de Inversiones (que posteriormente, se convirtió en la Financiera Nicaragüense de Inversiones) y el Gobierno de Holanda. La primera fase de PYME/FNI, tenía como finalidad el desarrollo de un mecanismo para canalizar fondos de crédito a largo plazo. El Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI), actuó como un banco de segundo piso e intermediador de los fondos. El

---

<sup>17</sup> Documentos de evaluación Programa PYME, 1993 – 2000/2005

resultado de las Fases I y II, fue un sistema de financiamiento para la PYME, reconocido por el sector financiero.

La idea de llevar a cabo un proyecto de Reconversión Industrial, nació en 1993. Se organizó un seminario con entidades gubernamentales que tienen que ver con economía y tecnología, y apoyados por Holanda, el cual funcionó como un foro de intercambio de ideas y opiniones sobre la temática en sí, donde surgió un Plan Nacional de Reconversión Industrial, compuesto de acciones y proyectos previstos aglomerados en el área. Por ello, el PYME - Holanda, fue diseñado en base a las ideas de este plan.

Para el período 1993 - 1994, el PYME - FNI, en consulta con el Gobierno de Holanda, dieron a conocer un nuevo proyecto para la PYME, el Proyecto de "Reconversión Industrial" y tuvo como fundamento el apoyo al sector de la micro y pequeña industria nicaragüense en su proceso del proceso productivo y empresarial, a través de los servicios de capacitación y asistencia técnica para un grupo meta inicial de 90 empresas identificadas y seleccionadas, así como 300 pequeñas y micro industrias que hayan comenzado con organizaciones intermediarias de crédito financiero, ubicadas principalmente en los departamentos de Managua, León, Chinandega, Masaya, Granada, Estelí, Madriz, Boaco, Matagalpa, Jinotega y Chontales. Posteriormente, se contempló la incorporación de otras empresas que calificaran para entrar en el proceso de "Reconversión Industrial", es decir que tuvieran un espíritu empresarial y potencial de desarrollo, desde el punto de vista del mercado, tecnología y gerencia y que estuviera abierto para recibir financiamiento para la rehabilitación o transformación de su empresa.

#### **4.3.2. El PYME/FNI/Holanda**

El Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial para la Pequeña y Mediana Empresa Nicaragüense (PYME/FNI/Holanda), fue administrado por la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), con asistencia técnica y financiera del Gobierno de los Países Bajos. El FNI, ha venido manejando diferentes programas para impulsar aquellos sectores productivos considerados prioritarios para el desarrollo del país. A partir de 1995, este programa, pasa a la Fase III, ampliando sus objetivos iniciales hacia la modernización integral de las pequeñas industrias. Esta fase estuvo enfocada en la *Asistencia Técnica*, seguido del acceso dirigido a pequeños y medianos empresarios con potencial a la reconversión industrial.

La finalidad del programa, fue lograr la adaptación y el ajuste de la pequeña a los cambios en la organización empresarial y tecnológica, a procesos productivos actualizados, y a procesos de capacitación de la fuerza laboral, ya que la industria

nicaragüense presentaba un bajo nivel de competitividad por sus niveles de producción y productividad relativamente bajos.

La necesidad de implementar este programa, tuvo su razón porque los pequeños y medianos empresarios tenían falta de asistencia técnica integral y financiamiento y también fue afectada negativamente desde el año 1988, a causa de la ejecución de los diversos programas de estabilización económica y ajuste estructural.

Las ramas productivas y comerciales priorizadas y apoyadas con este programa fueron: Calzado, textil-vestuario, madera-muebles, alimentos, materiales de construcción y metalúrgica. El grupo meta prioritario para el PYME fueron las pequeñas y medianas empresas conformadas por 5 a 20 personas, entre empleador y empleados

Por ende, la reconversión industrial, implicó la adopción de: 1) Nuevos sistemas, mecanismos y procesos productivos; 2) Cambios en las estructuras legales y organizativas; 3) Cambios en la gestión empresarial que condujeran al incremento de la competitividad, tanto local como internacional; 4) Nuevas inversiones en activos; y 4) Capacitación y asistencia técnica.

Una estrategia para mejorar la competitividad, implicó la combinación de una estrategia intensiva en inversiones en activos y una estrategia de inversiones en cambios intensivos en organización y gestión.

El Proceso global del Programa de “Reconversión Industrial” PYME/FNI/Holanda, se desarrolló en cinco pasos:

1. La promoción era realizada por promotores que fueron subcontratados por el programa.
2. La asistencia técnica puntual pre-crédito estaba a cargo de consultores profesionales subcontratados por el programa.
3. La asistencia en la formulación de solicitudes de crédito, también era responsabilidad de los consultores locales subcontratados.
4. La intermediación financiera estaba a cargo de la oficina de coordinación)
5. El financiamiento se realizaba a través de los bancos privados del país.

#### **4.3.3. Fases del PYME/FNI/Holanda**

Fase I. Selección: En esta fase, se realizó un proceso de identificación y selección de pequeños empresarios y empresarias de los sectores industriales y productivos, que tuvieran una visión empresarial, conocimientos de contabilidad básica,

disponibilidad de garantías reales, rentabilidad, sin mora y con buenas referencias. De manera que, si había una empresaria o un empresario con interés en participar dentro del programa, tenía que firmar una carta de compromiso para tal fin.

Fase II. Asesoría técnica: La asesoría técnica debía ser dada de forma diferenciada, eso significa que una o un empresario, podían tomar dicha asistencia técnica especializada, o para desarrollar un plan de inversión y algo más integrado, como un plan integral de negocios. En las tres vías, las asesorías eran realizadas por consultores profesionales con dominio en los diferentes temas. De manera que, si una o un empresario estaba interesado en capacitarse, tenían que pagar el 50% del costo total de la asesoría técnica y el otro 50% era asumido por PYME/FNI/Holanda.

Fase III. Gestión del crédito: El programa apoyaba en la gestión de crédito ante un banco comercial de preferencia, a aquellos (as) empresarios (as) que requerían de un préstamo para financiar actividades operativas de sus empresas.

Fase IV. Implementación de la reconversión: En esta etapa, se apoyó para la implementación de acciones que no tenía que ver con crédito, para la mejora del buen funcionamiento de la empresa. El programa dio seguimiento a cada una de las empresas que estaban dentro de las actividades de reconversión industrial y productiva.

La asistencia técnica que PYME ofreció a los pequeños y medianos empresarios durante las fases del programa estuvo dividida en 3 categorías:

- ⇒ *Asesoría técnica*, que consistió en el acompañamiento prolongado de un (os) especialista (s) a la empresa, generalmente para abordar sobre la problemática operativa o competitiva de la misma.
- ⇒ *Asistencia técnica*, donde se daba transferencias de conocimientos, experiencias al recurso humano de la empresa, generalmente se realizaba en temas específicos considerados como prioritarios por el/la empresario/a.
- ⇒ *Capacitación*, a través de cursos y prácticas en temas específicos y prioritarios.

Así pues, el resultado de una reconversión depende de la medida en que la modernización de la empresa logra aumentar su competitividad, por lo que los aspectos de calidad, productividad y eficiencia juegan un papel importante en la operatividad de la misma y están estrechamente relacionados entre sí.

Logros principales de las fases de PYME:

- Se trabajó a 175 pequeñas y medianas empresas con potencial de reconversión industria y productivas, en las ramas de alimento, metal-mecánica, madera-muebles, materiales de construcción y cuero-calzado, para su preparación en la fase de modernización estructural necesaria para competir en un mercado cada día más exigente.
- Financiamiento crediticio a 15 pequeñas industrias, 10 préstamos bajo el concepto de reconversión y 5 préstamos con crédito convencional.
- Se realizaron 70 estudios de Reconversión Industrial a igual número de pequeñas y medianas empresas.
- Se beneficiaron 87 propietarios de pequeñas empresas con asistencia técnica impartida.

#### **4.3.4. Evaluación de la política urbana, PYME/FNI/Holanda y actualmente por el Instituto de Pequeñas y Medianas Empresas (INPYME)**

##### **A. Eficiencia<sup>18</sup>**

**La escala de medición de la eficiencia de Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial de la Pequeña y Mediana Empresa, es Buena**, ya que se logró cumplir casi su totalidad con los objetivos y metas propuestas.

