

## EVALUACION FINAL

**NIC/024**

Ruta del Café- Fase II

### FICHA DE SÍNTESIS

País	Nicaragua
Título completo del Proyecto	Ruta del café Fase II (2011- 15) desarrollo turístico local
Título abreviado del Proyecto	Ruta del Café- Fase II
Código de LuxDev	NIC/024
Versión del informe de evaluación	Julio 2015

### MEDICION DEL PROYECTO POR EL EQUIPO DE EVALUACION

Medición global (Eficacia)	<b>5</b> En una escala de 1 (resultados excelentes, por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto es infructuoso o la situación más bien ha empeorado)
Medición de los demás criterios de evaluación	Pertinencia: <b>3</b> Eficiencia: <b>5</b> Sostenibilidad: <b>4</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe muestra los principales resultados y conclusiones de la evaluación final del Proyecto NIC/024 Ruta del Café, Fase II, ejecutado de 2011 a 2015, esta es la fase II del programa de desarrollo turístico regional "Ruta del Café" que es parte de la estrategia nacional "Rutas Turísticas de Nicaragua" implementada por el Instituto de Turismo y financiado por la Cooperación del Gran Ducado de Luxemburgo que dentro de su PIC para Nicaragua tiene como objetivo principal la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible de Nicaragua, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo Humano en sus objetivos estratégicos de reducción de la pobreza extrema, mejora del bienestar y de la equidad social.

El proyecto tenía un plazo de ejecución de cuatro años, desde Mayo de 2011 hasta Mayo de 2015, aunque en el mes de Junio, el Instituto Nacional de Turismo solicitó formalmente la ampliación del plazo de ejecución para algunas actividades del proyecto hasta el 30 de Noviembre de 2015, presentando como razón que el primer desembolso para proyecto se inició también en Noviembre de 2011. Esta extensión fue aprobada por Luxemburgo, por lo que algunas de las actividades del proyecto continúan en ejecución a fecha de cierre de este informe de evaluación final. Anteriormente, entre los meses de Septiembre a Noviembre de 2013 tuvo lugar la evaluación intermedia del Proyecto NIC/024.

La presente evaluación final ha sido realizada por los consultores Eugenio Peral (Consultor Internacional, Jefe de Equipo de Evaluación y especialista en Desarrollo Económico Local) y Paula Díaz (Consultora Regional especialista en turismo sostenible). La misión de campo en Nicaragua se llevó a cabo entre los días 1 y 25 de Junio y posteriormente revisada y presentada en el mes de Julio de 2015, entre las actividades que, a fecha de cierre del informe, están en fase de finalización se encuentra el sistema de Monitoreo y Evaluación del proyecto que integrará la definición y unificación de la Línea de Base del Proyecto, la actualización de indicadores de impacto y de resultados, así como también la construcción de las obras de Infraestructura Turística Pública en los cinco departamentos, prevista su finalización en Noviembre.

El objetivo de la evaluación fue medir el cumplimiento de los objetivos y resultados del proyecto, evaluando los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, así como las líneas transversales de gobernanza para el desarrollo, equidad de género y medioambiente, cambio climático y biodiversidad.

La metodología de la evaluación consistió en una combinación y contraste de información provenientes de tres fuentes: a) análisis de los documentos del proyecto, b) entrevistas a través de grupos focales que incluían a representantes de los sectores de gobierno, empresas, y actores de la sociedad civil, y por último c) evaluación in situ por medio de la observación y verificación en terreno de las informaciones transmitidas. La presente evaluación se desarrolló en los cinco departamentos del norte del país donde se ejecutó el proyecto, más la capital Managua, sede de las principales instituciones de gobierno, entre ellas el Instituto Nacional de Turismo ejecutor del proyecto, así como las principales asociaciones privadas de empresarios turísticos.

El Gran Ducado de Luxemburgo ha apoyado desde el 2007, a través de las dos fases de este proyecto, al desarrollo económico local en el norte de Nicaragua, a través del fortalecimiento del sector turístico. Para ello en esta fase, a diferencia de la fase I, el proyecto fue ejecutado directamente por Instituto Nacional de Turismo como contraparte institucional en la administración y gestión del proyecto, y el apoyo técnico de LuxDev como agencia de Cooperación de Luxemburgo.

