



Best Practices on city-to-city co-operation

Caso 1: Utrecht (Países Bajos) y
León (Nicaragua)

Abriendo caminos

*Descripción del proyecto Expansión Urbana León Sureste,
un ejemplo de cooperación internacional entre gobiernos
locales, para lograr en el futuro de ciudades más sostenibles*



SEVILLE BEST PRACTICES CENTRE

FOR CITY-TO-CITY CO-OPERATION

Sevillec2c@unhabitat.org

Índice

1. La historia de la expansión urbana en León Sureste.....	3
2. Como empezó todo.....	6
3. En marcha.....	10
4. Resultados.....	18
5. Lecciones aprendidas	21
Anexo: más información.....	23

1. La historia de la expansión urbana en León Sureste

Esta es la historia del proyecto Expansión Urbana en León Sureste. La historia relata cómo la Alcaldía Municipal de León en Nicaragua logró realizar en cooperación con la Alcaldía de Utrecht, un barrio con 3.500 lotes de terreno para familias de escasos recursos y dar un empuje a la construcción de viviendas y al desarrollo social y económico. Nosotros, miembros del equipo técnico Expansión Urbana en León Sureste y el equipo de asesores de la Alcaldía de Utrecht, contamos esta experiencia para mostrar cómo la cooperación internacional entre gobiernos locales puede ayudar a las municipalidades a realizar sus metas.

La experiencia de León Sureste es un ejemplo del uso de los procesos de planificación y aprendizaje mediante acción para realizar un desarrollo local sostenible. La historia demuestra lo útil que puede ser el debate continuo en la búsqueda de soluciones para problemas locales. Hasta el momento hemos logrado buenos resultados y aprendido varias lecciones. Pero antes de comenzar, les daremos alguna información sobre ambas alcaldías, su hermanamiento y el Plan Maestro de Planificación Urbana, que fue el primer paso hacia el resultado final obtenido.

Alcaldía Municipal de León

La ciudad de León es la capital del departamento de León. Con una población de 175.000 es la segunda ciudad de Nicaragua . Tiene un amplio territorio rural y un pequeño casco urbano. Su historia es importante y se refleja en sus monumentos y edificios. La ciudad fue nombrada patrimonio nacional en los años 80. León es una Ciudad Universitaria; aquí inició la primera Universidad en Nicaragua y Centro América. Actualmente, la ciudad funciona como centro administrativo y de servicios.

Municipio de León

Superficie:	820 km ² (3% urbano)
Población:	175.000 habitantes (78% urbano) 54% menor de 20 años
Producción local:	36% comercio 25% servicio 20% producción
Presupuesto municipal: Gobierno Municipal	7,8 millones de dólares USA Alcalde más nueve concejales

Alcaldía de Utrecht

Utrecht es la cuarta ciudad de Los Países Bajos y tiene una población de 289.000 habitantes. La ciudad está situada en el centro del país y juega un papel importante en las áreas de transporte (carreteras, ferrocarriles y canales), servicios y educación. Igual que León, Utrecht

es una ciudad con importancia histórica y con una gran comunidad estudiantil. Su universidad se fundó en el año 1636 y actualmente cuenta con 64.000 estudiantes.

En 1997 Utrecht empezó con un gran proyecto de expansión urbana para resolver el gran déficit de viviendas: la construcción del barrio Leidsche Rijn, en el este de la ciudad. Hasta el 2025 se construirán 30.000 viviendas para 80.000 habitantes.

Alcaldía de Utrecht (Países Bajos)

Superficie:	5,6 km ²
Población:	289.000 habitantes
	19% menor de 18 años
Desempleo:	4 %
Presupuesto municipal:	1.570 millones de euros
Gobierno Municipal	Alcalde, siete tenientes de alcalde y 45 concejales

El hermanamiento

En 1986 las Alcaldías de León y Utrecht se hermanaron. Acordamos intercambiar experiencias con el objetivo de fortalecer la organización municipal para poder brindar un mejor servicio a la población. Utrecht asistió en procesos de planificación urbana y la implementación de proyectos relacionados a tareas municipales. La Alcaldía de Utrecht nombró en aquel año un coordinador en Utrecht y en León para adquirir fondos, divulgar información y sensibilizar la política local. Luego, Utrecht envió una misión técnica con el fin de identificar prioridades y proyectos. Como resultado, el hermanamiento inició pequeñas iniciativas que respondían a las necesidades más urgentes de la municipalidad de León.

En los años siguientes el carácter de los proyectos se modificó: de proyectos de árboles frutales y construcción de viviendas, pasando por aquellos dirigidos a problemas de abastecimiento de agua y saneamiento, hasta iniciativas de fortalecimiento institucional. Una de ellas fue la elaboración de un documento como instrumento de planificación física para la Alcaldía de León: el Plan Maestro Estructural del Municipio de León. De este plan surgieron programas de desarrollo de mediano plazo emplazando los proyectos de corto plazo.

El Plan Maestro como punto de partida

El proceso de descentralización administrativa en Nicaragua empezó en los años 90 del último siglo. Las municipalidades recibieron más responsabilidades en cuanto al desarrollo local. En León, lo primero

que se hizo fué modernizar y dinamizar los procesos de planificación y toma de decisiones. Tanto en términos de sostenibilidad económica y ecológica, como en los contactos con las contrapartidas locales (población, sector privado e instituciones).