- Recursos financieros.** El apoyo del Programa de Reconversión Industrial, permitió que los pequeños empresarios iniciaran y adquirieran experiencia tecnificada y gerencial. Estos incursionaron en sus respectivas áreas con lo básico y con pocas oportunidades para dar a conocer sus productos y comercializarlos.
- Recursos humanos.** Se ha fortalecido y capacitado al personal técnico y profesional, delegados para dar acompañamiento, asesorías y capacitaciones técnicas a pequeños y medianos empresarios en la medida de las prioridades de capacitación a los grupos metas de este programa.
- Recursos materiales.** Sobre la base de las entrevistas y referencias que proporcionaron otros empresarios y el INPYME, la mayoría cuenta con recursos materiales básicos para continuar sus operaciones empresariales. El perfil gerencial que predominó en la pequeña industria, es del empresario que inició del aprendizaje de un oficio determinado, hasta que se independizó y se convirtió a mediano o largo plazo, en el propietario de una industria pequeña. El mismo, se ha encargado de realizar las principales gestiones de gerencia de su negocio, en cuanto a la producción, el mercadeo, el control y administración; en muchos casos, apoyado por familiares cercanos.
- El límite de tiempo establecido.** El PYME otorgó capacitaciones y asesorías, así como facilidad para que los empresarios con potencial a la reconversión industrial y

---

<sup>18</sup> El Sr. Luis Carvajal del INPYME, brindó información general del PYME/FNI. Algunos beneficiarios meta del que fue el PYME, son en la actualidad atendidos por INPYME (asistencia y asesoría técnica)

productiva pudieran solicitar crédito, por medio de garantías a los bancos adscritos al programa, durante el período 1989 – 2001.

- e. **Especificidad de las actividades / servicios a ser realizados vs. Servicios actualmente realizados.** La asistencia técnica por parte del programa, llegó a su fin a finales del 2001, donde se facilitó el proceso de transferencia tecnológica a un total de 70 empresarios en diez diferentes ramas industriales: textil-vestuario, alimentos, materiales de construcción, metal-metálica, artesanía, madera-mueble, cuero-calzado, imprenta, química y servicio industrial; a través de capacitaciones especializadas en contabilidad de costos, innovación de nuevas técnicas de producción más limpia y tecnología apropiada y gestión de crédito para el financiamiento de las actividades operativas de sus empresas. Así mismo, se integraron dos componentes más, el fondo de garantía y el fondo de crédito, que beneficiaron de forma integral a las pequeñas y medianas empresas industriales. En el caso de los fondos de garantía y crédito, el PYME/FNI, aprobaba la utilización del fondo de garantía para realizar los trámites de préstamo ante los bancos comerciales.

Hoy en día, el Instituto de Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), da continuidad al trabajo que iniciaron los Programas del PAMIC y PYME, donde ha consolidado su eficiencia, en cuanto a la mejora de oportunidades comerciales y técnicas a pequeños y medianos empresarios, así como a profesionales de los programas, que en la actualidad, continúan laborando en el INPYME.

## **B. Eficacia/ efectividad**

El proyecto tuvo un avance en sus actividades físicas y financieras significativo, o sea mayor de **las 2/3 partes de lo planificado**, por ello se le asigna **una puntuación buena**, permitiendo llegar a nuevos empresarios con potencial para la reconversión industrial y que estuvieran dentro de los objetivos del PYME. Dentro del contexto de desarrollo urbano, el grupo meta inicial, a través de sus pequeños negocios, lograron tener acceso a recursos técnicos y económicos que les permitió generar ingresos para mejorar ligeramente su calidad de vida y el de sus familias, mejoras que fueron relevantes en las condiciones de viviendas y en el acceso y pago de servicios básicos como agua, energía eléctrica, servicio sanitario y educación y atención en salud primaria de sus hijos (as).

En consultas a beneficiarios de crédito (en los municipios de Masaya<sup>19</sup> y San Juan de Oriente<sup>20</sup>) a través del crédito, fueron diversificando poco a poco sus negocios

---

<sup>19</sup> Empresaria de fábrica de dulces, quien en la actualidad continua recibiendo asistencia técnica y apoyo en comercialización por parte del Instituto de Pequeña y Mediana Empresa (INPYME). También se entrevistó a la Sra. Liliam Laguna co propietaria de la empresa ALUNISA cuyos productos son utensilios de cocina en material de aluminio.

<sup>20</sup> Artesanos de cerámica (precolombina), que pertenecieron a la Asociación MIXCOALT, en San Juan de Oriente. El representante de esta asociación fue el Sr. Miguel Ángel Calero, mientras el PYME estuvo en ejecución. Actualmente es propietario de una empresa de cerámica, dio referencias de ocho artesanos del mismo municipio quienes lograron consolidarse a través del apoyo técnico que les brindó PYME desde 1994 hasta el 2000, mismo período que el Sr. Calero estuvo atendido por PYME. Posteriormente, continuaron con la asistencia técnica del INPYME. Estas personas son:

(pulperías, venta de ropa y zapato), a la vez que generaron pequeños ingresos para pagar las cuotas de los préstamos y subsistir junto a sus familias, en cuanto a alimentación, educación, salud y vivienda se refiere. Otro efecto positivo que valoran es la oportunidad de capacitarse en gestión y administración de negocios y en estrategias de comercialización.

### C. Relevancia

Los efectos del programa PYME/FNI/Holanda en la vida de los empresarios y empresarias, reflejan dos tipos de resultados, uno bueno y otro regular. El bueno es que se ha institucionalizado como una entidad gubernamental para definir líneas de apoyo al desarrollo de la micro pequeña y mediana empresa, es decir existe una entidad formalizada, ahora como dependencia del Ministerio de Industria y Comercio, para gestionar recursos y apoyar el crecimiento de las Mipymes y mejorar vínculo del mercado.

Para las organizaciones de micro y pequeños empresarios, la existencia de PYME-INPYME les ha permitido el acceso a los recursos técnicos, y en segundo plano, financieros; para que los empresarios y empresarias lograran desarrollar y fortalecer sus empresas, a través de tecnologías innovadoras apropiadas, y el apoyo en la comercialización nacional e internacional de sus productos, con lo que fueron generando ingresos.

En opinión de las personas consultadas, ellas han mejorado su situación socio económico y la de sus familias. Pero solo los sectores más organizados han logrado crecer poco a poco en su actividad y recibir el beneficio de los apoyos canalizados. Sin embargo, a pesar de esta valoración, es necesario señalar que el tipo de apoyo canalizado a las pequeñas empresas no siempre es suficiente para crear activos y desarrollar un nivel de capitalización propio que las ubique en una situación distinta. Estas micro y pequeñas empresas siempre están dependiendo de fondos crediticios para continuar sus operaciones empresariales (compra de materiales de construcción, equipos industriales y materia prima) y, en este sentido, el efecto de la política no es tan positivo.

Los beneficiarios entrevistados coinciden en que tanto ellos como los otros que participaron con ellos han logrado sobrellevar su nivel de pobreza, gracias al apoyo del PYME/FNI/Holanda y actualmente del INPYME.

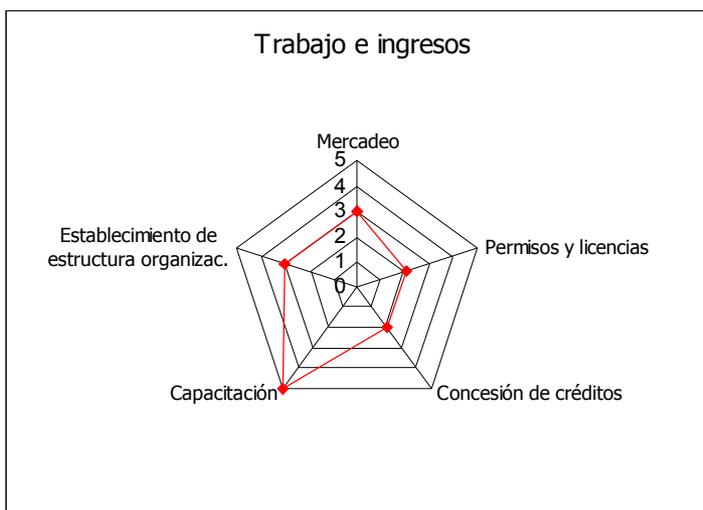
En términos de la relevancia los resultados de la evaluación se concentraron básicamente en el tema de trabajo e ingresos. La *capacitación y formación técnica*, fue

---

Francisco Calero, Róger Calero, Alfredo Espinoza, Juan Jiménez, Carlos Gabriel Macanche, Carlos López, Rogelio Gutiérrez y Amparo Mercado. A parte del señor Calero, se entrevistó también a Alfredo Espinoza y Roger Calero, igualmente a dos señoras de la cerámica de Ducuale Grande.

la principal actividad del PYME y ahora lo es del INPYME, para diferentes actividades productivas e industriales de pequeños y medianos empresarios (as). El INPYME mantiene una relación estrecha con muchos de los beneficiarios iniciales del programa, en cuanto a capacitaciones técnicas, acompañamiento técnico y promoción de crédito por parte de la institución.