El Objetivo General del proyecto consiste en contribuir a los objetivos de Crecimiento Económico y de Reducción de la Pobreza del PNDH, y el objetivo específico se centra en Fortalecer el Desarrollo Socioeconómico Local Sostenible de la Región Norte de Nicaragua aprovechando su potencial turístico como actividad económica para este objetivo se hizo énfasis en los aspectos de :

- **Planificación participativa por medio de la cogestión** de los sectores público, privado y de la sociedad civil a través de los Gabinete Departamental de Turismo y Gabinete Municipal de Turismo;
- **La asociatividad y encadenamiento empresarial** de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas turísticas en el marco de 28 circuitos turísticos en los cinco territorios de alcance de este proyecto, con la creación y el fortalecimiento a nueve Cooperativas de Servicios Turísticos Múltiples y una unión de cooperativas, Unión de Cooperativas de Turismo del Norte.

Con el fin de alcanzar el objetivo planteado, el Proyecto Ruta del Café Fase II, NIC/024 definió cinco resultados a lo largo del proyecto afectando a distintos sectores de la sociedad y responsabilizando el liderazgo de las actividades de ejecución en distintas Direcciones Generales del Instituto Nacional de Turismo coordinadas por la Dirección de Proyectos Turísticos. Los cinco resultados son:

### **Resultado 1**

Transferencia de Competencias y Apropiación de las Contrapartes Nacionales, especialmente al Instituto Nacional de Turismo (Central y Delegaciones), con las cooperativas y asociaciones civiles organizadas representadas por los Gabinete Departamental de Turismo y Gabinete Municipal de Turismo. Para este resultado el proyecto planteaba “**garantizar la sostenibilidad organizativa**” de estas contrapartes institucionales mencionadas, pero sobre todo Instituto Nacional de Turismo, que gestionaría los fondos y actividades del proyecto en la mayoría de sus líneas, con una transferencia de presupuesto del 71% de los fondos del proyecto.

La institucionalización del proyecto y el fortalecimiento organizacional del Instituto Nacional de Turismo, a través también de sus delegaciones, y asociaciones en el territorio, o municipios era el reto o desafío más importante que enfrentaba el proyecto, este era la clave para sostenibilidad de las acciones del proyecto. La **apropiación** de las herramientas de gestión pública creadas muchas de ellas en la fase I del proyecto, la **institucionalización** por parte del Instituto Nacional de Turismo de estas herramientas y la búsqueda de impacto y de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Este resultado 1 es la continuación del mismo resultado 1 del Proyecto Ruta del Café (Fase I), cuya modalidad de intervención, asignaba la gestión del proyecto a LuxDev, como responsable de la ejecución, y con el objetivo de fortalecer al Instituto Nacional de Turismo, por medio de su apropiación de las distintas herramientas de gestión pública que se estaban creando, para que en el proyecto NIC/024 Fase II el Instituto Nacional de Turismo fuera la institución responsable de la gestión directa del proyecto y la administración directa de fondos y actividades.

El Gran Ducado de Luxemburgo inspirado por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los Acuerdos de Accra<sup>1</sup>, firmó cinco Acuerdo de Asociación Operativa correspondientes a cada uno de los resultados del proyecto acordados por los miembros del comité de pilotaje (Luxemburgo y Nicaragua con el Instituto Nacional de Turismo como institución administradora) a finales del año 2011, con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de esta y otras instituciones en el proyecto

Las principales conclusiones de esta misión destacan que el Instituto Nacional de Turismo presenta debilidades importantes en la gestión del proyecto, que han contribuido a unos resultados generales del proyecto no acordes a lo esperado, sobre todo por un bajo nivel de ejecución presupuestaria y deficiente cumplimiento de los objetivos marcados. Muchas de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación intermedia se mantienen, especialmente en lo referente a un **flujograma operativo** que dificulta una toma de decisiones ágil, y a un **Organigrama de proyecto** que no da un rol principal a divisiones como la de Proyectos Turísticos, que debe coordinar al resto de divisiones del Instituto Nacional de Turismo según sus responsabilidades en el proyecto. La modalidad de ejecución institucional mantiene un esquema muy vertical, delegando gran parte de las responsabilidades y actividades en la Presidencia del Instituto Nacional de Turismo. Se observa asimismo una reducida planificación participativa local por escasa delegación de facultades en los territorios y poca apropiación de algunas de las herramientas de planificación y gestión, incluidas las herramientas de monitoreo y evaluación.