En 1996 la Alcaldía de León elaboró, con asesoría de la Alcaldía de Utrecht, el Plan Maestro, donde se definió el futuro crecimiento físico del municipio. Al mismo tiempo se inició un proceso de planificación participativa que resultó en el Plan Estratégico de Desarrollo de León (PEDM) donde se definen líneas estratégicas para estimular el desarrollo social, ambiental y económico sostenible en un periodo de 15 años. Ambos planes son hoy en día instrumentos para el gobierno local en su toma de decisiones y definición de prioridades. Con éstos, a la Alcaldía se le hace más fácil presentarse con planes y prioridades ante sus contrapartidas en la búsqueda de medios financieros y técnicos para la ejecución de proyectos.

El proyecto Expansión Urbana León Sureste fue uno de los proyectos estratégicos prioritarios que surgió del Plan Maestro.

Conclusión

En definitiva, en los años 90 se fué dando forma a la cooperación entre las Alcaldías de León y Utrecht en el terreno del fortalecimiento institucional. Esto coincidió con el proceso de descentralización en el cual las municipalidades Nicaragüenses obtuvieron más responsabilidades para el desarrollo local. Ambos movimientos resultaron en la elaboración del Plan Maestro, donde se formulan líneas de desarrollo estratégicas para estimular la economía local. Del Plan Maestro surgieron varios proyectos estratégicos. Entre ellos, el proyecto Expansión Urbana León Sureste. En el siguiente capítulo veremos cómo iniciamos el proyecto.

2. Como empezó todo

Antes de empezar con el proyecto Expansión Urbana León Sureste, en 1998, la Alcaldía de León tenía un problema serio a causa del déficit de viviendas en su municipio. La población crecía rápidamente, necesitaba espacio para vivir y pocos tenían acceso al mercado de suelo. Al gobierno local le faltaba tanto el espacio físico como medios financieros para realizar una expansión urbana. En consecuencia, se realizaban ocupaciones ilegales. Después de algún tiempo, la alcaldía legalizaba estos terrenos y proporcionaba los servicios municipales básicos. Poco a poco se iban mejorando las casas y llegaba agua y luz. Así nacieron varios barrios espontáneos, sin diseño ni planificación urbana.

De vez en cuando la alcaldía, las organizaciones no gubernamentales y las empresas financieras unían sus fuerzas y realizaban proyectos de viviendas. Pero éstos tenían un carácter de pequeña escala y no ofrecían una solución estructural para la falta de viviendas. En la mayoría de los casos obedecían a situaciones coyunturales, producto de emergencias generadas por varios desastres naturales.

Idea inicial

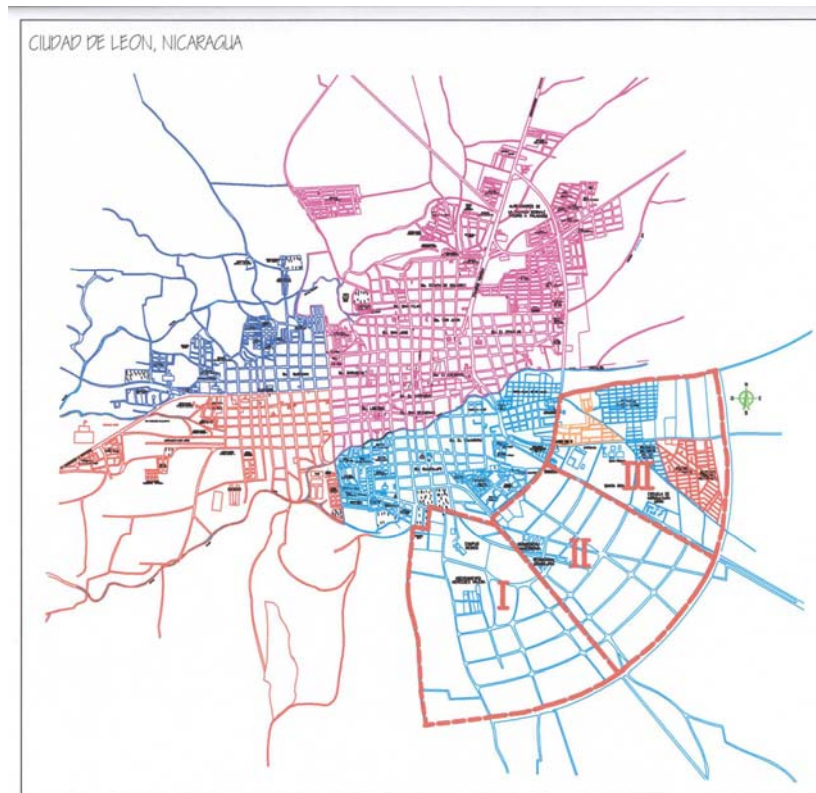
A nivel del gobierno local, León sentía una necesidad urgente de desarrollar una estrategia eficaz y planificada para solucionar el problema. Una parte de la solución estaba en la apertura del mercado de suelo para los grupos que normalmente no tenían acceso debido a su falta de recursos. En el Plan Maestro se identificó un proyecto de expansión urbana que debería generar espacio físico para la construcción de viviendas. La idea era:

- Construir un barrio con un diseño urbano y servicios integrales
- Crear las condiciones para la promoción de la construcción de viviendas
- Realizar todo esto bajo un modelo financiero sostenible: el fondo revolvente. En este modelo la alcaldía compra terrenos situados en sitios estratégicos. Estos terrenos se urbanizan; se construyen calles, se producen lotes y se reserva terreno para servicios públicos. Luego se venden los lotes a la población. Los compradores pagan sus lotes en cuotas mensuales. Este dinero vuelve a un fondo revolvente. Con este fondo la alcaldía compra más terrenos y lo invierte en la urbanización de nuevas áreas habitacionales.

La zona más adecuada para la expansión urbana se encontraba en la parte sureste de León, donde están situadas la Universidad, la carretera a la capital y algunos otros servicios.

Luego empezamos a elaborar un plan de proyecto, que contenía nuestra visión y metas. También definimos qué tipo de equipo

necesitábamos en términos de recursos humanos y medios financieros para realizar este plan.



La zona de expansión en tres sectores al sureste de la ciudad existente

Visión

El punto de partida del proyecto contiene una visión del funcionamiento de los gobiernos locales que consiste en:

- los gobiernos locales tienen responsabilidades directas ante su población, como: la adquisición de suelo, la distribución de lotes de terreno, la planificación de los servicios básicos y la construcción de calles y carreteras
- los gobiernos locales tienen tareas indirectas que consisten en estimular y facilitar los esfuerzos de otros sectores en torno al desarrollo económico y social de la comunidad
- los gobiernos locales pueden apoyarse mutuamente en su desarrollo, en la ejecución de estas tareas y aprender de sus prácticas.

Objetivo estratégico

Nuestro objetivo estratégico era realizar un modelo de expansión urbana planificada y sostenible, para dar acceso a la adquisición de un lote para viviendas a gran parte de la población y estimular la construcción de viviendas.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos que formulamos para el proyecto fueron:

- Producir 500 lotes al año entre 1999 y 2008
- Vender estos lotes a familias con un nivel de ingreso bajo o medio.
- Invertir los fondos recaudados en el desarrollo del área habitacional
- Estimular a las entes estatales y empresas correspondientes a realizar inversiones para la realización de infraestructuras, servicios y equipamientos en el barrio.
- Facilitar la construcción de 500 viviendas por año con organismos no gubernamentales y estatales.

Para garantizar la sostenibilidad financiera, ecológica y social, usamos los siguientes instrumentos y métodos:

- Garantizar la sostenibilidad financiera del proyecto con el fondo revolvente
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente con el desarrollo de áreas verdes y zonas de infiltración para el agua pluvial.
- Garantizar la sostenibilidad social con la participación ciudadana en la planificación de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

La organización del proyecto

La Alcaldía de León es el dueño del proyecto y tiene la responsabilidad de su ejecución. La Alcaldía de Utrecht da su apoyo con asesoría técnica y una menor parte del financiamiento. En ambas alcaldías formamos equipos técnicos. Inicialmente, los técnicos se ocuparon de:

- La gerencia del proyecto
- El diseño urbano y manejo de aguas pluviales
- La explotación del suelo
- La construcción de calles, cunetas y andenes
- La producción y venta de lotes
- La planificación de equipamiento, infraestructuras y servicios públicos.

Una vez que fuimos desarrollando el proyecto, se añadieron expertos en otras disciplinas como el desarrollo social, desarrollo económico y gestión del sector público.

Financiamiento

El proyecto León Sureste fue posible gracias a la ayuda financiera de tres socios: La Alcaldía Municipal de León, la Asociación de Municipalidades Holandesas (VNG) y la Alcaldía de Utrecht durante el periodo entre 1998 hasta 2008. El presupuesto se compone de dos rúbricos: inversiones y asistencia técnica.

TABLA 1: INVERSIONES EN LSE 1998-2008

	<i>Inversiones anuales aproximadas en euros</i>	<i>Asistencia técnica</i>
Utrecht	81.600	81.600
VNG	45.000	55.000
León	10.000	
Total	114.100	123.000
Gran total	237.100	

Los fondos de Utrecht y VNG se invirtieron en la adquisición de tierra y las primeras inversiones en calles. También cubren los costos del personal técnico y gastos de operación del equipo. Con el pago de lotes se ha creado un fondo revolvente. Con estos ingresos se han financiado las mayores inversiones en adquisición de nuevas tierras e infraestructura como las calles y zonas de infiltración.

En general la ayuda de Utrecht y VNG cubrieron un 25% de los costes totales para inversiones. El 75% restante fue cubierto con los ingresos de la venta de lotes a través del fondo revolvente y es al final el aporte de la población.

A finalizar los 5000 lotes previstos, el fondo revolvente tendrá un monto suficiente para seguir urbanizando en otras zonas según el mismo esquema. Esto posibilita que el proyecto se convierta en una forma de trabajo regular de la Alcaldía de León.