En cuanto a *concesión de créditos*, también sirvió de facilitador para que los pequeños y micro empresarios tuvieran acceso de los fondos de garantías para obtención de crédito en los bancos nacionales. Hoy en día, no se ha logrado liberar de la dependencia de crédito a estos grupos. Por esta razón, no pudo alcanzar el puntaje máximo en la escala de evaluación. En cuanto a *Mercadeo* se asignó un



puntaje de 3, ya que el PYME introdujo a los pequeños empresarios (as) en nuevos mercados locales y regionales. Ahora, el INPYME continúa apoyando a estos grupos, sobre la misma línea del PYME, pero adecuado a la realidad comercial nacional e internacional. En cuanto a *permisos y licencias*, el programa apoyó a algunos artesanos en trámites en aduanas, trámites de licencias para ventas y gestión para registros sanitarios en aquellos que estaban vinculados a la producción de alimentos. Y en cuanto al fortalecimiento de las estructuras organizativas, a través de la ejecución del proyecto surgieron organizaciones como la Asociación MIXCOALT que aglutina a Artesanos de San Juan de Oriente y Catarina.

En resumen, una visión general sobre la situación de la política de desarrollo urbano sostenible, en el ejemplo del apoyo técnico, a partir de fondos del PYME, y hoy en día manejados por INPYME, se resume en la siguiente gráfica:



El PYME/FNI/Holanda, abordó principalmente un aspecto del desarrollo, el que tiene que ver con actividades económicas del sector empresarial para

generar ingresos que les permitió a la mayoría del grupo meta, acceder a recursos y financiera, pero aún existe el desafío de lograr que estos empresarios se liberen de sistemas de crédito dependientes y alcanzar su autonomía empresarial con capacidad de ahorro para reinversión y ampliación de fuentes de empleo.

#### **D. Sostenibilidad**

De forma general, el nivel de sostenibilidad de las acciones que el PYME/FNI/Holanda emprendió en el país ha sido evaluado en la **categoría Substancial** alcanzando 11 puntos en la calificación que se explica a continuación:

##### **1. Fuerza institucional y organizativa (puntaje de evaluación: 3)**

La asistencia técnica por parte del programa, llegó a su fin a finales del 2001, facilitó el proceso de transferencia tecnológica a un total de 70 empresarios en diez diferentes ramas industriales. Así mismo, se integraron dos componentes más, el fondo de crédito y el fondo de garantía, que beneficiaron de forma integral a las pequeñas y medianas empresas industriales. El perfil gerencial que predominó en la pequeña industria, es del empresario que inició del aprendizaje de un oficio determinado, hasta que se convirtió a mediano o largo plazo, en el propietario de una industria pequeña. El mismo, se ha encargado de realizar las principales gestiones de gerencia de su negocio, en cuanto a la producción, el mercadeo, el control y administración; en muchos casos, apoyado por familiares cercanos.

##### **2. Reconocimiento formal y autoridad (puntaje de evaluación: 3)**

Los pequeños y medianos empresarios industriales y productivos gozan del reconocimiento social, muchos de los cuales llegaron al equilibrio de sostenibilidad financiera durante las fases del PYME, a través de su capacidad técnica operativa, y éstos han incursionado con éxito en el mercado local y exterior. Gozan del reconocimiento institucional del Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME)<sup>21</sup>, de las municipalidades, ONG locales y de otras cooperativas y asociaciones gremiales. En tanto el INPYME, tiene el reconocimiento político de muchos actores institucionales claves, dentro y fuera del país, por el buen desempeño que ha logrado desde su nacimiento como Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) y actualmente involucrado en la asistencia técnica de pequeñas y medianas empresas del sector industrial y productivo.

##### **3. Importancia y ventajas para los usuarios (puntaje de evaluación: 2)**

Altamente relevante dada la poca importancia que han tenido las pequeñas empresas en el país y particularmente en ciudades fuera de Managua. El ser sujetos de programas que les apoyan con asesoría y capacitación, además del crédito, tiene en opinión de beneficiarios, un papel relevante para que puedan continuar trabajando con sus unidades productivas y servicios.

##### **4. Conocimientos y capacidad (puntaje de evaluación: 3)**

---

<sup>21</sup> Fuente: Sr. Luis Carvajal, INPYME.

Los mayores conocimientos y capacidades han sido desarrollados en las instituciones ejecutoras del PYME, con el fortalecimiento técnico y financiero de parte de las agencias de cooperación. El PYME, fue una buena experiencia, aunque limitada a un grupo pequeño de empresarios, en cuanto a la modernización de la pequeña y mediana industria de bienes de consumo interno y de exportación. El componente de asistencia técnica, fue el de mayor peso dentro del programa, orientado a temas como el rediseño de planta y flujo de producción, análisis de tiempo y movimientos, orientaciones generales para la implementación de sistemas contables, mantenimiento preventivo y correctivo de equipos, gestión empresarial, entre otros.

#### *Sostenibilidad financiera:*

Aunque no se tiene información estadística sobre la cobertura de intervención del PYME, existen evidencias en cuanto a la transformación de la producción de subsistencia hacia la producción sostenida en nuevos mercados y de mejoramiento del nivel de ingresos de los grupos de pequeños empresarios atendidos. Observaciones de casos y entrevistas realizadas<sup>22</sup>, evidencian un importante nivel de sostenibilidad en cuanto a la continuidad de los grupos organizados y el sostenimiento de sus actividades de producción y venta.

Los empresarios han aprovechado, en buena medida, la capacitación técnica productiva, más que la capacitación administrativa, aunque ésta última no deja de interesarles. También, para ellos ha sido más efectiva la asistencia técnica que la capacitación, puesto que muchos no asistían a cursos de entrenamiento, sea por falta de tiempo o de interés en el tema, aunque los temas eran adecuados a las necesidades de cada sector empresarial.

En el plano institucional, PYME/FNI/Holanda, finalizó su programa a finales del 2001, pero parte de los objetivos iniciales del programa, los ha continuado el INPYME, dirigido al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa. Uno de los efectos positivos, a partir del apoyo del Gobierno de Holanda, ha sido el apoyo de otros organismos internacionales de cooperación al INPYME.

En cuanto a las *expectativas*, éstas están puestas en el fortalecimiento institucional para extender sus servicios a sectores productivos e industriales del país, con potencial a la reconversión industrial, tanto al área urbana como rural en otras regiones de Nicaragua.

### **E. Impacto**

El impacto del PYME/FNI/Holanda, fue notorio en el surgimiento y desarrollo de microempresas a pequeñas y medianas empresas industriales o productivas, las cuales formaron parte del Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial el PYME. Algunas de estas empresas fueron creciendo progresivamente en capital, recursos humanos, tecnologías apropiadas y mercado nacional y exterior. También se puede mencionar impacto en ubicar la atención a la pequeña empresa como parte de las políticas públicas en el país, independientemente que los efectos de

---

<sup>22</sup> Realizadas en los municipios de Masaya y San Juan de Oriente, octubre de 2006

dichas políticas no se traduzcan aún en mayor desarrollo de las capacidades del sector de la micro economía urbana.

El impacto del PYME en la vida de los (as) empresarios (as), que recibieron formación y asesoría técnica, junto con sus familias, es un poco más difícil de medir, pero se podría decir que ha sido más positivo que negativo. En los efectos positivos se destacan el hecho de que los (as) empresarios (as) y sus familias han logrado acceder a recursos para producir y comercializar productos, capacitarse y mejorar, en alguna medida, algunos aspectos de la vida familiar. Por ejemplo ingresos regulares, como salario fijo mensual, pues muchos de los pequeños empresarios han involucrado a miembros de sus familias en el manejo de las empresas, y también les ha permitido cubrir los costos de servicios básicos indispensables dentro del desarrollo urbano. Sobre la base de las opiniones de algunos beneficiados, este programa contribuyó a hacer frente a la situación de pobreza y subsistir como familias. Algunos (os) de ellos (as), coincidieron que el acceso a nuevas tecnologías, a través de asistencia técnica profesional y capacitaciones especializadas, les permitió a mejorar su situación empresarial y familiar, eso significó contar con recursos económicos para cubrir el costo de servicios.

Las ferias semanales en departamentos o en la capital (Centro cultural Managua), de fin de mes (Plaza Inter y Metrocentro) y las dos ferias anuales que se realiza en el Parque de Ferias llamado MICROFER en Managua, a parte de la participación de artesanos y pequeños empresarios en ferias centroamericana y en Estados Unidos, se han convertido en espacios institucionalizados que no solo promocionan los productos elaborados por artesanos y pequeños productores, sino también permiten establecer contactos con nuevos clientes para colocar productos y la venta directa a consumidores.