Para futuros proyectos, este equipo recomendaría evaluar y asegurar el fortalecimiento y la capacidad de ejecución de la organización destinada a ejecutar el proyecto (en este caso el Instituto Nacional de Turismo), previo a la firma del resto de Acuerdo de Asociación Operativa, que conlleva la transferencia de la gestión del resto de resultados del proyecto. Si la base institucional no es lo suficientemente sólida, se corre el riesgo de afectación al resto de los resultados, como en este caso ha ocurrido, resultados para los que se requiere de una institucionalización y apropiación de herramientas de gestión para el éxito en los restantes cuatro resultados del proyecto.

---

<sup>1</sup> Bajo los compromisos de : (I) Apropiación de los países de la ayuda para sus planes de desarrollo, (II) Alineamiento de donantes,(III) armonización de los donantes (para facilitar la carga administrativa y mejorar la gestión en los países), (IV) gestión por resultados de los países receptores, (V) responsabilidad mutua para donantes y países rendir cuentas mutuas.

No se cumplió con el objetivo de contar con una Unión de Cooperativas Turísticas fortalecida y liderando el desarrollo cooperativo turístico, se creó la Unión de Cooperativas de Turismo del Norte, pero no se concluyó eficazmente los procesos de fortalecimiento institucional de esta unión de cooperativas, donde algunos de los resultados claves como tener su tour operadora, central de crédito, o central de compras no llegaron a concluirse y la institución se mantiene todavía muy débil en la capacidad de organización y gestión de otros fondos, en este caso se tomó la decisión adecuada de no firmar un Acuerdo de Asociación Operativa y transferir los fondos directamente para su gestión.

El proceso de apoyo a los Gabinetes Departamental de Turismo y Municipal de Turismo continuó con importantes procesos de fortalecimiento en aspectos de planificación participativa descentralizada, el trabajo multisectorial de estos gabinetes continuó, agrupando a los principales líderes y representantes sectoriales de cada departamento y municipio, si bien hubo una limitación en sus capacidades finales de decisión, planificación, monitoreo de actividades, etc. que limitó la efectividad de las acciones llevadas a cabo.

## **Resultado 2**

Planificación Turística e Inversiones Turísticas Públicas en el territorio, donde habría que asegurar que la Región Norte (con más de la cuarta parte de la población del país) dispondría de las herramientas de gestión básicas para mejorar las políticas de inversión pública en el sector turístico. La misión encontró carencias en la apropiación institucional de algunas herramientas de gestión públicas esenciales como las herramientas de planificación participativa local: Plan Maestro, o la herramienta gestión SIGINTUR.

Elaborado **Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible de la Ruta del Café** durante el año 2012, con información sistematizada para la Planificación Turística Territorial, que usado eficazmente permitirá al sector público Institucional y Municipal, al sector privado organizado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, herramientas eficaces de gestión local participativa y descentralizada del sector turismo.

La falta de información para medir el impacto, o los resultados del proyecto es uno de los grandes problemas que adolece el proyecto, y que se derivan de la falta de cumplimiento de la actividad de diseño de una Línea de Base y Sistema de Monitoreo y Evaluación para el proyecto, que finalmente está, a cierre de este informe, en fase de ejecución sin que ya no vaya a ser muy operativo para al menos el proyecto, y con la dificultad de obtener datos para una línea de base al cierre del proyecto.

El proyecto realizó avances importante en el diseño y estrategia de construcción de los Infraestructuras Turísticas Públicas de la Fase II, asegurando en su selección los criterios ambientales, sociales y esquemas de cogestión público y privados para asegurar su mantenimiento y conservación. A fecha de cierre de este informe de evaluación, todavía estas en fase de construcción en el momento de cierre de evaluación.

Se concluyó con el diseño y selección de los lugares donde instalar los paneles de señalización, de acuerdo al Plan Integral de Señalización de la "Ruta del Café", pero a cierre de la evaluación, está pendiente la fabricación y la instalación de los 300 paneles de señalización vial (60 por departamento) afectando en gran medida al objetivo de la visibilidad de la Ruta.