Conclusión

Cuando iniciamos el proyecto determinamos ciertos puntos de partida y objetivos en cuanto a su ejecución. León podía contar con la experiencia de los funcionarios de Utrecht, donde la preparación para el barrio de expansión urbana de Leidsche Rijn estaba ya en marcha. También León podía contar con una ayuda financiera de la Alcaldía de

Utrecht y de VNG. Con esto ya teníamos los primeros requisitos para empezar la ejecución del proyecto.

3. En marcha

Al principio del proyecto invertimos mucha energía en traducir la idea inicial de expansión urbana a través de un fondo revolvente a acciones concretas. Hubo muchas discusiones entre los técnicos sobre una gran cantidad de temas, tales como:

- ¿Qué estrategia íbamos a seguir en la adquisición de terreno?
- ¿Cuántos lotes teníamos que producir en primera instancia?
¿De qué tamaño?
- ¿En qué debería consistir la infraestructura básica?

Además teníamos que desarrollar una estrategia para estimular la producción de viviendas y atraer a empresas y organizaciones para que invirtieran en la nueva zona.

En este capítulo describimos el curso del proyecto, los desafíos que encontramos en el camino, y la manera en la cual supimos superarlos.

La explotación financiera del suelo

Al inicio del proyecto tomamos dos decisiones de gran importancia:

1. En primer lugar, la explotación del suelo debía ser una explotación cerrada. Esto exige que todos los costos de la producción de lotes deben ir incluidos en el precio de venta. Es la única manera de desarrollar una producción continua de compra y venta de suelo.
2. Al mismo tiempo definimos que los grupos metas eran las personas de escasos recursos. Esto quiere decir que el precio de los lotes debía ser bajo.

Estas dos decisiones influyeron la compra de terrenos, la producción de los lotes, el nivel de infraestructura en barrio, etc. Mirando atrás podemos decir que el desarrollo del proyecto ha sido una búsqueda de un equilibrio justo entre ambas ambiciones.

Adquisición de suelo

Los primeros años tuvimos pocos problemas con la adquisición de suelo. Compramos grandes terrenos en la zona de desarrollo a precio bajo. Después de algunos años, los propietarios subieron el precio. Además, no todos estaban dispuestos a vender sus terrenos a la Alcaldía. Esto resultó en un estancamiento en la adquisición de suelo a partir del 2003, que mientras más duraba, más formaba una amenaza para el fondo revolvente y las metas que habíamos planteado.

Teníamos dos opciones: o comprar suelo caro en la zona de desarrollo o comprarlo a un precio más bajo en otras partes de la ciudad. Si elegíamos la primera opción, fijaríamos un precio alto para los siguientes años. No solo en sureste, sino en todo el municipio y la zona de León. Si elegíamos la segunda opción, no podríamos desarrollar una zona urbana de manera integral: las nuevas zonas no aprovecharían la infraestructura que ya habíamos realizado, lo que subiría el precio de los lotes. Finalmente elegimos ambas opciones. En 2005 compramos 15 hectáreas de tierra fuera de la zona de desarrollo y algunas áreas dentro de la zona a un precio más elevado. En el año 2007 aprovechamos la oportunidad de adquirir un área de 70 hectáreas a un precio favorable lo que nos garantiza la expansión en los próximos 3 años.

Lotificación variada Al principio también tomamos la decisión de producir lotes variados. Elegimos tres tipos distintos de tamaños, precio e infraestructuras. De 1999 al 2004 se ofertaban:

- Lotes que cuestan entre USD 1.100 y 1.600. Se encuentran al lado de una calle pavimentada, tienen arcenes peatonales, veredas y cunetas de cemento.
- Lotes que cuestan entre USD 425 y 450. Estos se encuentran al lado de una calle sin pavimento, pero con tratamiento de material selecto. No tienen ni arcenes peatonales, ni cunetas de cemento.
- Lotes que cuestan entre USD 300 y 350. Estos se encuentran al lado de una calle sin pavimento y no tienen ni cunetas ni arcenes peatonales.

Actualmente los valores de todos los lotes son mayores a USD 920 ya que el valor de la tierra ha aumentado. También decidimos incluir los costes de la red de agua potable y energía eléctrica en el precio del lote (vea infraestructura).



Calle sin pavimento

Venta y donación

Una vez que entró en marcha la producción de lotes, se abrió el proceso de venta. Los compradores debían de tener unos ingresos económicos mínimos. Para apoyar estas familias, los lotes son ofertados a crédito con un pago inicial del 10% del valor del lote y un plazo máximo de pago de 3 años y una tasa de interés baja.

Desde el principio, los lotes se vendieron muy rápido. La compra de terrenos en muchas partes del mundo es la mejor inversión que uno pueda hacer. A continuación, se iniciaron varios proyectos de construcción de viviendas, pero al mismo tiempo surgió el problema de que muchos lotes quedaban sin uso. En el 2007 finalizamos un estudio sobre las razones de este fenómeno. Unas de las conclusiones es que esto se debe a:

- la falta de medios financieros para la construcción de viviendas y
- la falta de suficiente servicios públicos en el barrio.

Estas conclusiones nos hicieron intervenir en los programas "Agua potable y electricidad" y "Vivienda", detallados a continuación.