Parte del impacto en el tiempo de PYME-INPYME es la implementación de otras iniciativas apoyadas por otras agencias donantes. Por ejemplo, los bonos de capacitación para la asesoría en administración, estudios de mercados y proyectos de desarrollo tecnológicos, son instrumentos que permiten dar continuidad al proyecto inicial apoyado por el gobierno de Holanda.

Hoy en día, las Mipymes requieren de formación técnica en nuevas áreas temáticas, sobre todo, con la apertura de nuevos tratados comerciales, para hacer más competitivas estas empresas dentro del mercado nacional o regional y alcanzar niveles óptimos de desarrollo productivos o industriales ante el CAFTA. A la par, en el progreso social sostenido del (la) empresario (a) y su familia.

#### 4.4. Proyecto “Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo”

**Código MIDAS:** NI 012101, 2, 3

**Objetivo principal:** Incidir de forma efectiva en la prevención de un incremento de las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) y la epidemia de VIH/SIDA por transmisión sexual y consumo de drogas, mediante intervenciones educativas, en particular niños, niñas y adolescentes.

**Presupuesto:** 262,168 Euros

**Duración:** Agosto 1997 - Diciembre 2004

**Organización intermediaria:** Asociación de Trabajadores de Salud y Comunicación Social (TESIS)

**Alcance del proyecto:** Prevención y atención a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo en aspectos de salud primaria, educación escolar y charlas educativas.

**Usuarios/Beneficiarios:** Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.

**Escalón:** IV, trata de aquellos proyectos que fueron ejecutados dentro de las áreas urbanas, aunque no recibieron fondos directos del programa a cargo de la ejecución de la política, sino de otras fuentes.

Este proyecto corresponde al escalón IV, es decir fue desarrollado en el ámbito urbano con temas relacionados a la problemática urbana pero no se deriva de la política de desarrollo urbano implementada, ni tuvo vínculo directo para recibir consejos o recomendaciones de parte del personal a cargo de implementar la política en el país.

##### 4.4.1 Descripción del Proyecto Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo

###### *Antecedentes*

El interés por realizar un trabajo en pro de la niñez y adolescencia en situación de riesgo, parte de un fenómeno creciente de explotación sexual a mediados de la década de los noventa. En 1996, Asociación de Trabajadores de Salud y Comunicación Social (TESIS), tomó la iniciativa de convocar a diferentes organizaciones a una sesión de trabajo para la creación de un espacio para la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños y adolescentes, a la vez que atender a otros grupos inhalantes de pegamento. Un año antes, en 1995, un fotógrafo de Holanda llevó a cabo un proyecto fotográfico sobre l@s niñ@s de la calle, localizados en el sector del Mercado Oriental en Managua, un escenario fotográfico del problema permitió el surgimiento de la propuesta.

### *El proyecto*

Este proyecto estuvo dirigido a la atención directa de niñas, niños y adolescentes, quienes en su mayoría viven separados de su núcleo familiar y se concentran en el lugar denominado “La Casita”, en el Mercado Oriental y sus alrededores, en la Ciudad de Managua. Mediante el proyecto se atendió a 200 niñas, niños y adolescentes que son vistos por el resto de la sociedad, como personas de potencial peligrosidad para la ciudadanía.

En el fenómeno de la explotación sexual comercial, los niños y adolescentes enfrentan frecuentemente infección a causa de las enfermedades de transmisión sexual (ETS), siendo las más comunes la sífilis, gonorrea, chlamidia y condiloma acuminado. El grupo meta es altamente vulnerable a la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH/SIDA), constituyendo un eslabón muy importante en la cadena epidemiológica hacia el resto de la población. Además de Managua, se atendieron 100 niñas, niños y adolescentes de las regiones autónomas del Caribe en situación de riesgo. También incluyó a 220 adolescentes y jóvenes del Sistema Penitenciario,; dado que la mayoría de los adolescentes y jóvenes provienen de grupos vulnerables de la sociedad<sup>23</sup>.

### *Las actividades que conllevó este proyecto fueron:*

- **Visitas ambulatorias** a los lugares para identificación de grupos vulnerables (niñas, niños y adolescentes de la calle) para promover la participación dentro de la intervención a éstos.
- **Atención primaria en salud**, donde se le garantizó al grupo meta, atención cotidiana en un centro de salud y medicinas, o en una clínica privada, si el caso lo ameritaba. La atención en salud estuvo enfatizada en la atención de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) y en enfermedades causadas por la inhalación de pegamento e insalubridad en que estos grupos sobreviven.
- **Atención masiva de las enfermedades de transmisión sexual (ETS)**, a adolescentes del grupo atendido.
- **Prestación de primeros auxilios.**
- **Atención legal**, a personas del grupo meta, sea por detención policial o violación de sus derechos humanos.
- **Atención cultural y deportiva.** Se impulsó el aprendizaje de manualidades, teatro, danza y deportes.
- **Articulación con otras instituciones** que presten servicios de reintegración social a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.

---

<sup>23</sup> Entrevista personal al Sr. Danilo Medrano, Director Asociación TESIS y Sr. Omar Antonio Parrales, abogado social, septiembre de 2006.

El proyecto tenía como fin mejorar la autoestima, reducir los índices de violencia, desarrollo de hábitos de visitar los centros de salud y el derecho a mejorar el entorno social de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo. También, existe un componente de prevención para personas que viven aledañas al grupo meta, a través de proyectos “escuelitas”<sup>24</sup>.

En el año 2000, TESIS ejerció cabildeo y presión ante la Asamblea Nacional para la aprobación de una política pública contra la explotación sexual de niñas, niños y jóvenes. Pese a sus esfuerzos, lo único que se ha logrado hasta ahora es la una Reforma al Código Penal en materia de delitos sexuales contra la niñez y adolescencia.

En opinión de directivos de TESIS, los *logros principales del proyecto* se resumen en los siguientes aspectos:

- Tratamiento de infecciones causadas por enfermedades de transmisión sexual (ETS) en 200 niñas, niños y adolescentes.
- Incorporación de un buen número de niñas, niños y jóvenes del grupo meta a la escuela primaria.
- Se logró mantener la comunicación de forma sistemática con el grupo meta para incidir en el cambio de actitudes y prácticas hacia lo positivo.
- Realización de talleres sobre educación sexual (prevención de ETS, VIH/SIDA), salud reproductiva, drogas y derechos humanos; en Managua, Puerto Cabezas y Bluefields.

---

<sup>24</sup> Se coordina con algunos directores de centros escolares en atención primaria, para incorporar a niñas, niños y adolescentes para la continuación de sus estudios en educación primaria.

#### 4.4.2 Evaluación del proyecto

La intervención en sí, estuvo enmarcada en los aspectos de servicios sociales a grupos vulnerables, por la naturaleza y objetivos del mismo proyecto.

Entre los aspectos que se destacan se encuentra el tema de seguridad al reducir el riesgo que enfrentaban este grupo de niños, adolescentes y jóvenes.

La Asociación coordinó con MIFAMILIA, para

atender a estos grupos y garantizarles alimentos regularmente mientras estaban en el proceso de atención. Referente a la *Salud básica*, los grupos fueron atendidos en consultas médicas, provisión de medicamento y charlas preventivas en educación sexual, para minimizar el contagio de enfermedades de transmisión sexual (ETS y VIH/SIDA). En cuanto a la *Educación Básica*, se logró incorporar un buen grupo de niñas, niños y jóvenes para asistir a la escuela y garantizarles la educación primaria.

Desde el punto de vista del *Desarrollo urbano integrado*, el equipo evaluador valora que este tema, en la experiencia de Asociación TESIS, logra cero puntos de calificación puesto que el proyecto estuvo orientado hacia un solo aspecto y limitado a un área concreta dentro de las ciudades. En el caso de Managua, esa área alcanza el primer lugar en nivel delictivo del país. Si bien se pudo re insertar a este grupo de niños y jóvenes en situación de riesgo, es más fuerte el contexto que rodea la vida de muchas familias en el sector del mercado oriental.

#### Sostenibilidad

El nivel de sostenibilidad social de la iniciativa en su perspectiva de atención a grupos vulnerables ha sido evaluado en la categoría **Moderada** alcanzando 10 puntos en la calificación, dado que la entidad promotora continua trabajando en el tema de prevención y ha logrado mantener el vínculo por un espacio de 8 años con al menos el 50% del grupo inicial. A su vez este grupo se ha convertido en promotores para trabajar con niños y adolescentes en los barrios.



