

LA CIUDAD EN EL SIGLO XXI



EXPERIENCIAS EXITOSAS EN GESTION DEL DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA

EDUARDO ROJAS Y ROBERT DAUGHTERS, EDITORES

Página en blanco a propósito

LA CIUDAD EN EL SIGLO XXI

EXPERIENCIAS EXITOSAS EN GESTION DEL DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

EDUARDO ROJAS Y ROBERT DAUGHTERS, EDITORES

MARZO DE 1998

**Cataloging-in-Publication data provided by
the Inter-American Development Bank Felipe Herrera Library**

Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas en Gestión Urbana (1997: Barcelona, Spain)

La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina
/ Eduardo Rojas y Robert Daughters, editores.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1886938423

1. City planning—Finance—Latin America—Congresses. 2. Community development, Urban—Latin America—Congresses. 3. Urban policy—Latin America—Congresses. 4. Housing policy—Latin America—Congresses. 5. Urban transportation—Latin America—Congresses. I. Rojas, Eduardo. II. Daughters, Robert. III. Inter-American Development Bank. IV. Title.

307.12 S56—dc20

En este libro se recogen los resultados del *Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas en Gestión Urbana* en cuya realización participaron muchas personas. Entre estas cabe destacar la colaboración de Roberto Samayoa, Anne Martin, y Socorro Núñez, por su dedicación de meses a la organización del evento. El simposio fue co-auspicado por el Ayuntamiento de Barcelona y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, y contó con la colaboración de numerosos funcionarios de estas instituciones. La producción y coordinación de este libro estuvieron a cargo de José Núñez del Arco y Carlos Trípodi y el diseño gráfico fue realizado por Antje Kharchi.

Las opiniones expresadas en este libro no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

La ciudad en el Siglo XXI

Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina

© Banco Interamericano de Desarrollo, 1998

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

E-mail: idb-books@iadb.org

www.iadb.org

ISBN: 1-886938-42-3

Prólogo

El proceso de urbanización de los países de América Latina y el Caribe está alcanzando un nivel tal que convertirá a la región, al inicio del siglo XXI, en una de las más urbanizadas del planeta, después de Europa y América del Norte. Esta circunstancia ofrece una gran oportunidad de desarrollo económico y social no sólo porque las empresas y los trabajadores son más productivos en las ciudades sino también porque en ellas pueden resolverse los problemas sociales en la forma más eficiente. Para aprovechar esta oportunidad es necesario garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades, ellas son el principal instrumento de desarrollo de la región debido a que representan la fuente más importante de acumulación de capital de sus economías y proveen apoyo a los empleos y actividades económicas más dinámicas y productivas. Las ciudades concentran los mayores problemas que enfrentan hoy estas sociedades incluyendo profundas desigualdades de ingreso y de acceso a los servicios urbanos. Asimismo, el deterioro de la calidad del medio ambiente urbano representa una amenaza de largo plazo a la salud de los habitantes y a la estabilidad de los ecosistemas que acogen las grandes concentraciones urbanas, en tanto que los costos de la congestión y bajos niveles de servicio de la infraestructura incrementan los costos de producción amenazando la competitividad de las empresas.

Respondiendo a las preocupaciones de sus países miembros, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó en marzo de 1997 un “Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas en Gestión Urbana”. El objetivo de este evento fue doble, y en él un numeroso grupo de pensadores, dirigentes, políticos y empresarios, debatieron las nuevas ideas sobre el papel de los centros urbanos en el futuro de la región, los problemas que enfrentarán al asumir este papel y las soluciones que se vislumbran al final del siglo. El foro de buenas prácticas, a través de talleres temáticos, permitió el intercambio de experiencias exitosas de gestión urbana. Con el fin de destacar la importancia estratégica de la temática de este evento se realizó conjuntamente con la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco en Barcelona,

ciudad que se ha destacado mundialmente por sus logros en la gestión del desarrollo urbano.

La visión de conjunto de los debates y documentos presentados en el simposio, y que son el tema de este libro, muestran un panorama promisorio, por cuanto destacan el alto grado de consenso político y técnico sobre los desafíos del desarrollo urbano de América Latina y el Caribe en el próximo siglo y sobre el marco de políticas que permitirá enfrentar eficiente y equitativamente los problemas más agudos. Por otra parte, la revisión de los casos presentados en el foro de buenas prácticas muestra la capacidad creadora de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e individuos de la región para generar soluciones originales a los problemas que enfrentan. Esta realidad sustenta una visión optimista sobre la capacidad de las ciudades de América Latina y del Caribe para superar los desafíos que enfrentan, en particular por la notable variedad y riqueza de las experiencias que se presentaron y los beneficios que de ellas están derivando sus ejecutores. El desafío que se presenta ahora es el de como generalizar estas experiencias, bien sea a través de la transferencia juiciosa de soluciones, como de la adaptación inteligente de otras o, lo que es quizás más fructífero, el uso creativo de los principios que subyacen a las soluciones exitosas para abordar los problemas singulares que afectan a ciudades específicas.

Con la realización del simposio y la publicación de los trabajos presentados en ese evento, el Banco espera contribuir a la disseminación de las experiencias de política y buenas prácticas de gestión urbana. Asimismo, este simposio permitió al Banco reafirmar ante la comunidad internacional su compromiso de colaborar con las ciudades para desarrollar y adaptar sus estructuras a las necesidades del crecimiento económico eficiente y equitativo que demanda la población y que será la clave de la competitividad de las economías nacionales en el nuevo siglo.

Waldemar Wirsig

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible, BID

Página en blanco a propósito

Indice

Introducción	1
<i>Robert Daughters</i>	

PRIMERA PARTE Las ciudades de América Latina y el Caribe en el siglo XXI

Ponencias

Nuevas direcciones en política y gestión urbana	13
<i>Richard Batley</i>	
Las ciudades en la economía global	21
<i>Saskia Sassen</i>	

SEGUNDA PARTE La ciudad y el desarrollo económico

Ponencias

La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica	33
<i>Peter Nientied</i>	
La ciudad como motor del desarrollo	43
<i>Jaime Ravinet</i>	

Talleres

Desarrollo económico local

Desarrollo local y crecimiento económico: el papel de las ciudades	49
<i>María Teresa Costa Campi</i>	
Barcelona, ciudad emprendedora	53
<i>Maravillas Rojo</i>	
Desarrollo local en el País Vasco y Vitoria	59
<i>Javier Larraya</i>	
Promoción de la pequeña y mediana empresa en Rafaela	65
<i>Ricardo M. Peirone</i>	
El encadenamiento productivo: El caso de la comuna de San Joaquin	72
<i>Jossie Escárate</i>	

Revitalización urbana

Revitalización urbana	73
<i>Eduardo Rojas</i>	
La recuperación del equilibrio en la zona céntrica de Kingston.	79
<i>Morin Seymour</i>	
Empresa del Centro Histórico de Quito	87
<i>Teodoro Peña</i>	
Renovación del centro histórico de Barcelona	93
<i>Joan Albert Dalmau</i>	