Otro problema era el hecho que la alcaldía estaba acostumbrada a donar lotes a la población. En el caso de León Sureste la donación representaba una amenaza para el fondo revolvente. Por eso acordamos que la donación de lotes solamente ocurriría en casos muy especiales y que la Alcaldía asumiría el pago del lote a cargo de sus propios fondos.

A las ONGs les ofrecimos la posibilidad de comprar lotes para donarlos a sus grupos metas en combinación con la construcción de una vivienda.

Infraestructura básica

El manejo de las aguas pluviales, o sea la infiltración, retención y transporte del agua, formó el punto de partida en el diseño de lotes y calles de León, donde tradicionalmente el agua pluvial se transporta lo más rápido posible a otras partes de la ciudad. La desventaja en esto arrastra grandes cantidades de tierra y basura. Además tiene una influencia negativa para el nivel de las capas subterráneas, lo que finalmente es dañino para el suelo. En León Sureste queríamos implementar un sistema más sostenible en términos ecológicos. Los técnicos de Utrecht conocían distintos modelos para retener el agua, en vez de transportarla.

Al principio trabajamos con zonas donde se acumulaba el agua para infiltrar el suelo. Pero esta retención atraía mosquitos y otros insectos. En esta zona tropical, donde enfermedades como dengue y malaria no son excepcionales, no contaba con la aceptación de la

población. Finalmente elegimos una combinación de infiltración y canalización del agua.



Zona de infiltración

Otro plan inovador fue el diseño de áreas verdes en el barrio. En el año 2003 realizamos un Plan Verde para la plantación de 1,500 árboles en el espacio público. Lamentablemente su ejecución no tuvo el resultado que queríamos. Al cabo de unos meses había muerto un 80% de los árboles por falta de irrigación, descuido y enfermedades. Actualmente los habitantes plantan y cuidan los árboles alrededor de sus casas. En el futuro queremos desarrollar una manera para involucrar a la población en el mantenimiento de las áreas verdes en el barrio.

Agua potable y electricidad

En Nicaragua la instalación de agua potable y energía eléctrica son tareas respectivamente estatales y privadas. La municipalidad no tiene la autorización para instalar redes de agua o electricidad en las zonas de expansión urbana. Cuando empezamos la planificación del barrio, las empresas de servicios públicos no quisieron invertir en la zona por el hecho de que al principio viviría muy poca gente, lo que no generaría suficientes ingresos financieros. No nos dejamos desanimar y empezamos con la producción y venta de lotes. Para cubrir la falta de agua, la empresa de agua instaló puntos de distribución públicos.

Pero como vimos anteriormente, para mucha gente que había comprado un lote la falta de agua era la razón para posponer la construcción de sus casas. Para solucionar este problema las alcaldías de León y Utrecht y la empresa estatal de agua unieron las fuerzas y presentaron un proyecto de agua potable a la Unión Europea. El proyecto fue aprobado y pudimos así realizar la construcción de la red de agua en León Sureste.



Sistema de agua potable instalado con fondos europeos

El siguiente problema era la falta de electricidad. Con la empresa privada que provee la electricidad tuvimos que negociar bastante ya que su política es la de no invertir en sectores pobres que no les ofrecen garantía de pago. Finalmente acordamos que la Alcaldía de León se haría cargo del prefinanciamiento del servicio. La empresa retornará la inversión al cabo de dos años a la alcaldía.

Todo esto implicó que tuvimos que incluir la conexión a agua y luz en el precio de los lotes, lo que causó una subida significativa del precio final.

Vivienda

Una de las prioridades para lograr el éxito del programa León Sureste es la de dinamizar y facilitar la construcción de viviendas de manera planificada. Por lo tanto la alcaldía elaboró un diagnóstico para analizar la problemática de la vivienda y proponer soluciones. Los problemas mayores son la falta de legalidad de terrenos, hacinamiento y falta de financiamiento. Buscamos la cooperación con organizaciones gubernamentales para estimular la construcción de viviendas en León Sureste. Hasta el momento estas organizaciones con programas habitacionales han construido más de 1.200 viviendas dentro del área de expansión urbana León Sur Este. Se construyeron 720 viviendas en la cercanía del área, usando las oportunidades infraestructurales del programa. Una empresa privada construyó más de 250 viviendas para sus empleados. También aprovecharon las posibilidades de subsidios para vivienda ofrecidas por el Instituto Nacional de Viviendas de Nicaragua (INVUR). Las ONGs con programas habitacionales que contribuyeron con la construcción de viviendas en León Sur Este son Caritas, Fundapadele, San Vicente de Paúl, Ceprodal, Hábitat para la Humanidad y la Cooperativa Juntando Manos.



La mayoría de los habitantes construyen sus viviendas con sus propias manos

En Centro América mucha gente construye sus casas poco a poco con sus propias manos. De esta manera en el período 2002 y 2007 las familias construyeron cerca de 160 viviendas con sus propias manos y fondos. Este proceso va muy despacio ya que no disponen de suficientes fondos para adquirir materiales de construcción. Para apoyar la autoconstrucción la municipalidad de León creó un Banco de Materiales. El objetivo del banco es:

- brindar un préstamo financiero a habitantes de LSE para la compra de materiales para mejorar, ampliar o construir su vivienda
- ofrecer asistencia técnica en la construcción
- buscar cofinanciamiento con organismos nacionales o internacionales para la construcción de nuevas viviendas .