**1. Fuerza institucional y organizativa (puntaje de evaluación: 3)**

Este indicador se evalúa desde la entidad promotora: la Asociación TESIS, la cual tiene una visión clara del problema de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo, y lo articula como parte de la problemática urbana. La participación de los grupos meta en diferentes actividades educativas, recreativas y de prevención; fueron claves en el desarrollo de esta intervención. Las actividades del proyecto aún existen, se continúan trabajos de prevención y seguimiento con una parte del grupo meta atendido al inicio del proyecto. En la actualidad, están vinculadas otras organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas. Estas actividades son apoyadas por el organismo holandés “Iglesias en Acción”.

Actualmente, tienen un proyecto piloto sobre la prevención del VIH/SIDA de niñas, niños y adolescentes en sitios turísticos del país en donde va proliferando la explotación sexual infantil y los adolescentes y jóvenes enfrentan también riesgos. Este proyecto es financiado por el ONG Irlandés TROCAIRE.

**2. Reconocimiento formal y autoridad (puntaje de evaluación: 3)**

La Asociación TESIS tiene una estructura organizativa pequeña pero sólida, legalmente constituida, y mantiene buenas relaciones interinstitucionales con otras instituciones del Estado, ONG, universidades, entre otras. Asimismo, desde su inicio, ha trabajado en problemáticas sociales relacionadas que tienen que ver con la niñez y adolescencia. Goza de reconocimiento también por parte de las familias de niños y jóvenes en riesgo.

**3. Importancia y ventajas para los usuarios (puntaje de evaluación: 2)**

En opinión de los entrevistados del grupo meta inicial<sup>25</sup>, la intervención les ayudó a salir del mundo de las drogas y prostitución, ahora son mujeres y hombres de bien, aunque pobres, pero tienen un techo digno donde vivir con el apoyo total sus familias y amigos, así como de la Asociación TESIS, que fue quien, a través de las actividades del proyecto, les persuadió para salir de la situación en que se encontraban y siempre reciben atención de parte de esta asociación, en salud preventiva. Muchos de los adolescentes y jóvenes de ese grupo inicial hoy en día son adultos y con familias formadas, desean el apoyo de otras instituciones privadas y del gobierno para conseguir un empleo estable y oportunidades para capacitaciones técnicas, y poder salir adelante con sus familias, puesto que la mayoría trabajan en el sector de comercio informal, que apenas les da para medio subsistir

**4. Conocimientos y capacidad (puntaje de evaluación: 2)**

La Asociación TESIS cuenta con un personal calificado para atender este tipo de proyectos sociales, y una experiencia en el campo de más de 10 años. Antes que iniciara el proyecto “Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo” en 1997, ellos venían atendiendo a la niñez en riesgo en la ciudad de Managua con el apoyo de otras ONG locales para brindarles asistencia médica y educativa. Además, trabajan en otros proyectos relacionados con la explotación sexual comercial de niñas y niños en diferentes municipios de Nicaragua, principalmente en los municipios donde se ubican los puestos fronterizos.

---

<sup>25</sup> Los entrevistados Carla, Lissette, Maribel y Raúl; fueron atendidos por la Asociación TESIS desde 1998.

Inicialmente, el personal de la Asociación era limitado y se integraron a este trabajo social como un proceso de aprendizaje.

### **Impacto**

Esta intervención tuvo un impacto significativo pero muy limitado al grupo atendido incidiendo directamente en recuperarlos de las actividades delincuenciales. La mayor parte logró reinsertarse a la sociedad, a través de la escuela, atención médica, orientación psico-social y apoyo de sus familiares. El proyecto tuvo un impacto positivo en el grupo al ofrecerle una perspectiva de reinsertión a la sociedad y de valorarse como seres humanos y como ciudadanos.

## **5. Conclusiones / principales hallazgos**

Basado en la revisión documental sobre la Política de Desarrollo Humano y en los indicadores principales de la evaluación (eficiencia, eficacia, relevancia, sostenibilidad e impacto; de los proyectos / programas evaluados dentro la política de desarrollo urbano sostenible, se concluye que:

1. No ha existido ni existe actualmente una política claramente definida para el desarrollo urbano en el país. El esfuerzo principal, en términos de definición de políticas de desarrollo en Nicaragua, se ha concentrado en zonas rurales o en dinámicas sectoriales como la del sector agropecuario. Aunque se han ejecutado proyectos y programas que atienden aspectos de la problemática urbana, los esfuerzos por definir una política de desarrollo urbano, no ha sido lo suficientemente clara en el contexto del país. Tampoco lo fue, dentro de la dinámica de cooperación del Gobierno de los Países Bajos en Nicaragua, y en cuya perspectiva se canalizó el apoyo a diferentes proyectos y programas en Nicaragua. El tema ha descansado en manos de las Alcaldías Municipales, y se concibe como un problema del ámbito de lo local, y no tanto un problema de envergadura nacional, aún cuando existe un crecimiento poblacional en áreas urbanas y una disminución en las zonas rurales. La pobreza urbana va en aumento, ante las dificultades de atender a las demandas de esta población que crece más rápido que la capacidad del Estado para ampliar la cobertura de los servicios básicos.
2. Con la premisa anterior, la evaluación de efectos de los proyectos ejecutados con fondos de la cooperación de los Países Bajos, y en el marco de considerar una perspectiva de Desarrollo Urbano, esta evaluación ha resultado una tarea compleja. Los proyectos, aunque se desarrollan en el ámbito de la ciudad, no siempre tienen una lógica de articulación completa de diferentes aspectos que incluyen todos los temas centrales y la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible. Se relacionan más con uno u otro aspecto de los temas centrales, pero la tendencia en general es a no cubrirlos en su totalidad. Esta tendencia de acciones parciales revela una atención a problemas particulares muy puntuales que se deriva de una visión estrecha sobre el desarrollo. En la perspectiva de quienes diseñaron los proyectos, la lucha contra la pobreza urbana parece haber sido concebida, como una acción inmediata y de corto plazo sobre un eje (en este caso trabajo e ingresos) y del cual se esperaba que surtiera un efecto de pivote para activar otras aristas del desarrollo urbano; lo cual no ocurrió.

Respecto a los principales indicadores de medición: La Eficiencia, Efectividad, Relevancia, Sostenibilidad e Impacto de los programas y proyectos ejecutados entre 1989 y 2004, de forma resumida se concluye lo siguiente:

***Eficiencia:***

La pregunta respecto a la eficiencia de la Política de Desarrollo Urbano Sostenible en este aspecto fue en que medida los recursos que fueron transferidos fueron suficientes para alcanzar los objetivos planteados. En términos generales, las intervenciones mediante los proyectos tuvieron un desempeño que fue catalogado de bueno. Tanto los recursos financieros, humanos, materiales, tiempo (período de ejecución) y actividades ejecutadas, fueron utilizados de manera apropiada y se creó capacidad para el manejo de estos recursos en diferentes áreas geográficas del país, principalmente en aquellas instituciones que surgieron y han operado como intermediarias financieras. A través de los programas/proyectos de crédito ejecutados, las organizaciones beneficiarias valoraron haber adquirido experiencia técnica, gerencial y organizativa, logrando incursionar en áreas de trabajo con lo básico y, salir adelante en sus propósitos de ayudar a que grupos de pobladores puedan afrontar las carencias de la vida, tengan acceso a recursos para trabajar y mejorar paulatinamente sus condiciones de vida.

***Eficacia/Efectividad:***

Qué tanto los resultados previstos de los proyectos fueron alcanzados? O bien qué diferencias hizo el proyecto en la práctica del desarrollo urbano? Fue el tema de la pobreza urbana un aspecto permanente de la agenda local del gobierno y de los ONGs? Son algunas de las preguntas planteadas para analizar la efectividad de las acciones implementadas. En esta perspectiva, la evaluación concluye que las intervenciones significaron un avance de concreción de cerca del 70% de las metas propuestas. Dentro del contexto de desarrollo urbano, los grupos meta, obtuvieron recursos económicos y técnicos, permitiéndoles generar ciertos ingresos para hacer frente a las necesidades de la vida familiar, en cuanto a servicios básicos, diversificación y ampliación del mercado de sus productos. Un aspecto negativo de este tipo de intervención, principalmente la que se concentra en proveer de créditos a iniciativas de micro y pequeños empresarios para generar trabajo e ingresos, es el hecho de que aunque se tiene el acceso al crédito financiero, muchas veces el mismo se otorga en condiciones que no permiten a las iniciativas empresariales hacerlas crecer en un ritmo que les permita acumular capital para sus propias inversiones.

Si bien el sector de entidades de microfinanzas, como las que fueron concebidas durante algunos de los proyectos como PAMIC en sus diferentes fases, han logrado erigirse como entidades con reconocimiento y proyección social en la comunidad, lo cierto es que no logran avanzar en la graduación de sus clientes como "clientes que han sido capaces de ahorrar y capitalizarse lo suficiente como para prescindir del servicio de crédito"; en ese sentido, la efectividad de la política no ha sido tan buena ya que al parecer, tiende a crear dependencia de este tipo de

recurso, en vez de ser solamente una palanca momentánea que permite dinamizar la actividad del micro o pequeño/a empresario/a.