## **Resultado 3**

Formación de los Recursos Humanos, para mejorar la calidad de la oferta y de los servicios turísticos, alineando la educación profesional a un Sistema Nacional de Calidad Turística y Formación Profesional. El Instituto Nacional de Turismo cumplió con la realización de todas las actividades relacionadas a la capacitación de Micro, pequeñas y medianas empresas y beneficiarios, a través de los cursos y programas de formación previstos. Se ha encontrado una falta de criterios de selección homogéneos para los beneficiarios de estos programas de capacitación, al igual que una total ausencia de mecanismos de seguimiento a estos beneficiarios.

Se observa una mejora en la calidad del servicio y la atención al cliente en aquellos establecimientos que habían recibido capacitación en cualquiera de las modalidades, no obstante esta es una apreciación de observación directa, porque el proyecto no cuenta con informes o encuestas para contrastar esta información.

Estas capacitaciones han sido muy bien valoradas, si bien también se mencionó de forma general la crítica por la escasa oferta de cursos y no adaptación de estos a las necesidades. Se contribuyó a la mejora de acciones relacionadas con las líneas transversales, con la finalización de la Estrategia de Igualdad de Género (pendiente de aprobar) y la implementación de Sistemas de Gestión Ambiental.

El distintivo de calidad turística Moderniza tuvo una gran aceptación entre el personal de los establecimientos que lo consiguieron, también la misión pudo observar un gran cambio en la gestión del negocio en aquellos establecimientos que obtuvieron el distintivo, otro indicador de la aceptación de este distintivo es que la mayoría de las empresas decidieron renovar el distintivo, y al momento de cierre había más solicitudes para conseguir el distintivo.

Se mantiene la recomendación, expresada en la evaluación intermedia de que el Instituto Nacional de Turismo en sus convenios con el Instituto Nacional Tecnológico, la Escuela Nacional de Hotelería debería adaptar los cursos ofertados a la demanda existente en cada departamento, no se ha variado los cursos ofrecidos se siguen encontrando a personas que hacen cursos que no tienen nada que ver con su especialidad, como guías turísticos que asisten a cursos de cocina especializados, también cursos de cocina exótica como francesa o asiática ofrecidos donde no existe ninguna demanda ni restaurantes especializados en ese tipo de comidas.

#### **Resultado 4**

Asistencia Técnica y Acceso a Financiamiento para las Micro, pequeñas y medianas empresas turísticas “Estrategia Fondo Común”: Los negocios de las Micro, pequeñas y medianas empresas de la Ruta del Café se desarrollan en un contexto de inversión mejorado. No se cumplió con la recomendación de activar el convenio con Banco de la Producción por lo que hubo una paralización del crédito que afectó a muchas de las Micro, pequeñas y medianas empresas con necesidad de crédito pero sin historial crediticio. Como aspecto positivo cabe mencionar que ante el incremento de la actividad turística en el norte, otras instituciones financieras como BAC y PROCREDIT iniciaron líneas de crédito para el negocio turístico en buenas condiciones.

El éxito de las alianzas tripartitas, entre el Instituto Nacional de Turismo, Fundación Centro Empresarial Pellas y las Cámaras de Turismo, que agilizó las acciones de fortalecimiento a Micro, pequeñas y medianas empresas con los planes de mejora y de negocio, se detuvo en los desde 2014. A fecha de cierre de este informe las actividades a realizarse bajo esta modalidad como el concurso para el financiamiento de mejoras en las tecnologías de información y comunicación (Combos TICs), el concurso para mejoras en ahorro energético, conservación ambiental y reducción de impacto del cambio climático (Concurso de Micro, pequeñas y medianas empresas turísticas sostenibles) no se han realizado, esto después de haberse dado publicidad y haberse iniciado las actividades de difusión de dichos concursos entre las empresas registradas en el Instituto Nacional de Turismo, en el caso del último concurso para mejorar la sostenibilidad de las Micro, pequeñas y medianas empresas se informó a la misión que estará finalizado en noviembre de 2015.

El Instituto Nacional de Turismo no ha valorado suficientemente la eficiencia en el uso de los recursos, y la eficacia de los resultados de las Alianzas Estratégicas Multisectoriales, que agilizan los trámites, reducen los riesgos y las responsabilidades de los socios al tiempo que aprovechan las ventajas comparativas que cada uno tiene en su sector por su conocimiento de las Micro, pequeñas y medianas empresas agremiadas o no, los recursos técnicos que pueden aportar los socios empresariales, o capacidad de mejorar el marco regulador en el que se desarrolla la actividad turística que aporta el Instituto Nacional de Turismo.