A largo plazo queremos desarrollar este banco de materiales para que pueda dar servicio a toda la población leonesa que quiera mejorar su vivienda.

Desarrollo social

Una vez que más gente se fue yendo a vivir a León Sureste se formaron juntas de vecinos. Actualmente, estas son actores locales muy importantes que participan en la toma de decisiones en el proceso de desarrollo del área. Lo importante es que se sienten responsable para el desarrollo de su vecindario y conocen la problemática. Son los habitantes quienes tienen que dar vida al proyecto. Ellos se organizan para mejorar el nivel de su barrio y participan en comités de salud, educación, juventud o infraestructuras. También siembran árboles, apoyan en la limpieza de su barrio y de las zonas de infiltración.

En León Sureste se creó la Asociación Comunitaria Los Poetas (ACOPOE). ACOPOE es una organización autónoma, sin color político ni convención religiosa y aglutina las juntas vecinales de seis repartos en el área de expansión. La organización formula cada año un programa de actividades sociales, deportivas, culturales y talleres de capacitación técnica. ACOPOE también se hace cargo del pre-escolar, que es frecuentado por más o menos 150 niños, y el manejo de la Casa Comunal, que fue donada por Kiwanis, una organización caritativa de Utrecht. El equipo técnico de León Sureste tiene un promotor social quien se encarga del trabajo social con los habitantes.



Los habitantes son el motor del desarrollo

Desarrollo económico

El sector informal es la mayor fuente de ingreso en el área. Hay organismos que hacen esfuerzos para estimular el desarrollo económico. Organizaciones no gubernamentales ofrecen programas de crédito para pequeñas empresas. Además, uno puede encontrar iniciativas privadas en el barrio como pulperías, fabricación y venta de comida, talleres de manufactura etc. Hace algunos años se instaló la fábrica de régimen de zonas franca Arnecon, que produce útiles para maquinas y donde algunos habitantes encontraron empleo. Pero estas iniciativas todavía no son suficientes para combatir la falta de empleo y la pobreza a largo plazo.

La municipalidad de León definió un Plan de Desarrollo Económico Urbano con proyectos estratégicos para León Sur Este. Entre ellos, la realización de un parque de ferias para la promoción de productos y eventos locales. La Feria de Utrecht se encontró dispuesta a asesorar sobre este tema. En este momento estamos buscando alianzas con empresas privadas y organismos para estimular el desarrollo

económico, pero es una tarea difícil ya que nuestro papel es un papel facilitador que además depende del contexto nacional.

Fortalecimiento institucional

Para poder ejecutar este proyecto creamos un equipo multidisciplinario de técnicos leoneses. Nuestra primera prioridad fue la de capacitar a los funcionarios mediante:

- cursos en Nicaragua,
- intercambios profesionales con los técnicos holandeses durante sus visitas a León,
- visitas de estudios a Utrecht.

Una vez en marcha, creció la necesidad de involucrar a otros funcionarios de la alcaldía de León en las capacitaciones. A ellos se les ofrecieron distintos cursos alrededor de temas que ellos definían, como gestión, manejo de tiempo y toma de decisiones. Como resultado, obtuvimos un equipo capacitado y de buen funcionamiento.

Desde el principio estaba claro que el proyecto era una actividad temporal y que deberíamos integrar los conocimientos adquiridos por parte del equipo técnico en el resto de la alcaldía de León. Desde 2005 la oficina de León Sureste ya no es un proyecto sino forma parte de la Dirección de Desarrollo Urbano como Departamento de Vivienda, Desarrollo y Expansión Urbana.

Conclusión

El proyecto Expansión Urbana León Sureste ha sido un ejercicio complejo y extenso. Nos vimos enfrentados con una gran variedad de temas y desafíos que nos exigían de improvisar y de vez en cuando cambiar nuestra idea inicial. Al principio elaboramos temas de carácter técnico como la adquisición del suelo, la lotificación, la venta de los lotes y la planificación de infraestructura básica y servicios públicos. En una fase más avanzada nos elaboramos temas relacionados a la política estratégica de la ciudad como la política de viviendas, el desarrollo económico y social. En una última fase tuvimos que ver con temas organizativos en nuestra búsqueda de cómo posicionar el proyecto dentro de la alcaldía. Practicamente en todas las fases adquirimos nuevos conocimientos sobre el funcionamiento del gobierno local y nuevos puntos de vista sobre cada uno de los temas. Por eso, podemos hablar de un proceso de aprendizaje tras la acción. En los siguientes capítulos veremos qué han sido los resultados y qué lecciones hemos aprendido.

4. Resultados

En el 2008, el proyecto Expansión Urbana León Sureste cumplirá diez años. En este capítulo miraremos atrás y definiremos los resultados que hemos logrado hasta el momento.

En cuanto a los resultados, distinguimos dos tipos:

- resultados concretos, que tienen un significado tangible para los habitantes de León
- resultados con relación al proceso, que tienen un significado para las formas de trabajo del gobierno local.