***Relevancia:***

La relevancia en general debía ser medida respondiendo a la pregunta si las intervenciones realizadas fueron una buena respuesta al problema y si los objetivos de cada proyecto eran consistentes con las necesidades de los beneficiarios y del país. Al analizar los resultados de la evaluación, se concluye que la mayoría de los proyectos prestaron atención solo a uno que otro de los temas centrales de la política; en ese sentido, la relevancia ha resultado con una puntuación baja. La estrategia seguida por los proyectos no fue del todo una respuesta integral a las necesidades de los grupos meta, sino respuestas parciales que si bien tienen un efecto positivo, no logran desarrollarse en una perspectiva de desarrollo urbano sostenible para erradicar la pobreza de los sectores urbanos.

En opinión de las diferentes personas consultadas, las acciones en las que participaron les ayudaron para tener acceso a recursos como crédito, capacitación, y en el caso del proyecto urbanístico de la ciudad de León conocido como plan maestro, éste permitió el acceso a lotes y créditos para construcción de viviendas y junto a ello, otros servicios básicos como agua, letrinas, entre otros.

La parcialidad con que se desarrollaron las acciones, responde en gran medida a la forma en que fueron concebidos los proyectos mismos desde el proceso de formulación y gestión de los recursos. En opinión de las evaluadoras, los proyectos aparecen con poca relevancia desde los temas centrales de la política, debido a un problema de conceptualización de las acciones. Se encuentra un sesgo en la mayoría de los proyectos ya que fueron orientados a atender un eje del problema, y no acciones articuladas que en su conjunto provocaran reducción de la pobreza urbana y un desarrollo urbano sostenible.

***La Sostenibilidad:***

En todos los casos, pero principalmente en los relacionados con el crédito a la micro y pequeña empresa, han quedado elementos claros que permiten argumentar que los proyectos crearon las bases de la sostenibilidad de las acciones. Las instancias organizativas cuentan con reconocimiento social y político del aporte que han dado al trabajar con grupos de familias pobres.

Las acciones que fueron emprendidas alcanzan el nivel de sostenibilidad sustancial, puesto que aún después de haber finalizado, diferentes aspectos de sostenibilidad aparecen presentes y con perspectivas de continuar en el futuro. Los logros obtenidos en capacidad técnica, operativa y financiera por cada programa y proyecto; justifican de alguna manera la continuación de los mismos,

por el reconocimiento institucional alcanzado y la ganancia de aliados estratégicos locales e internacionales. La organización y participación de los grupos metas fue clave durante el desarrollo de cada proyecto / programa.

***El Impacto:***

El impacto se relacionó con el hecho de si las condiciones de vida de los grupos metas mejoraron o si bien su situación de pobreza cambió. También debía ser analizado en la perspectiva de que tanto la política tuvo un impacto en algunas áreas de política en Nicaragua.

Con relación a la primera parte, la evaluación concluye que los impactos resultantes de estas intervenciones, han sido mayormente positivos en los grupos metas, mejoró su situación pero no lograron salir del circuito de pobreza, aunque se consideren menos pobres que antes. Por otra parte, el efecto no es tan visible a nivel urbano en las principales ciudades del país, en gran medida por la forma de ejecución de los proyectos que atendieron a personas individualmente y de manera dispersa. El efecto en la vida de los beneficiarios individualmente, es visto en el mediano y largo plazo, en la medida en que son capaces de resolver paulatinamente el problema de acceso a servicios básicos como vivienda, agua, luz, salud, educación e ingresos. Las acciones de los proyectos, atendieron en cierta forma, la problemática y necesidades familiares; aún después de finalizado cada programa y proyecto ya que se crearon bases para la continuidad de los apoyos.

En el caso de los pequeños empresarios, hoy disponen de entidades que les canalizan recursos y luchan por poner en la agenda del desarrollo, la necesidad de atender al sector de la microeconomía urbana. Las intermediarias financieras no solo se fortalecieron institucionalmente en cada lugar donde iniciaron, sino que han extendiendo sus servicios a nuevos usuarios en otras regiones del país, con similares necesidades que los grupos metas iniciales. En este sentido, quizá el mayor impacto ha sido el fortalecimiento institucional de entidades que trabajan para apoyar al desarrollo de la micro y pequeña empresa, al margen de las políticas de crédito que utilizan y que no permiten a éstas micro y pequeñas empresas generar capacidad de acumulación para invertir recursos propios y liberarse del crédito.

## **Referencias bibliográficas**

- Alcaldía de Managua (2002). Plan General de Desarrollo Municipal.
- Alcaldía de Managua (2004) Síntesis de los Planes Parciales de Ordenamiento urbano 2006 (PPOU). Dirección de Urbanismo, Departamento Planeamiento Urbano, noviembre de 2004.
- Alcaldía municipal de León/alcaldía municipal d Utrecht, (1996). Plan Maestro Estructural de León.
- Asociación de municipios de Nicaragua (AMUNIC) Proyecto de Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos. Sitio Web: [www.amunic.org](http://www.amunic.org)
- Asamblea Nacional. Ley de regulación, ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos. Ley No. 309, Aprobada 17 de junio de 1999. Publicada en la Gaceta No. 143 del 28 de Julio de 1999.
- Asamblea Nacional (1997). Ley 40 y 261 Reforma e incorporaciones a la Ley No 40 “Ley de municipios” de municipios.
- Bolsa de Noticias. 31 de marzo 2006. Edición No. 3778. Sitio Web. <http://www.grupoese.com.ni/2006/mar/31/revo.htm>
- Comisión Europea. Estrategia País para el período 2002-2006. Sitio Web. [http://www.delnic.org.ni/es/eu\\_and\\_country/cooperation\\_desc/cooperation\\_desc\\_nic.htm](http://www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/cooperation_desc/cooperation_desc_nic.htm)
- Entrevista con el Ing. Gerardo Bonilla del departamento de urbanismo de la alcaldía de Managua. Septiembre de 2006.
- HABITAR-Managua (1996). Apoyo al proceso de legalización de lotes urbanos en los distritos V y VI en la ciudad de Managua, Nicaragua. Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como BEST.
- Instituto Henry George. Managua Real Estate Price Survey, 1990-2004. Comparative Study of Real Estate Prices in Managua, Nicaragua from 1990 to 2004. Sitio Web. <http://www.ibw.com.ni/~ihg/IHGwlc.htm>
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales INETER (2001). Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales INETER (2002). Propuesta de Estrategia de desarrollo de los centros urbanos.
- Instituto Nicaragüense de Pequeña y Mediana Empresa INPYME (2001). Diez años de lecciones aprendidas. Managua. Mayo 2001.
- Manuel Ortega Hegg. El Nuevo Diario, Sección Especiales. 12 de octubre de 2004. Sitio Web.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda) Marco para el análisis de expedientes sobre desarrollo urbano sostenible. Mimeo, julio de 2006.
- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). Ficha del Proyecto: Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRONOT). Sitio Web. <http://www.marena.gob.ni/proyectos/pronot.htm>
- Presidencia de la República (1997). Ley 309 - Ley de regulación, ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos y decretos de creación de comités técnicos para su implementación.
- Presidencia de la República (2002). Decreto No. 78 – 2002, Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial. , 20 de agosto de 2002.
- Presidencia del a República (1991). Decreto No. 35-91 del 19 de agosto de 1991. Creación y funcionamiento de la oficina de ordenamiento territorial. Publicado en La Gaceta No. 157 del 23 de agosto de 1991.
- Presidencia del a República (1994). Decreto No. 39-94, Aprobado el 13 de septiembre de 1994. Creación y funcionamiento de la oficina de titulación urbana (OOT). Publicado en La Gaceta No. 176 del 22 de Septiembre de 1994.
- Presidencia del a República (2002). Decreto No. 85-2002, Aprobado el 09 de septiembre del 2002. Creación del comité técnico para la obtención de insumos del plan urbanístico especial para la demarcación y ordenamiento de los asentamientos humanos espontáneos. Publicado en La Gaceta No. 172 del 11 de Septiembre del 2002.
- Presidencia del a República (2006). Decreto No. 31-2006, Aprobado el 03 de mayo del 2006. Creación de comités técnicos para la obtención de insumos del plan urbanístico especial para la demarcación y ordenamiento de los asentamientos humanos espontáneos de las municipalidades que así lo soliciten. Publicado en La Gaceta No. 108 del 05 de Junio del 2006.
- Presidencia del a República (2002). Decreto No. 90-2001, Aprobado el 18 de septiembre del 2001. Decreto que establece la política general para el ordenamiento territorial. Publicado en La Gaceta No. 4 del 7 de Enero del 2002.