Transporte urbano

Transporte urbano	97
<i>Ralph Gakenheimer</i>	
Curitiba y su red integrada de transporte	101
<i>Carlos Ceneviva</i>	
Proceso de privatización de trenes urbanos y del metro de Buenos Aires	111
<i>Jorge Kogan</i>	
El sistema de trolebuses en la ciudad de Quito.	117
<i>César H. Arias</i>	

TERCERA PARTE Gobernabilidad

Ponencias

- El gobierno local: una responsabilidad compartida 129
Andrew Nickson
 La competencia como antídoto contra la corrupción 141
Ronald MacLean

Talleres

Gestión municipal

- Gestión municipal 145
Roberto Samayoa
 Democracia y participación popular 149
Raul Pont
 La gestión municipal en Valledupar 155
Elías Ochoa
 Desarrollo institucional para la descentralización y el fortalecimiento de la gestión local:
 enseñanzas y caminos 161
Carlos Alberto d'Oliveira
 Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos 167
Richard Batley
 Plan Metrópolis 2010—Guatemala 173
Eduardo Castillo

CUARTA PARTE Agenda Social

Ponencias

- Reconstrucción de la urdimbre social 177
Ben Richards
 La reconstitución de la trama social 183
Alberto Etchegaray

Talleres

Vivienda y Mejoramiento de Barrios

- Política de vivienda: Cuáles son las enseñanzas y hacia dónde nos dirigimos 191
Michael Jacobs
 Rio de Janeiro: una perspectiva actual de la ciudad 195
Sérgio Magalhães
 El CAVIP: mejoramiento integral del hábitat popular urbano en el Ecuador 201
Alberto Rosero
 El sistema financiero nacional para la vivienda en Costa Rica 209
Rebeca Grynszpan

Violencia Urbana

- Prevención de la violencia a través del control de sus factores de riesgo 215
Rodrigo Guerrero
 El Programa DESEPAZ de la Alcaldía de Cali para la prevención de la violencia 223
Gustavo de Roux
 Prevención de la violencia juvenil: requisito previo para el desarrollo de la sociedad 233
Ronald Slaby
 Viva Rio, proceso de integración cívica de la ciudad 243
Rubem César Fernandes
 La pobreza urbana y la violencia en Jamaica 250
Caroline Moser

QUINTA PARTE Financiando las ciudades

Ponencias

Financiamiento de las ciudades	255
<i>Kenneth Davey</i>	
Financiando la ciudad	263
<i>Juan Antonio Zapata</i>	

Talleres

Financiamiento municipal

Financiamiento municipal	275
<i>Fernando Rojas</i>	
Estrategias para el financiamiento para las inversiones municipales	277
<i>Lubomir Ficinski Dunin</i>	
FINDETER, Sistema de financiamiento nacional para las inversiones municipales	283
<i>Antonio Gómez</i>	
Colombia: descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales	291
<i>Alberto Maldonado</i>	

Microfinanciamiento

Microfinanciamiento urbano	297
<i>Rafael Guardans</i>	
El apoyo al desarrollo económico en el sector informal	299
<i>Aristóteles Esperanza</i>	
Construcción de un hábitat accesible a los sectores de bajos ingresos	307
<i>Eloísa Ulibarri</i>	
Las familias de bajos ingresos acceden al financiamiento privado para la vivienda	317
<i>Raúl Bascón</i>	

SEXTA PARTE Medio ambiente urbano

Ponencias

La ciudad como ecosistema: la administración del medio ambiente y la contaminación	329
<i>David Edelman</i>	
La ciudad como ecosistema—gestión ambiental y descontaminación	335
<i>Werner Zulauf</i>	

Taller

Servicios de saneamiento ambiental

Servicios ambientales básicos en América Latina y el Caribe	341
<i>Fabrice Henry</i>	
La experiencia de Empresas Públicas de Medellín	347
<i>Francisco Piedrahita Díaz</i>	
Aguas Argentinas: cuatro años después de la concesión	353
<i>Juan Carlos Fontana</i>	
Microempresas de gestión ambiental urbana	355
<i>Jorge Price</i>	

Página en blanco a propósito

Introducción

Robert Daughters¹

Tras un turbulento período de transición demográfica rural-urbano y, más recientemente, de devolución de poder a gobiernos subnacionales, los países de América Latina y el Caribe se encuentran frente a un nuevo escenario de desarrollo en el que la *ciudad* y la *dimensión local* pasan a un primer plano.

En 1997 la población urbana representaba más del 75 por ciento de la población total de la región, alcanzando un nivel comparable al de Europa y los Estados Unidos. Es más, la región tiene ahora más de 40 ciudades con una población superior al millón de habitantes—cifra que se duplicó durante las dos últimas décadas. De éstas, cinco se encuentran entre las veinte aglomeraciones más grandes del mundo, las denominadas megaciudades. Consecuentemente, la futura agenda de acción pública y privada en la región tendrá necesariamente que diseñarse en función de las demandas de una sociedad netamente urbana.

Esta tendencia se ha reforzado con las reformas estructurales que se han iniciado en la región en el campo de la democratización y descentralización, a raíz de las cuales la mayoría de los países han transferido a los gobiernos subnacionales importantes responsabilidades y recursos para la provisión de servicios e infraestructura básica. Como resultado, las municipalidades y los estados o provincias se han transformado en protagonistas centrales del desarrollo económico y social de la región.

A esto se suman la nueva configuración de las relaciones comerciales a nivel mundial en donde las divisiones entre fronteras nacionales pierden cada vez más relevancia en el movimiento de bienes y servicios en tanto que las actividades económicas se llevan a cabo especialmente entre ciudades. Estas funcionan hoy como nodos centrales de grandes redes de telecomunicación, transporte y finanzas en las que el concepto de competitividad se convierte en un

elemento determinante. A fin de sobrevivir en este mercado la ciudad del futuro estará obligada, por lo tanto, a atraer, generar y retener actividad empresarial. Como es sabido, esto depende de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos ofrecidos. Cualquier dirigente moderno de una ciudad, por lo tanto, entiende que su futuro está estrechamente relacionado con la eficacia de su gestión. Este sentido de responsabilidad, reforzado por los crecientes aumentos de ingresos locales que han ocurrido en la mayoría de los países, ha estimulado un gran florecimiento de iniciativas, transformando la región en un laboratorio de experiencias útiles—y en muchos casos replicables—de gestión urbana.

Consciente de esta tendencia, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó un simposio sobre las ciudades para compartir ideas sobre el nuevo papel de los centros urbanos en el futuro de la región y, a la vez, crear un foro de intercambio de experiencias exitosas de gestión local. La amplitud de la agenda de la reunión reflejó la complejidad de funciones y responsabilidades que hoy enfrentan los administradores de ciudades.

El simposio se organizó alrededor de seis grandes áreas temáticas: tendencias globales; desarrollo económico; gobernabilidad; agenda social; financiamiento de la ciudad; y medio ambiente urbano. Estos temas fueron subdivididos en nueve subtemas operativos que sirvieron de base para la presentación de los estudios de caso: desarrollo económico local; revitalización de las ciudades; transporte; gestión municipal; vivienda y mejoramiento de barrios; violencia urbana; financiamiento municipal; microfinanciamiento; y gestión de servicios ambientales.