#### **Resultado 5**

Promoción y Comercialización con el objetivo de convertir la “Ruta del Café” en un destino turístico regional atractivo y reconocido en Nicaragua e internacionalmente. No se dispone de una estrategia de promoción y comercialización del destino Ruta del Café, la actividad programada de realizar un Plan de Marketing para la Ruta del Café, dentro del marco de los acuerdos tripartitos, fue suspendido por razones no claras y convincentes. Por otro lado la realización de encuestas semestrales programadas para conocer los gustos e intereses de turistas nunca se repitió desde la primera iniciativa en 2012.

La actividad promocional de la ruta se ha restringido a la participación en ferias de turismo regionales en las que se ha invitado a una selección de Micro, pequeñas y medianas empresas para que presenten su información y servicios, sin hasta la fecha conocer el impacto que la participación en ferias genera a las empresas y a la ruta.

No ha habido una actualización de la página web [www.g-rdc.com](http://www.g-rdc.com) desde 2013, y esta página no es representativa ni fácil de encontrar por los turistas que llegan al país.

No se siguieron muchas de las recomendaciones realizadas en la Evaluación Intermedia, especialmente en lo relativo a un mayor seguimiento y monitoreo de las actividades, o la mejora en las capacidades de toma de decisiones, y de una mayor descentralización de actividades, haciendo uso de la planificación local participativa, esto ha ocasionado un bajo nivel de ejecución financiera, así como un bajo nivel de eficacia.

Aun sin contar con la línea de base del proyecto ni la actualización de los indicadores de resultados o de impacto, la observación y cálculo de estos indicadores por parte de esta misión, presenta un incumplimiento de más del 80% de los indicadores. No ha habido un fortalecimiento institucional de instituciones como el Instituto Nacional de Turismo suficiente para el manejo de las actividades del proyecto, o otras instituciones a las que el proyecto iba a apoyar como Unión de Cooperativas de Turismo del Norte a la que nunca se pudo transferir la gestión de los recursos por no contar con la capacidad suficiente para esa gestión.

El esquema de modelo tripartito que en la mayoría de los países funciona muy bien para todos los socios y aliados, en este caso y a pesar del aprendizaje recorrido y con las bases sentadas para procesos eficientes, fue detenido sin causas justificadas, con la consiguiente pérdida de confianza entre los socios de la alianza y la pérdida de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos asignados a estas actividades.

Finalmente esta misión considera que la sostenibilidad del proyecto y de los logros alcanzados está en riesgo al no haberse conseguido objetivos como el del fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Turismo, Unión de Cooperativas de Turismo del Norte, no haber concluido con la firma de acuerdos importantes como el convenio con BANPRO, o la firma de acuerdos multisectoriales que hubieran sentado las bases para nuevas colaboraciones en el futuro. A fecha de cierre de este informe se está planteando un cambio del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible, eso unido a la falta también de un Plan de Marketing previsto para la región no permiten visualizar cual será la estrategia futura de desarrollo turístico en la región.

Esta evaluación recomienda al Instituto Nacional de Turismo que considere reforzar el trabajo realizado en el territorio con las delegaciones y las Gabinetes de Turismo en temas de planificación participativa local, gestión del desarrollo y en evaluación de los impactos perseguidos. Se recomienda continuar el esfuerzo iniciado de acuerdos tripartitos en acciones como el desarrollo de un Plan de Marketing adaptado a la región pero también otras actividades de apoyo al sector. Para fortalecer la oferta en la región se recomienda continuar con los convenios y la interlocución con instituciones como ENAH, INATEC para mejorar la calidad del servicios turístico, que se amplíen las vías de financiamiento a través de acuerdos/convenios con otras instituciones financieras en la zona, y finalmente definir y consensuar una estrategia de desarrollo en la región por medio del turismo, que sea transparente y conocida por todos los actores.

Finalmente el equipo de evaluación quiere agradecer a todo el personal del Instituto Nacional de Turismo especialmente de las direcciones implicadas en el proyecto, a sus delegaciones departamentales, a los Gabinetes Departamental de Turismo y Municipal de Turismo en el territorio, gobiernos municipales y departamentales y muy especialmente a la Embajada del Gran Ducado de Luxemburgo, a LuxDev, y a su Consejero Técnico Principal por todo el apoyo ofrecido a esta misión de evaluación.