- Republica de Nicaragua. Decreto No. 903 de 4 de diciembre de 1981. Expropiación de lotes baldíos en el centro de Managua. Publicado en La Gaceta No. 286 de 16 de diciembre de 1981. Junta de gobierno de reconstrucción nacional de la República de Nicaragua.
- Programa mejores prácticas de UN-HABITAT. Experiencia de cooperación: ciudad Utrecht, Holanda, ciudad León, Nicaragua: Expansión urbana León sureste. Enrique López, presentación en seminario internacional “Identificación e intercambio de estrategias para mejorar la efectividad de cooperación de ciudad a ciudad Enmarcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio” España, Marzo de 2006.
- Sistema de Naciones Unidas (2002). Marco Conjunto de Cooperación para el Desarrollo del Sistema del Naciones Unidas. UNDAF 2002 – 2006. Sitio Web: <http://www.undp.org.ni/publicaciones/undaf/pdf/undaf.zip>

## Anexos

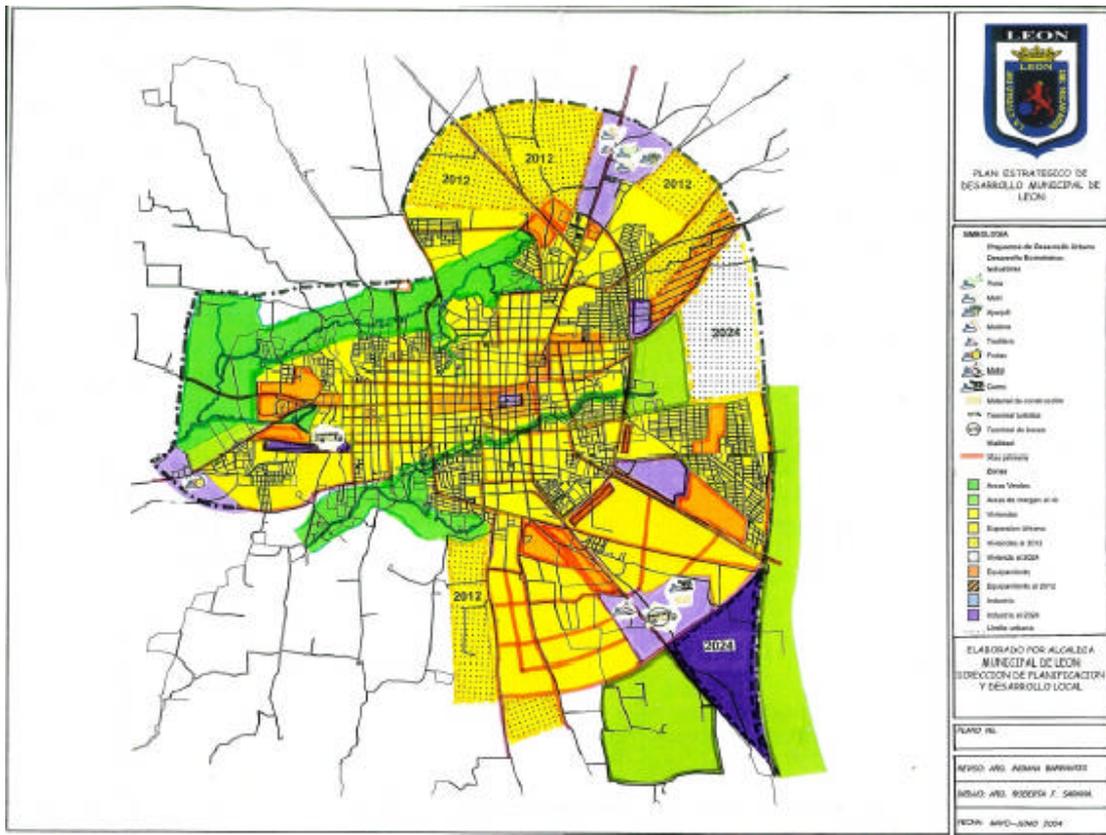
### Anexo 1. Listado de instituciones, organizaciones y personas entrevistadas

<b>Instituciones y organizaciones</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Entidad</b>
Lic. Adaliz Membreño	Gerente Sucursal León	Fundación León 2000
Arq. Enrique López	Director	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal de León
Sr. Paul Kester	Asesor	INPYME
Lic. Luis Carvajal	Director Financiero	Dirección Financiera, INPYME
Lic. Danilo Medrano M.	Director	Asociación TESIS
Lic. Araceli Castillo	Gerente General	Fundación José Nieborowski
Lic. Meyling Jarquín	Gerente Crédito Sucursal Boaco	Fundación José Nieborowski
Lic. Carla Martínez	Área de Crédito	Financiera Nicaragüense de Inversiones
<b>Actores de los grupos metas entrevistados, por cada proyecto y programa</b>		
Sra. Sandra García	Beneficiaria, crédito	Fundación León 2000
Sra. Leyla Mercedes Martínez	Beneficiaria, crédito	Fundación León 2000
Sra. Ángela Sanabria	Beneficiaria, crédito	Fundación León 2000
Sra. Doris González	Beneficiaria crédito, lote y construcción de vivienda	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal León
Sra. Verónica Torres	Beneficiaria crédito, lote y construcción de vivienda	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal León
Sra. Tania Castillo	Beneficiaria crédito, lote y construcción de vivienda	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal León
Sra. Fresia Antón	Beneficiaria crédito, lote y construcción de vivienda	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal León
Sra. Mericristian Hernández López	Beneficiaria crédito, lote y construcción de vivienda	Proyecto León Sureste, Alcaldía Municipal León
Sra. Carla Urbina	Beneficiaria	Asociación de Trabajadores de la Salud y Comunicación Social (TESIS)
Sra. Lissette del Carmen López	Beneficiaria	Asociación de Trabajadores de la Salud y Comunicación Social (TESIS)
Sr. Raúl Solórzano	Beneficiario	Asociación de Trabajadores de la Salud y Comunicación Social (TESIS)
Sra. Maribel Ramírez	Beneficiaria	Asociación de Trabajadores de la Salud y Comunicación Social (TESIS)
Sra. Nimia Espinoza Espinoza	Beneficiaria, crédito PAMIC	Fundación José Nieborowski
Sra. Corina Guzmán	Beneficiaria, crédito PAMIC	Fundación José Nieborowski
Sra. Carmen María Cerda	Beneficiaria, crédito PAMIC	Fundación José Nieborowski
Sr. Pedro Gómez	Beneficiario, crédito PAMIC	Fundación Jose Nieborowsky

Sra. Luisa Fidelina Oporta	Beneficiaria, crédito PAMIC	Fundación Jose Nieborowsky
Sr. León Donato Muñoz	Beneficiario, crédito PAMIC	Fundación Jose Nieborowsky
Sra. Carmen Barahona	Beneficiaria, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización	PYME/FNI, INPYME
Sr. Miguel Ángel Calero	Beneficiario, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización	PYME/FNI, INPYME
Sr. Alfredo Espinoza	Beneficiario, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización	PAMIC/ INPYME
Sra. Liliam Laguna	Beneficiaria, asistencia técnica, capacitación	PYME/INPYME
Sr. Róger Calero	Beneficiario, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización	PAMIC/INPYME
Dos señoras de la Cerámica de Ducuale Grande	Beneficiario, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización	PAMIC/INPYME
Sr. Mario Láutaro Estrada	Beneficiario, crédito de PAMIC	Fundación León 2000
Sra. Johanna Guevara	Beneficiaria, crédito de PAMIC	Fundación León 2000
Sra. Félix Montes	Beneficiaria, crédito de PAMIC	Fundación León 2000
Sra. Nelly Roque	Beneficiaria, crédito de PAMIC	Fundación León 2000
Sra. Paula Leonor Sánchez	Beneficiaria, crédito de PAMIC	Fundación León 2000
Sr. Melvin Espinoza	Beneficiario, crédito de PAMIC	Fundación León 2000

**Anexo 2: Mapas municipales con la definición de proyectos de desarrollo. Programa de desarrollo de la expansión urbana León Sureste.**





### Anexo 3: Checklist for Field Study Investigations

#### **Field study: Format for Questionnaires and Checklist**

*Based on 'Theo van der Loop, 20 December 2005'.*

##### **Research Method**

For each project there are two broad types of respondents: (1) Intermediary, implementing organizations, and (2) End-users. Certain issues/questions mentioned below are relevant for both types, while other questions are specific only for one of them.