La discusión en este libro está orientada alrededor de las seis grandes áreas temáticas mencionadas y los nueve subtemas operativos. La primera parte analiza el impacto de los procesos de globalización y descentralización en el funcionamiento de las ciudades de América Latina y el Caribe. El

¹ Especialista Urbano Principal, Banco Interamericano de Desarrollo.

tema constituye el marco de referencia para las partes subsiguientes.

En la segunda parte se discute los distintos aspectos del desarrollo económico urbano haciendo referencia a tres áreas programáticas particulares: programas de fomento empresarial (desarrollo económico local); revitalización de los centros de las ciudades; y transporte urbano. En la tercera parte se presentan diferentes enfoques y experiencias acerca de la gobernabilidad a nivel local, incluyendo casos de buenas prácticas de gestión municipal. La discusión sobre la agenda social de las ciudades se desarrolla en el capítulo cuarto, tratándose en detalle dos áreas de acción prioritarias: vivienda social, y violencia urbana. En la quinta parte, se examina distintos sistemas de financiamiento urbano, con particular énfasis en las finanzas municipales, como así también en mecanismos de microfinanciamiento. Por último, en la sexta parte se analiza la temática del medio ambiente urbano, prestando atención especial a la gestión de los servicios de saneamiento ambiental.

Tendencias globales

Como resultado del proceso de globalización de la economía mundial, las ciudades han pasado a desempeñar un papel estratégico en el nuevo orden internacional. El avance en las telecomunicaciones y las nuevas formas de integración regional han colocado a los centros urbanos frente a una encrucijada. Por una parte, la ciudad desempeña hoy un papel estratégico en un escenario de rápida integración regional. Por la otra, este mismo proceso de transformación obliga a las ciudades a lograr una mayor competitividad, en un ámbito caracterizado por una amplia y creciente movilidad del capital.

Dos documentos en este volumen examinan las implicaciones de los cambios en el contexto internacional. En el primero de ellos, Saskia Sassen presenta una discusión general del impacto de la globalización sobre los sistemas de organización de actividades estratégicas a procesos económicos transnacionales. El informe analiza, además, la importancia del surgimiento de nuevas jerarquías urbanas globales y regionales y de las tendencias masivas a la dispersión espacial de las actividades a través de redes de producción internacional. El documento muestra, por otra parte, cómo estas tendencias han contribuido, paradójicamente, a una demanda de nuevas formas de centralización territorial de las operaciones de administración y control de alto nivel. Un aspecto decisivo de este proceso ha sido el desempeño de los centros internacionales de comercio como mediadores en la relación entre la economía mundial y los estados nacionales.

En el segundo informe, Richard Batley examina las limitaciones y oportunidades que estos cambios representan para la estructura interna de las ciudades. El análisis se basa en dos preguntas fundamentales: (i) hasta dónde la globalización debe entenderse como una amenaza a la razón de ser de los centros urbanos; y (ii) hasta dónde la concentración de funciones en las capitales aumentará los desequilibrios espaciales y sociales.

En relación con el primer punto, el informe pone en duda el fatalismo de algunos enfoques respecto a la marginación de las ciudades intermedias y pequeñas que han quedado excluidas del nuevo sistema de organización global. Según Batley, el destino de las ciudades, cualquiera sea su tamaño, no está predeterminado por la influencia de sus agentes sociales sino sujeto a los mismos. La incorporación al nuevo sistema de relaciones económicas internacionales depende, en gran medida, de las iniciativas que se tomen a nivel local.

Con respecto a la segunda pregunta, el documento examina el supuesto implícito en el argumento de Sassen sobre el aumento de la desigualdad social como resultado del cambio en las relaciones económicas globales. Si bien la demanda creciente de mano de obra altamente especializada podría generar la exclusión de una alta proporción de la fuerza de trabajo del mercado laboral formal, esto no debería interpretarse como una situación determinista. Una vez más, la iniciativa de los agentes locales podría contribuir en forma decisiva a reducir las tendencias hacia la desigualdad.

Desarrollo económico

Los cambios sustantivos que han tenido lugar en las relaciones económicas internacionales han generado demandas adicionales sobre la función de las ciudades, obligando a un nuevo enfoque sobre métodos y políticas de planificación. Frente a este escenario las ciudades deberán posicionarse estratégicamente para operar en forma competitiva, mediante la adaptación tecnológica y el fomento a la inversión. Esto explica la importancia de superar rigideces estructurales, promoviendo el desarrollo de los sectores más dinámicos e intensificando los procesos de integración y articulación local y regional. La formación de un consenso entre empresas, trabajadores, comunidades y gobiernos, constituye un instrumento clave para el éxito de este objetivo.

Dos documentos en el presente volumen tratan el tema del desarrollo y la competitividad económica de las ciudades. En el primero, Peter Nientied llama la atención sobre el carácter multisectorial del desarrollo económico visto desde la perspectiva local. En este sentido, y dentro de las

ciudades, la eficiencia de servicios básicos de infraestructura, del mercado de tierras y propiedades, de la administración pública, y de los servicios culturales, sumados a la estabilidad social, desempeñan un papel determinante en la productividad de las empresas.

A partir del análisis de algunos aspectos sobresalientes de los procesos de globalización y concentración urbana, el documento de Jaime Ravinet destaca dos grandes desafíos que enfrentan los gobiernos locales para mejorar la competitividad de las ciudades: la capacitación de la mano de obra, y la modernización de la provisión de servicios básicos. En el primer caso, el autor rescata las ventajas comparativas de los gobiernos locales para alcanzar este objetivo. Su proximidad al mercado laboral local les permite interpretar y responder más directamente a las demandas laborales de las empresas locales, con adecuados programas de capacitación. La modernización de la provisión de servicios básicos, requiere la participación activa del sector privado a fin de asegurar un nivel de eficiencia de alcance internacional.

Promoción del desarrollo económico local

Para introducir los casos correspondientes al tema de la promoción del desarrollo económico local, el documento de María Teresa Costa Campi destaca el papel cada vez más preponderante de los modelos de desarrollo endógeno, en contraposición a los modelos neoclásicos tradicionales. En tanto que estos últimos se concentran en factores no espaciales (capital, mano de obra y tecnología), los primeros se basan en los aspectos vinculados al territorio y a su historia. De acuerdo con este enfoque, el éxito o fracaso de las estrategias de crecimiento económico están estrechamente vinculados a la disponibilidad y características de los recursos propios de una localidad.

En la discusión de los casos presentados en este foro, el documento de Maravillas Rojo introduce el principio de subsidiaridad y proximidad como elemento clave dentro del contexto de acción local. Reconociendo, sin embargo, las limitaciones que enfrentan los gobiernos locales frente al desafío del siglo XXI, el informe examina algunos de las características que contribuyeron al éxito alcanzado por el modelo de desarrollo de Barcelona, convertido en referencia para el desarrollo urbano de varias capitales mundiales. Esas características incluyen la planificación estratégica; integración en la economía mundial; capacitación de la fuerza laboral; descentralización de servicios y participación ciudadana; liderazgo en la introducción de nuevas tecnologías y técnicas gerenciales; búsqueda de consenso; y eficiencia en la gestión.