Empezaremos por el primer grupo.

Resultados concretos

Gracias al proyecto, la ciudad de León cuenta con un barrio nuevo que a finales de 2007 consiste en:

- 3.500 lotes
- 11.350 habitantes
- 2.100 viviendas

Es importante mencionar que las familias son las dueñas legales de sus terrenos. La mayoría de los títulos está a nombre de la mujer.

En cuanto a las infraestructuras el barrio cuenta con:

- Agua y luz en cada lote
- Zonas de infiltración y áreas verdes
- Caminos pavimentados y no pavimentados
- Equipamiento (parques infantiles, canchas deportivas, escuelas preescolares y primarias, iglesias, casas comunales, un puesto de salud)

En cuanto a la parte social, resaltamos:

- Que a los compradores se les ofrece una oferta única de crédito para la compra de los lotes. Un 99 % está pagando a tiempo.
- Existen varias organizaciones comunitarias en León Sureste. La mayoría están ligadas al Movimiento Comunal. Pero también existe ACOPOE, que funciona de forma autónoma y con la ayuda de Utrecht. Las organizaciones están involucradas en la planificación del equipamiento en el barrio.

Finalmente nombramos el hecho de que, como consecuencia del proyecto, desde 1998 no se han producido asentamientos ilegales en la ciudad de León.

Resultados en cuanto al proceso de trabajo

En cuanto al proceso, definimos los siguientes resultados:

1. Realizamos una nueva manera de planificación urbana

En 2007 León es la única ciudad en Centro América que utiliza un sistema de compra de suelo planificada y estratégica para su desarrollo integral. La gran ventaja de este sistema es que al gobierno local le ofrece la posibilidad de escoger terrenos bien situados y a precio favorable, por ejemplo para un buen manejo de aguas pluviales, un desarrollo eficaz de servicios públicos y la venta a grupos meta definidos.

2. Realizamos un sistema autosuficiente para el manejo del suelo

Además, León es la única ciudad en esta parte del mundo donde la Alcaldía maneja un sistema autosuficiente para la compra de tierras, su lotificación y venta al público a bajo precio. Las inversiones de Utrecht y VNG de 100.000 Euro por año en el fondo revolvente se han multiplicado a través de inversiones por otras organizaciones que financiaran proyectos y los habitantes.

3. Realizamos nuevas formas para mejor sostenibilidad ambiental

En León Sureste introducimos nuevas formas de trabajo que contribuyen a la sostenibilidad ecológica, como un mejor manejo de las aguas pluviales. Gracias a la cooperación con nuestras contrapartidas pudimos capacitar a los habitantes en el tema de la protección del medio ambiente.

4. Abrimos el mercado de suelo para los ingresos bajos y medios

Hasta el momento un 80% de los lotes pertenecen a personas con ingresos bajos. Un 20% se ha vendido a las personas con ingresos medios. A todos los compradores se les entregan los documentos legales de propiedad.

5. Experimentamos con nuevas formas de cooperación entre lo público y privado

Estimulamos a terceras partes a hacer inversiones para la realización de infraestructuras, servicios y equipamientos en el barrio. Negociamos con empresas privadas y semi-públicas y creamos las circunstancias para que éstas hicieran inversiones en el barrio. Como por ejemplo es el caso del abastecimiento de agua y electricidad.

6. Logramos despertar el interés de organizaciones internacionales, no gubernamentales y hermanamientos.

Con la planificación del barrio, pudimos presentar ante organizaciones & hermanamientos nuestras ideas y gestionar inversiones que nos ayudaron en la realización de nuestras metas. Por ejemplo para la construcción de viviendas en varios repartos logramos muchas inversiones. La realización de una gran parte del equipamiento se debe al aporte de estos socios.

7. Encontramos nuevas formas de trabajo gracias a la participación ciudadana.

León Sureste es el único sitio en Nicaragua con una asociación comunitaria autónoma y con personalidad jurídica. En otras partes las asociaciones suelen tener un color político. Al gobierno local da la oportunidad de experimentar con esta nueva forma de participación ciudadana.

8. Fortalecimos el recurso humano dentro de las alcaldías

En ambas alcaldías logramos fortalecer los recursos humanos tras la capacitación. Además le dimos la oportunidad a técnicos nicaragüenses y holandeses, de experimentar con nuevas formas de trabajo, ampliar sus conocimientos y conocer otras prácticas. Esto ha sido un gran experiencia para todos los participantes y sus organizaciones.

9. Le estamos dando un impulso al desarrollo económico de la zona

Elaboramos un Plan de Desarrollo Económico Urbano y estamos desarrollando proyectos estratégicos. Los resultados tendrán gran valor para el resto de la ciudad.

10. León Sureste es un ejemplo nacional

En el momento el gobierno nicaragüense está desarrollando una política de vivienda. Las experiencias en León sirven para reflexionar sobre el tema y definir las metas nacionales. Desde todo el país y la región de América Central hay mucho interés para el modelo que aplicamos y las lecciones que aprendimos.