For Projects of echelon 1-3, the questions under A through E will be investigated.

For Projects of echelon 4, **only** the following questions will be investigated: under C (Q. 7 & 31-35), under D (Q. 36-57) and under E (Q. 58-61).

In general, for implementing organizations interviews are appropriate as method of data collection, while end-users can more efficiently be approached with group-discussions and brief surveys.

### Introduction

- 1) Is there a clear problem analysis made of the specific context/policy of Nicaragua/Costa Rica?
- 2) How has the problem analysis been realised: With or without the participation of the beneficiaries and/or stakeholders?

### A Efficiency

- 3) In how far have the available resources (inputs) been transferred into results in order to achieve the formulated objectives? Specified into:
  - a. Financial resources (the budget)
  - b. Human resources
  - c. Material resources
  - d. The set time limit
  - e. Specify the activities/services to be realised
  - f. Specify the activities/services actually realised

### B Effectiveness

- 4) In how far have the targeted results been achieved? In how far have the project's outputs led to the realisation of the objectives?
  - a. Specify the outputs of the project.
  - b. Specify the targeted effects/results of the outputs, and their relative importance
  - c. Are the facilities/services created by the project actually used?
  - d. Have beneficiaries really gained from the products and/or services that have been offered?
  - e. Were the right things done so that potential beneficiaries actually benefited?
- 5) On the policy level: What difference has the project made in practice on urban development:
  - a. Do the urban poor participate in consultative bodies?
  - b. Have the problems of the urban poor become a permanent item on local agendas of both the government and NGOs?
  - c. Has urban poverty become a component of the bilateral relationship?

### C Relevance

#### FOR ECHELON 1/2/3 PROJECTS:

#### General questions:

- 6) Is the *policy* a good response to the problem? To which extent is the Dutch policy on urban sustainable development an adequate response to the needs and issues of sustainable development in the context of Nicaragua/Costa Rica?
- 7) Are the *interventions* a good response to the specific problem? Are the objectives of each of the projects consistent with the necessities of the potential beneficiaries, with the needs of the country, with the global priorities and with the policy of the donor?

#### Themes and Sub-Themes (cf. Spiderweb diagrams):

Scores indicate in how far the following aspects have been applicable in an integral way.

#### **(a) Habitat**

- 8) Housing: Main attention has been on:
  - a. Zinc roof,
  - b. zinc and solid walls incl. water and sanitation
  - c. solid, simple house incl. land rights

- d. house, land rights and finance
- e. house, land rights, finance, and organisation in the neighbourhood.
- 9) Land and Land Rights: Main attention has been on:
  - a. Access to land,
  - b. Access to land and attention for land register, en ownership registration,
  - c. Access to land and to credit for the poor, and proper recording in land register,
  - d. Same as under item c, but now on level of the neighbourhood: area sanitation.
- 10) Access to/Opening up of an area, Transport, and Energy: Main attention has been on:
  - a. Non-motorized transport,
  - b. Public transport (busses),
  - c. Public transport, logistics, maintenance,
  - d. Public transport, logistics, maintenance, and better combustion techniques/better performing fuel
- 11) Drinking water: Main attention has been on:
  - a. Well within radius of 200 meter,
  - b. central tap,
  - c. central tap or well, with plan for maintenance – management systems,
  - d. water connection in the home, maintenance/management and attention for gender issues
  - e. Same as under c or d, including attention for hygiene en sanitation information.
- 12) Sanitation: Main attention has been on:
  - a. Well functioning pit latrine (including also a septic tank),
  - b. System with casks/barrels (collection – bucket latrine) ,
  - c. Sewerage (cheap alternatives within the same realm are small bore sewers, condominium systems, public toilets),
  - d. Same as under a, b or c, including issues dealing with management as increasing quality.

**(b) Social (basic) Services**

- 13) Safety and Crime: Main focus has been on:
  - a. Prevention and Crime control, among other things by anticipating the needs of marginalized groups, on an upward scale from simple control, through
  - b. Prevention, to
  - c. Offering a new perspective
- 14) Food and Nutrition: Main attention has been on:
  - a. Attention for improvement of small-scale production, and
  - b. Improvement of distribution aimed at an increase in food security.
- 15) Basic Health: Main focus has been on:
  - a. institutional strengthening in order to guarantee access for vulnerable groups (children and women), on an upward scale through
  - b. complementary programs for information on the importance of preventive aspects, to
  - c. monitoring of the basic health situation of vulnerable groups.
- 16) Basic Education: Main attention has been towards:
  - a. Both formal and informal, with attention for poor women and girls, on an upward slope from simple access, until
  - b. specific interventions directed exclusively at education for vulnerable groups.

**(c) Urban Government and Institutional Development:** Main focus has been on:

- 17) Participation
- 18) Legislation and issuing of Rules
- 19) Public-Private Partnerships
- 20) Urban Management
- 21) Reorganization Institutes
- 22) Strengthening policy making directed at the problems of urban poor.

- 23) Participation of the urban poor in the decision making process (for example decentralised budgets), both through direct influence, and through representative non-governmental organizations (cbo's and ngo's).

**(d) Work and Income:** Main attention has been on:

- 24) Marketing
- 25) Licensing
- 26) Credit provision
- 27) Training
- 28) Organisation building

**(e) Integrated Urban Development**

- 29) Holistic (degree of integration)
- 30) Context: are other aspects already being catered for in a different way (or context)?

**(f) Cross-cutting Themes**

- 31) Gender and Development: In how far has specific attention been paid to gender issues?
- 32) Vulnerable groups: In how far has specific attention been paid to the position of vulnerable groups?
- 33) Demand orientation
- 34) Research: In how far was research included, and did it lead to enhancement of policy development?
- 35) Culture: In how far were specific cultural aspects included?

**FOR ECHELON 4 PROJECTS :**

*Activities are evaluated only for ex-post relevance, seen from the viewpoint of the beneficiaries. Such projects could show results which, indirectly, i.e. through their area of operation (urban issues), could make it possible to comment on the intentions of the undertaken policies for urban development.*

Q. 7: Are the *interventions* a good response to the specific problem? Are the objectives of each of the projects consistent with the necessities of the potential beneficiaries, with the needs of the country, with the global priorities and with the policy of the donor?

Q. 31 - 35: as above.

<b>D Sustainability</b>
-------------------------

General questions:

- 36) Do the realized activities still exist today, i.e. a number of years after the intervention has stopped?
- 37) To what extent have the effects continued after the finalisation of the program?

Specific Indicators:

**(a) Institutional and organisational strength:**

- 38) The degree and the way in which the development interventions and results have been embedded in an organizational context,
- 39) The way in which this has been structured,
- 40) The way in which it has been managed,
- 41) The way in which it has been implemented through clear work processes,
- 42) In how far has it been an integral part of the core activity of the implementing organization,
- 43) Clear organization processes and sound (financial) administration,
- 44) Contribution to 'conservation' through user groups as well as the government and/or NGOs (both material and immaterial contributions)

**(b) Formal Recognition and Authority:**

- 45) Official (legal) recognition of the implementing organization,
- 46) Appreciation of the quality of the organization,
- 47) Recognition by authoritative organizations or individuals, as important actor to implement the concerned activities,
- 48) (If relevant:) The delegation of authorities and possibly of budgets,
- 49) Did other donors (than the Netherlands Government) actually provide funds?

**(c) Interest and Benefits for Users:**

- 50) Recognition of the interest of the intervention by users, according to gender (better living for less cost; more guarantees for shelter; cleaner environment; less costs for health; access to work);
- 51) Presence of User Groups: Is the original target group still present in the original project (area; trained individuals)?
  - a. Still existing? (individual & common)
  - b. Maintained well?
  - c. Ownership changed?

**(d) Development of Knowledge and Capacity:**

- 52) Quality and Quantity of the 'know-how' present with implementers involved in the intervention;
- 53) Access to new knowledge and innovation of knowledge reservoir (including training & education);
- 54) Accessibility of the target group to the existing 'know-how' and capacity.

**Financial Sustainability**

- 55) Is project still financially sustainable (since Netherlands Government funding stopped)?
- 56) Future financial sustainability?

**Expectations**

- 57) Long-Term Sustainability: Will the benefits of his project continue in the future?

<b>E Impact</b>
-----------------

- 58) Did the efforts lead to effects both on the short term as well as the long term?
- 59) Have living conditions improved for target groups?
- 60) Has the poverty situation changed?
- 61) In how far has the policy and the resulting activities been a useful and adequate reaction to the perceived needs problems?
- 62) In how far did the Dutch policy on Urban Sustainable Development have an impact on the Nicaraguan policies in this area? In how far did this Dutch policy have a catalytic function?
- 63) Which major constraints could not be solved by the project activities as such?