Los tres casos siguientes se refieren a la actuación de mu-

nicipios mas pequeños en la promoción de actividades económicas en su respectivas regiones. Los documentos de Javier Larraya, Ricardo Peirone y Jossie Escárte resumen las iniciativas realizadas por los municipios de Vitoria-Gasteiz, en el País Vasco; Rafaela, en Argentina; y San Joaquín, en Chile. En estas tres experiencias es posible reconocer una agenda común de intervenciones exitosas, cuyas características más importantes son: (i) la planificación estratégica entre los sectores público y privado; (ii) el desarrollo de mecanismos de articulación y comunicación horizontales entre los agentes productivos y con la sociedad civil; (iii) la creación de polígonos industriales para la localización de pequeñas y medianas empresas; (iv) el establecimiento de programas de capacitación continua; y (v) el desarrollo de acciones de rehabilitación urbana.

Revitalización urbana

Sobre el tema de revitalización urbana, el documento de Eduardo Rojas analiza los procesos de obsolescencia que afectan la estructura física y funcional de las zonas céntricas urbanas, y sus consecuencias sobre el futuro productivo y la competitividad económica de las ciudades. El autor propone la acción conjunta de los sectores público y privado como el mecanismo más efectivo para revertir las tendencias observadas.

Los casos de Kingston, Jamaica; Quito, Ecuador, y Barcelona, España, ilustran el potencial de la colaboración público-privada, a través de sociedades de economía mixta, para alcanzar estos objetivos. Al respecto, el informe de Morin Seymour ejemplifica la aplicación exitosa de este modelo para la recuperación de zonas deterioradas del centro de Kingston.

En su informe sobre la experiencia de rehabilitación del centro histórico de Quito, Teodoro Peña describe la experiencia positiva de una empresa mixta, que con un decidido apoyo legislativo y siguiendo el modelo de Barcelona, logró consolidar un clima de confianza para la inversión privada, fomentar el turismo histórico, y ordenar el comercio informal en el centro de la ciudad.

Por su parte, Joan Dalmau describe el proceso y sintetiza los logros alcanzados por la empresa PROCIVESA en la revitalización de la zona antigua del centro de Barcelona, "Ciutat Vella". Una vez más se verifica la agilidad y eficacia de gestión del mecanismo de sociedad de economía mixta, para llevar acabo intervenciones multisectoriales con requerimientos de estrecha colaboración entre entidades públicas y privadas.

Transporte urbano

El documento de Ralph Gakenheimer enfatiza la importancia del funcionamiento eficiente de los sistemas de transporte sobre la productividad urbana, y el logro de la equidad social en las ciudades. Utilizando los ejemplos de Curitiba, Buenos Aires y Quito, el autor identifica la participación del sector privado como uno de los elementos clave para la solución de problemas estratégicos, facilitando nuevas formas de acceso al capital, reduciendo los subsidios operativos; y fomentando la búsqueda de consenso. Al mismo tiempo, el apoyo del sector público se torna indispensable, particularmente en lo que se refiere a las formas en que se administra la privatización, y a la introducción de reformas consideradas decisivas para la prestación eficiente de este servicio. Al respecto, el informe plantea el debate existente en torno a la descentralización para volcarse en favor de lo que el autor denomina un federalismo creativo. Esto es, el desarrollo de un sistema coparticipativo entre el gobierno central y las administraciones urbanas para garantizar racionalidad en las inversiones y responsabilidad en la gestión de sistemas de alcance multijurisdiccionales.

El tema de la distribución de funciones entre los sector público y privado se retoma en los tres casos que se mencionan a continuación. El documento de Carlos Ceneviva describe el reconocido sistema de transporte público creado por la ciudad de Curitiba, enfatizando el papel ineludible del gobierno local como coordinador de la oferta de servicios de transporte por empresas privadas. Al mismo tiempo, el autor destaca el caso de Curitiba como uno de los pocos ejemplos exitosos de integración entre la planificación del uso del suelo y de los sistemas viales y de transporte colectivo.

En un análisis histórico comparativo de la gestión pública y privada de los servicios de transporte en Buenos Aires, Jorge Kogan resalta el notable mejoramiento en la eficiencia de los servicios de trenes urbanos como resultado de la reciente privatización. En este aspecto, el informe constituye una guía práctica para la concesión de estos servicios.

El documento de César Arias discute el caso del proyecto de trolebuses en Quito, así como las dificultades encontradas por la municipalidad para llevar a cabo su plan de reforma del sistema de transporte colectivo en la ciudad. El análisis destaca el impacto que ha tenido el sistema de trolebuses para revitalizar el centro histórico de la ciudad, enfatizando la importancia de iniciativas de ordenamiento del uso del suelo sobre la viabilidad y efectividad de los servicios de transporte colectivo. Al mismo tiempo, y mediante el ejemplo de los problemas planteados por la fuerte oposi-

ción de intereses gremiales y burocráticos, particularmente la de los transportistas privados, el documento destaca la importancia de las negociaciones con la comunidad a fin de garantizar la viabilidad de estas intervenciones.

Gobernabilidad

La región está llevando a cabo un proceso de reforma política y administrativa, caracterizado por una marcada devolución de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales. Bajo la doble bandera de descentralización y democratización, la ciudadanía exige cada vez más rendición de cuentas y participación en la gestión pública. Esto es particularmente evidente a nivel de gobierno municipal, el nivel más cercano a la comunidad. En un breve período de cinco a diez años, los gobiernos locales de la región han encarado una transformación total de expectativas sobre sus responsabilidades de gestión. Sin embargo, siglos de centralismo han dejado a los gobiernos locales muy mal equipados para asumir sus nuevas responsabilidades. Consecuentemente, la generación de capacidad institucional en los gobiernos locales será uno de los retos importantes para la región durante las próximas décadas.

Los documentos de Andrew Nickson y Ronald MacLean tratan sobre este desafío. En el primero, el autor divide el proceso de desarrollo institucional local en tres grandes líneas de acción: (a) la eficiencia en la provisión de servicios; (b) la capacidad global de administración del gobierno local; y (c) el buen gobierno. En el primer caso la eficiencia se lograría esencialmente, mediante la participación del sector privado. Con relación al segundo punto, la atención debería concentrarse en la modernización de políticas de personal a nivel local. Por último, con respecto al buen gobierno, se trataría de diseñar e implementar mecanismos de rendición de cuentas, tanto hacia el gobierno central como frente a la ciudadanía. Por su parte, el documento de MacLean hace hincapié en la importancia de fomentar competencia y la transparencia en la provisión de servicios públicos, como instrumentos de prevención y control de la corrupción y el clientelismo.