Conclusión

Podemos concluir que gracias al proyecto, el gobierno local de León ha desarrollado una base sostenible para la solución de la falta de viviendas dentro de su territorio, dándole acceso a una gran parte de la población a la tenencia de su propio lote para vivienda. Gracias a la cooperación con empresas privadas, semi-públicas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los hermanamientos la Alcaldía logró desarrollar un barrio con viviendas, servicios públicos, equipamiento, infraestructuras y áreas verdes. La experiencia de LSE nos ha enriquecido. Nos dió la oportunidad de explorar nuevos temas y abrir nuevos caminos.

5. Lecciones aprendidas

Como mencionamos anteriormente, el proyecto Expansión Urbana León Sureste ha sido una iniciativa ejemplar de aprendizaje tras la acción. No solamente en cuanto a la parte técnica de urbanización, manejo de suelo urbanizado, cooperación entre lo público y privado, pero sobre todo hemos aprendido cómo los gobiernos locales internacionalmente pueden apoyarse entre ellos para realizar sus metas. En este capítulo expondremos algunas lecciones aprendidas dentro de este marco específico.

1. El apoyo político y social

Para poder llevar a cabo este tipo de procesos dentro de un marco político, el apoyo de una gran parte de la población, la política y otros actores es imprescindible en ambas ciudades. Al inicio hay que invertir bastante en la sensibilización de éstos. Durante la ejecución del proceso hay que mantenerlos informados sobre los problemas y resultados. León Sureste contó con el respaldo político desde un principio, ya que era un proyecto definido en el Plan Maestro. Visto de que Utrecht había apoyado la formulación de este plan, también en Utrecht existía bastante apoyo.

2. Una actitud abierta y flexible

En este tipo de procesos complejos, donde se experimenta con nuevas técnicas y formas de trabajo, durante la ejecución uno tiene que ir cambiando sus metas o modo de operar. Como ocurrió por ejemplo en el caso de las zonas de infiltración. Experimentamos con distintas formas, antes de elegir la más adecuada. Esto exige una actitud abierta y flexible de todos los participantes. Gracias a la cooperación a largo plazo entre las alcaldías, existía bastante confianza mutua para trabajar de esta forma.

3. Respeto mutuo

En Nicaragua se tiene un dicho que dice "el que pone la plata, pone la música". Al principio nos costó un poco acostumbrarnos al hecho de que no eran los técnicos holandeses que decidían cómo se debían hacer las cosas. En cambio, una gran parte de las decisiones fueron tomadas después de haber compartido opiniones, conocimientos y puntos de vista. Visto de que se trata de un proyecto innovador donde experimentábamos con técnicas nuevas, no había otra manera de operar. Todo esto tuvo un gran valor para nuestro desarrollo profesional. Para poder trabajar de esta forma, el respeto mutuo es un primer requisito.

4. El nivel profesional de los participantes

Otro requisito importante es un nivel profesional alto de los participantes en ambas alcaldías. Los funcionarios no solamente deben tener un profundo conocimiento técnico, sino que también se les exige experiencia en la ejecución de procesos complejos dentro de

un contexto político y en gestión de proyectos. Además, a los funcionarios de Utrecht se les exige experiencia de trabajo en un contexto internacional, y algún conocimiento del castellano.

5. Apoyo del gobierno nacional

Una buena co-ordinación entre el gobierno local y nacional es otro factor importante en la realización de este tipo de proyectos. Como es el caso de la planificación y realización de infraestructuras primarias en las nuevas áreas de expansión urbana. Otro de los elementos que facilitarían estos proyectos en un futuro sería la existencia de un marco jurídico para la gestión de suelo urbano y la formulación de una ley nacional de vivienda, ambos temas en manos del gobierno nacional.

Finalmente

Compartiendo estas lecciones queremos abogar por un mejor reconocimiento del valor que tiene la cooperación internacional entre gobiernos locales. Hoy en día hay un proceso mundial de urbanización. La descentralización de tareas de los gobiernos nacionales a las alcaldías exige mayor profesionalidad de los funcionarios municipales. Muchas veces descentralizan las tareas sin la correspondiente descentralización de medios financieros. Por lo anterior, las alcaldías asumen cada día más tareas sin obtener el respaldo financiero, jurídico o técnico. El caso de León Sureste es un ejemplo de cómo las alcaldías pueden ayudarse mutuamente, compartiendo sus experiencias en la ejecución de procesos de planificación dentro de un marco político.

Pero esto es solamente el comienzo. La alcaldía de León maneja el proceso de adquisición de tierra, producción y venta de lotes de manera planificada y financieramente sostenida. En el futuro desarrollaremos iniciativas para seguir estimulando la construcción de viviendas y el desarrollo económico. También haremos esfuerzos para compartir nuestros conocimientos en otras partes de León o del país. Los habitantes de León Sur Este tienen que dar vida al área de expansión y crear un ambiente sano y seguro con oportunidades de desarrollo.

Más información sobre esta experiencia

En Utrecht: d.van.de.ven@utrecht.nl

www.utrecht.nl/internationaal stedenband León

En León: leonsure@ibw.com.ni

www.alcaldiadeleon.gob.ni



El resultado final es un barrio sano, seguro y con oportunidades de desarrollo

Esta publicación fue realizada en base al texto elaborado por Patricia Ardiles, asesora en desarrollo social municipal, Amsterdam, Holanda.