Un segundo documento de Richard Batley examina los tipos de acuerdos que actualmente están llevando a cabo el sector público y privado a nivel local. No obstante demostrar las ventajas que pueden obtenerse con la incorporación de la iniciativa privada en la administración de servicios públicos, el análisis destaca las complejas funciones de regulación y fiscalización que, en general, recaen sobre los gobiernos locales al otorgar concesiones de servicios públicos. En vista de las debilidades institucionales frecuen-

temente encontradas a nivel local, este requisito no siempre se cumple satisfactoriamente.

Gestión municipal

En su introducción a los estudios de caso presentados para este capítulo, el documento de Roberto Samayoa postula cinco factores comunes a las buenas prácticas de gestión urbana: primero, una visión integral y de largo plazo, como punto de partida para la definición de estrategias de acción; segundo, un liderazgo integrador; tercero, la participación activa de todas las fuerzas vivas de la comunidad; cuarto, la innovación en la solución de los problemas; quinto, la incorporación del potencial de la empresa privada en la provisión de servicios.

El caso del municipio de Valledupar presentado por Elías Ochoa, constituye un buen ejemplo de exitosa administración de los servicios sociales, explicado por: (i) una fuerte participación ciudadana en soluciones innovadoras; y (ii) la continuidad en las estrategias de gestión a lo largo de diferentes administraciones. Los resultados más destacados han sido el manejo eficiente de las finanzas locales, y los excelentes niveles de cobertura y calidad de las prestaciones en educación, salud, vivienda e infraestructura básica.

En su documento sobre el mecanismo de gestión participativa del presupuesto municipal, Raul Pont muestra la viabilidad del modelo utilizado por el municipio de Porto Alegre. Mediante un sistema de consulta que incorpora, en diferentes formas, a más de 100.000 participantes representativos de los distintos sectores de la población, este procedimiento permite definir una visión integrada de prioridades de inversión y, al mismo tiempo, evaluar y supervisar la ejecución del presupuesto local.

Carlos Alberto d'Oliveira, por su parte, presenta el modelo de asistencia técnica y capacitación municipal desarrollado por el Instituto Brasileiro de Administración Municipal (IBAM). Este modelo se basa en un sistema de provisión de servicios de capacitación definidos exclusivamente por la demanda efectiva de las instituciones locales.

Por último, el documento de Eduardo Castillo describe los logros obtenidos por la municipalidad de Guatemala, en la movilización de recursos del sector privado para el mejoramiento del medio ambiente y el transporte público. Mediante un sistema de alianzas con empresas privadas basado en las estrategias del Plan Metrópolis 2010, el municipio logró ampliar el volumen total de recursos para inversiones y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de aquellos sectores.

Agenda social

La enorme presión que enfrentan los gobiernos locales en términos de responsabilidades derivadas de los procesos de descentralización, se agudiza por la inexorable concentración de la pobreza y el aumento de la violencia en los centros urbanos. Cómo encaran los gobiernos, los ciudadanos y el sector privado estos desafíos, es el tema de este capítulo.

Según Ben Richards, las ciudades no se han recuperado de las crisis socioeconómica de los años ochenta, sino que por el contrario, las situaciones de pobreza, inseguridad e inaccesibilidad a los servicios sociales básico se han agudizado. Sumado a esto, el concepto de derecho social se ve restringido por la elevada prioridad que tienen las metas de estabilidad macroeconómica. Consecuentemente, los centros urbanos se han visto en la necesidad de desarrollar estrategias de sobrevivencia en un ambiente de pragmatismo. Frente a esta situación las municipalidades desempeñan un papel crítico para enfrentar tres problemas fundamentales: segregación social, pobreza y violencia por su capacidad de generar sentido de pertenencia y generar respuestas integrales.

Concentrándose en el tema de la pobreza, Alberto Etchegaray enfatiza el problema de desintegración social en las ciudades resultante de las crecientes desigualdades. La solución del mismo depende, en gran medida, de la profundización de los procesos de democratización, la participación ciudadana, y la descentralización y modernización del Estado.

Vivienda y mejoramiento de barrios

Para introducir los estudios de caso sobre este sector, Michael Jacobs examina la evolución de políticas y estrategias para el sector vivienda, estableciendo un marco de referencia para entender el origen de los enfoques actuales y sugerir algunos principios para evaluar los mismos. El documento describe el proceso gradual de cambio desde una estrategia de intervención directa del gobierno como productor y financiador de vivienda social, hacia un enfoque del Estado como facilitador de las acciones del mercado, formal e informal. En este nuevo enfoque, los temas clave son: (i) el fortalecimiento del mercado de la vivienda; (ii) el diseño apropiado de los mecanismos de subsidios; y (iii) la liberalización del mercado de tierra urbana.

En su documento sobre el sistema financiero para la vivienda en Costa Rica, Rebeca Grynspan describe el funcionamiento de un modelo altamente eficaz basado en la combinación de subsidios a la demanda e incentivos a la participación del sector privado como financiador y/o productor. El caso demuestra, además, la viabilidad de solu-

ciones basadas en la intermediación activa de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para llegar a los sectores más pobres de la población (dos primeros estratos de ingresos).

El caso Favela Bairros en Rio de Janeiro, presentado por Sérgio Magalhaes, constituye una de las primeras iniciativas gubernamentales para atender en gran escala los problemas de asentamientos informales en áreas metropolitanas de la región. El documento señala que esto proviene de la actual política de vivienda del municipio orientada a promover la integración de los asentamientos espontáneos de la ciudad, al tejido urbano formal.

Alberto Rosero, por su parte examina una experiencia de mejoramiento integral de vivienda informal dirigida por una ONG en el Ecuador. La misma pone de relieve el esfuerzo del gobierno central para crear mecanismos de participación con las comunidades a fin de mejorar los servicios de vivienda, la infraestructura básica y la organización social.

Violencia urbana

En su discusión introductoria a los casos de buenas prácticas en respuesta a la violencia urbana, Rodrigo Guerrero enfatiza la necesidad de encarar este problema desde dos perspectivas: prevención, y control y mitigación. En el primer caso, se trata de atacar el problema desde sus causas (alcoholismo, posesión de armas de fuego, tradiciones culturales, ineficacia de los sistemas de seguridad y justicia, medios de comunicación, violencia familiar, pobreza y marginalidad). Las estrategias de control y mitigación hacen referencia a la manera de responder eficazmente a las consecuencias. Ambas opciones requieren de la acción conjunta de los gobiernos y la sociedad civil.

La presentación del Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) de Cali, efectuada por Gustavo de Roux, destaca tres logros esenciales: (i) el compromiso del municipio para realizar y financiar, conjuntamente con el gobierno central, acciones de prevención y control de la violencia; (ii) la creación de sistemas de vigilancia y coordinación de esfuerzos entre instituciones públicas y privadas; y (iii) el desarrollo de sistemas de información como vehículo de educación y concientización de la comunidad urbana.

Ronald Slaby, por su parte, señala que el origen de la mayor parte de las formas de violencia se encuentra en la niñez, y se manifiestan durante la adolescencia y juventud. Por consiguiente, la estrategia más importante es la prevención mediante acciones dirigidas, principalmente, al primero de estos grupos etarios. La clave para la prevención

temprana, según el autor, es la acción sistemática y coordinada entre el sector público, la comunidad y la familia, para reducir el conjunto de factores externos que promueven la violencia en la vida cotidiana de los niños.

En su discusión sobre el proceso de integración cívica contra la violencia en la ciudad de Rio de Janeiro, Rubem César Fernandes describe la creciente institucionalización de un movimiento surgido espontáneamente en la comunidad, como expresión de repudio a los altos índices de delincuencia. Gradualmente, a través de esfuerzos de concertación, consulta y diálogo entre los distintos sectores de la sociedad, se ha logrado establecer algunas estrategias de acción involucrando a las fuerzas de seguridad, a las organizaciones de barrios y al gobierno municipal.

El documento de Caroline Moser presenta los resultados de una investigación realizada en cinco comunidades urbanas de Jamaica, a fin de identificar las relaciones causa-efecto entre violencia y pobreza. En su análisis, la autora concentra la atención en la violencia como obstáculo a la superación del estado de pobreza. Dentro de este concepto destaca, particularmente, la importancia del concepto de capital social, entendido como los mecanismos de reciprocidad comunitaria que constituyen un activo importante para la sobrevivencia de las familias. Los resultados del estudio muestran cómo la violencia tiende a erosionar este capital reforzando los ciclos de pobreza. En línea con este argumento, Moser señala la necesidad de concentrar esfuerzos en acciones de reconstrucción y fortalecimiento del capital social.

Financiamiento de la ciudad

Los trabajos que se presentan en esta parte enfocan el financiamiento de la ciudad desde dos puntos de vista: el manejo de los recursos fiscales, tanto a nivel intergubernamental como municipal, y las estrategias orientadas a apoyar los sectores productivos locales, particularmente micro-empresas y vivienda social. Al respecto, el documento de Kenneth Davey constituye una guía sencilla y práctica para la administración eficiente de las finanzas locales. El énfasis de este artículo se encuentra en seis rubros de acción que los gobiernos subnacionales deberán considerar: tarifas, impuestos, privatización, crédito, finanzas intergubernamentales, y gastos. Así por ejemplo, dado el riesgo político que implica la fijación de tarifas para los servicios públicos, el autor recomienda la aplicación de un sistema de actualización anual y automática. En lo que respecta a mecanismos crediticios, sugiere explorar la utilización de mecanismos de bonos para permitir acceso al mercado de capitales.

Por su parte, Juan Antonio Zapata describe el proceso de descentralización fiscal en Argentina durante los últimos 15 años y sus repercusiones sobre las relaciones intergubernamentales. Al respecto, señala un aumento en el índice de dependencia de las provincias y municipios vis-a-vis el gobierno central. No debe sorprender por lo tanto, que la conclusión de este trabajo refuerce la idea de que los gobiernos subnacionales deben aumentar su correspondencia (esfuerzo propio) fiscal, a fin de alcanzar un mayor grado de autonomía.

Financiamiento municipal

En la introducción a los casos que siguen, el documento de Fernando Rojas analiza los puntos más destacados de las distintas presentaciones, señalando los esfuerzos y logros alcanzados por las municipalidades del Estado de Paraná, en Brasil, y los gobiernos locales colombianos, en dos áreas: el mejoramiento del ahorro corriente, y el mayor acceso a las fuentes de crédito para la inversión.

Los documentos presentados por Lubomir Ficinski y Antonio Gómez Merlano representan ejemplos de mecanismos alternativos de financiamiento de la inversión municipal. En el primero, el autor describe la experiencia exitosa del estado de Paraná en la creación de un fondo de desarrollo urbano. Iniciado en 1981, la característica primordial de este esfuerzo fue su conversión de un instrumento de racionalización de transferencias del estado a los municipios, a un mecanismo crediticio autosustentable. En su forma actual, el programa pone tanta prioridad en actividades de fortalecimiento institucional de las instancias locales de gobiernos, como en la implementación de innovaciones crediticias.

Por su parte, el trabajo de Gómez Merlano analiza el funcionamiento de la principal entidad de crédito público municipal en América Latina (Financiera de Desarrollo Territorial—FINDETER—de Colombia) frente a un clima de competencia creciente con el sector financiero privado, y de elevado endeudamiento local. En sus conclusiones, el autor apoya la legislación reciente del gobierno central de Colombia, tendiente a promover disciplina en las modalidades de endeudamiento de los municipios y departamentos.

El último documento de este grupo, presentado por Alberto Maldonado, retoma la experiencia de descentralización fiscal en Colombia, vinculándola al desempeño fiscal de los gobiernos locales. Nuevamente aquí se examina el impacto del aumento de las transferencias centrales sobre el esfuerzo propio fiscal de 50 municipios colombianos. En contraposición con las preocupaciones de Zapata respecto al caso Argentino, Maldonado concluye que no existe ne-

cesariamente relación directa entre transferencias y esfuerzo fiscal. Es así que en los casos estudiados se observó que, paralelamente a los aumentos de transferencias nacionales, se produjeron incrementos substanciales en los ingresos propios municipales.

Microfinanciamiento urbano

En una breve introducción a las presentaciones de casos, Rafael Guardans destaca la dimensión social implícita en el microfinanciamiento urbano. Aunque el éxito de estos sistemas dependa de conceptos de autodesarrollo y autosostenibilidad, por su fragilidad socioeconómica los mismos requieren también de un considerable apoyo técnico e institucional.

Aristóteles Esperanza describe la experiencia de una de las primeras entidades financieras de apoyo al desarrollo económico de la microempresa que ha logrado alcanzar reconocimiento formal como intermediario financiero. Mediante una tecnología crediticia especializada, la Financiera CALPIA, S.A. ha logrado mantener su compromiso de apoyo a sectores informales, apoyada en un control riguroso de su cartera. Adicionalmente, según el autor, la entidad pretende ampliar el alcance de su actividades mediante la apertura de una línea de préstamos para el mejoramiento de la vivienda de interés social.

Por su parte, Eloísa Ulibarri presenta de manera ilustrativa la experiencia de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) en Costa Rica con el Programa del Hábitat Popular Urbano. El énfasis particular de este artículo está en el éxito de FUPROVI como mecanismo de intermediación, posibilitando el acceso de los sectores de menores recursos al sistema financiero nacional para la vivienda (SFNV).

Partiendo del análisis del Centro de Servicios Integrado para el Desarrollo Urbano (PROA) del Municipio de El Alto (Bolivia), el trabajo de Raúl Bascón sintetiza el proceso de montaje de un sistema crediticio adaptado a las realidades socioeconómicas del sector informal. Luego de un proceso de ensayo y error orientado a identificar la mejor opción para convertir a estas familias en sujetos de créditos, el programa optó por: (i) trabajar activamente con los solicitantes para regularizar sus derechos de propiedad y permisos de construcción; y (ii) negociar con la banca comercial la flexibilización de los requisitos de garantías y documentación.

Medio ambiente urbano

La amenaza actual y potencial que las concentraciones urbanas representan sobre el medio ambiente constituye una de las problemas más urgentes a considerar en las estrategias de desarrollo de las ciudades. Aspectos tales como el deterio-

ro de la calidad y el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación del aire y el aumento de la vulnerabilidad a los desastres naturales, se incorporan cada vez con más frecuencia en la listas de preocupaciones de las políticas urbanas. Asimismo, los conceptos de mejoramiento de la calidad de vida están tomando más importancia en el diálogo entre la ciudadanía y gobiernos locales. La relación entre urbanización y medio ambiente y el diseño de políticas sensibles, constituyen los temas centrales de esta parte.

Al respecto, en su presentación David Edelman introduce los elementos de la agenda del medio ambiente urbano haciendo énfasis en la característica multisectorial de esta problemática. Al respecto, el autor hace hincapié en la necesidad de introducir medidas regulatorias y de control para asegurar adecuada coordinación entre los diferentes agentes intervinientes.

A través de la experiencia del municipio de São Paulo, el autor discute la necesidad de acciones integradas verticalmente (intergubernamental) y horizontalmente (entre instituciones del municipio). En todos los casos, estas acciones se definen en base a mecanismos de concertación que giran en torno a objetivos comunes de mejoramiento de la calidad de vida. Por último, el documento señala la importancia de la disponibilidad de instrumentos legales para asegurar el cumplimiento de normas de control ambiental.

Servicios de saneamiento ambiental

La administración de servicios de saneamiento ambiental es un tema especializado y dominante en la agenda de los alcaldes de ciudades. Para introducir los casos referentes a este tema, Fabrice Henry examina los principales factores institucionales, financieros y técnicos a considerar en el diseño de sistemas de provisión de servicios de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos. En la esfera institucional, Henry analiza la polémica existente en torno a la descentralización y/o privatización de estos servicios. La conclusión con respecto a la primera es que ésta sólo funciona si, al mismo tiempo, las empresas a cargo de los servicios funcionan autónomamente, sin interferencias políticas. En el caso de la privatización el autor indica que ésta no constituye en sí misma una alternativa óptima, al menos que se establezcan mecanismos de regulación que aseguren equidad en el acceso.

Los tres casos seleccionados son representativos de la gama de opciones institucionales para la gestión de servicios de saneamiento ambiental. El documento de Jorge Price presenta la opción de otorgar en concesión servicios de limpieza y eliminación de residuos sólidos a través de microempresas. Analizando la experiencia de la ciudad

de Lima, Price concluye que la viabilidad de esta modalidad de operación está estrechamente vinculada al tipo de acuerdos que se establezcan con el sector público y a su cumplimiento.

En su documento, Francisco Piedrahita revisa la experiencia de las empresas públicas de Medellín a cargo de los servicios de agua potable, alcantarillado y limpieza, enfatizando los logros de un sistema basado en conceptos de autonomía administrativa y financiera. Este caso demuestra que, sin desconocer las ventajas de las opciones de privatización, ésta no es condición necesaria para lograr eficiencia y efectividad en la provisión de servicios de saneamiento ambiental.

Sobre este último tópico, Juan Carlos Fontana presenta un panorama diferente. En la discusión del caso de la Corporación Aguas Argentinas, se observa que la privatización de los servicios de agua y alcantarillado del área metropolitana de Buenos Aires ha sido una opción exitosa para lograr ciertas metas. Una vez más, en este caso, el autor se refiere a uno de los riesgos inherentes en la concesión de servicios, cual es la tensión y diferencias de opinión que pueden existir entre las entidades públicas reguladoras del servicio y la concesionaria.

Conclusiones

Uno de los aspectos más importantes que surge de este trabajo es que si bien las ciudades enfrentan una gama amplia y compleja de desafíos, cuentan, sin embargo, con un espectro igualmente amplio de potencialidades y recursos. Como queda demostrado, los procesos de descentralización y urbanización han generado en la región un florecimiento de iniciativas de innumerables actores locales, unidas a los esfuerzos de modernización emprendidos por los gobiernos centrales. Las conclusiones que se presentan a continuación sintetizan aspectos destacados de las anteriores presentaciones.

Principios de acción

- El desarrollo económico de una región urbana puede ser fuertemente influenciado por acciones concertadas de la comunidad local. Para esto se requieren dos condiciones básicas: la creación de un mecanismo de planificación estratégica y el desarrollo de una cultura de competitividad en los estándares de prestación de servicios y de calidad de vida.

- Una de las características de la problemática urbana es su dimensión multisectorial. Los gobiernos locales pueden trabajar más fácilmente que las instituciones nacionales para atender en forma integral problemas de esta naturaleza.

- Para lograr eficiencia y competitividad en su gestión,

el gobierno local necesita actuar rigurosamente sobre aspectos fundamentales de administración básica tales como tarifas, impuestos y recursos humanos.

■ Los gobiernos locales pueden contribuir de manera efectiva para mitigar las condiciones de segregación, aislamiento y vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos en las ciudades, mediante acciones orientadas a reconstruir el capital social y a vincular las actividades de los sectores formal e informal.

■ La incorporación del sector privado puede ser un instrumento poderoso para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos urbanos. Sin embargo, esta modalidad requiere de un sector público capaz de asumir las necesarias funciones regulatorias y de compensación social

en la provisión de servicios públicos urbanos.

■ Se pueden movilizar los recursos del mercado para atender a las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos, bajo ciertas condiciones: creación de mecanismos de subsidio a la demanda, explícitos y focalizados; adecuación de los procedimientos del sector formal a consumidores de bajos ingresos; y existencia de entidades de intermediación que faciliten el acceso de comunidades pobres a los mercados formales.

■ Los mecanismos de financiamiento de inversiones municipales se aproximan cada vez más a las reglas del mercado financiero privado. En consecuencia, los gobiernos locales necesitan mejorar sus sistemas de administración financiera para continuar siendo sujetos de crédito.

Página en blanco a propósito

1

PRIMERA PARTE

**Las ciudades de América Latina
y el Caribe en el siglo XXI**

Página en blanco a propósito

Nuevas direcciones en política y gestión urbana

Richard Batley¹

Nuevos patrones urbanos

La región de América Latina y el Caribe es altamente urbanizada. En 1990, la región tenía la misma población que Europa (440 millones de habitantes) y alrededor del mismo porcentaje (el 71 por ciento) de sus habitantes vivían en zonas urbanas. En México y gran parte de América del Sur, el período de rápido desarrollo urbano asociado con la transición de una economía rural a una economía urbana ya ha pasado y con él, el período de mayor presión sobre los administradores para proveer la infraestructura básica de los servicios urbanos. Lo que se observa ahora es una presión de distinta naturaleza sobre los administradores urbanos, derivada de los cambios ocurridos en la economía mundial, la reestructuración del sistema urbano, el deterioro de algunos aspectos de la economía y el surgimiento de nuevas demandas.

En 1990, la región contaba con 36 ciudades de más de un millón de habitantes, dos de las cinco ciudades más grandes del mundo y ocho de las cincuenta más grandes, aunque las ciudades de más de un millón de habitantes estaban creciendo mucho más lentamente que la población en general. Las principales ciudades—México, São Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro—mostraban tasas de crecimiento inferiores al 2 por ciento anual (UNCHS, 1996). Por otra parte, alrededor de esas ciudades se habían desarrollado “núcleos urbanos”, al relocizarse las industrias establecidas y desarrollarse nuevas industrias en un radio de 100 a 200 kilómetros.

Si bien parte de este cambio se habría producido de cualquier forma, el ajuste estructural y la liberalización de las economías nacionales protegidas están acelerando la declinación de las grandes ciudades como centros de pro-

ducción industrial pesada. Para muchos analistas, ello es el fin del aislamiento de las economías nacionales—la globalización—que constituye el factor más importante que afecta el futuro de las ciudades (Harris y Fabricius; 1996, Townroe, 1996; Sassen, 1994).

Las poblaciones y los administradores urbanos enfrentan nuevos conflictos y oportunidades en un entorno de reestructuración de las economías urbanas, lo que representa ventajas para algunos y desventajas para otros, y en el que la resolución de problemas está transfiriéndose a los niveles locales. De manera que el contexto de la administración urbana en los años ochenta y noventa se ve afectado por dos tendencias contrastantes: la globalización y la descentralización.

La globalización ha seguido a la liberalización de las economías nacionales. El primer impacto fue la disminución del PIB per cápita durante los años ochenta en todos los países de la región, excepto en Chile, Colombia y Jamaica. El segundo ha sido la recuperación económica, particularmente en el Cono Sur, pero con crecientes desigualdades sociales y espaciales, que afectan especialmente a los centros urbanos.

La descentralización de las responsabilidades a los niveles locales de gobierno ha coincidido en casi todos los países con la democratización; en realidad, la descentralización ha sido considerada un fenómeno intrínseco al proceso de democratización.

Paradójicamente, la descentralización parece estar produciéndose al mismo tiempo que la globalización y la liberalización de las economías. Los gobiernos nacionales reducen su ámbito de acción, mientras los gobiernos locales asumen nuevas responsabilidades. Este trabajo se refiere esencialmente al “espacio de maniobra” que los políticos y los administradores urbanos pueden encontrar en un

¹ Director, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham.

mundo más competitivo y en un proceso masivo de cambio. Su mensaje aboga en contra de un pesimismo pasivo y a favor de un realismo orientado a la acción.

¿Estamos indefensos frente a la globalización?

La primera pregunta que se plantea a quienes se interesan por la política y la administración urbana es si puede hacerse algo efectivo frente a la globalización. Algunos autores que se han referido al impacto de la globalización podrían fácilmente inclinarnos al fatalismo o al pesimismo acerca de las oportunidades de todas las ciudades y no sólo las que están más vinculadas globalmente. El argumento general es que la liberalización y el cambio tecnológico han hecho que las economías nacionales estén mucho más directamente expuestas a una economía mundial cada vez más integrada. Las ciudades se hallan en la avanzada del cambio porque constituían el centro de las actividades ahora más amenazadas: las industrias de fabricación orientadas al consumo interno, los servicios que respaldan a esas industrias y sus trabajadores, y la administración pública.

De acuerdo con el argumento de la globalización, ello no significa necesariamente que las ciudades pierdan su "razón de ser" como puntos nodales de la economía, sino que de alguna manera se conviertan en puntos nodales en un sistema internacional en vez de nacional (Amin y Thrift, 1994). Si bien la economía global está dispersa territorialmente, aún requiere lugares en los que se concentre lo que Sassen denomina las "funciones de comando" de las empresas multinacionales y los servicios comerciales especializados (especialmente las finanzas y la administración de las informaciones) que requieren tales empresas. Estas funciones pueden llevarse a cabo en un menor número de ciudades globales y en centros subregionales, que en consecuencia se convierten en "lugares de inmensa concentración de poder económico", mientras que las ciudades "que eran importantes centros manufactureros sufren una notable declinación" (Sassen, 1994, pág. 120).

Si bien algunas industrias pueden fracasar en la nueva competencia internacional, las que prosperan probablemente lo hagan fuera de los antiguos centros urbanos, porque las nuevas tecnologías de fabricación requieren más espacio, mientras que los mejores medios de transporte interurbano permiten la transferencia hacia la periferia de las ciudades y más allá (Mohan, 1994). No sólo la industria se traslada del centro de las ciudades a la periferia, sino también, según Sassen, lo hacen aquellos aspectos de administración rutinaria de oficina que requieren una gran fuerza laboral. En este sentido, las grandes municipalidades que ca-

racterizan a gran parte de América Latina presentan la ventaja de que las industrias y las oficinas trasladadas quedan dentro de la jurisdicción impositiva de las ciudades.

De acuerdo con el argumento de Sassen, parece ser que nuevamente son las principales ciudades regionales—São Paulo, Buenos Aires, México, Miami—las que cuentan con la base de servicios necesaria para el "nuevo orden", mientras que las pequeñas localidades a las que han emigrado las industrias en los últimos años pueden sufrir un deterioro económico al fracasar las nuevas industrias locales o trasladarse hacia regiones totalmente nuevas.

Sin embargo, incluso las ciudades "globales" no pueden sentirse seguras: la reestructuración de sus propias economías significa pérdida de empleos en las manufacturas, las tareas rutinarias de oficina y la administración pública; los nuevos empleos en los servicios comerciales basados en la información sólo están disponibles para una reducida proporción de la población (UNCHS, 1996). Por una parte, crece el empleo de alto ingreso en los sectores de servicios comerciales, mientras que por la otra, una creciente proporción de la fuerza laboral debe recurrir al sector informal de la economía para encontrar empleo (UNCHS, 1996; Harris y Fabricius, 1996; Sassen, 1994). Las desigualdades se acentúan en la medida en que las clases medias se contratan o abandonan la ciudad en favor de quienes se encuentran en el centro y la periferia de la nueva economía global. Miami podrá ser la capital de los servicios comerciales de América Latina, pero a su vez también es la cuarta ciudad más pobre de los Estados Unidos (*Financial Times*, 17 de febrero de 1997).

¿Están destinadas las capitales en las que se encuentran las principales empresas del mundo a incrementar la desigualdad y la exclusión social? ¿Están las ciudades que carecen de los nuevos servicios comerciales destinadas a la decadencia, en la medida en que las actividades manufactureras en gran escala, las actividades de procesamiento y las actividades rutinarias de oficina las abandonan y son reemplazadas por nada, un "vasto terreno que contiene ciudades, pueblos y aldeas cada vez más desvinculados de esta nueva dinámica de crecimiento internacional" (Sassen, 1994, pág. 39) Parecemos enfrentar una reversión del argumento de la dependencia: la nueva pesadilla es la desvinculación de la economía global.

Cinco propuestas

Este trabajo se basa en cinco propuestas que ofrecen alguna esperanza, aunque dentro de las limitaciones y las oportunidades de la globalización:

- Las desigualdades aparentes en las ciudades de Améri-

ca Latina no pueden explicarse como el resultado inevitable de la globalización.

- Los factores que hacen que una ciudad sea viable, económica y ambientalmente, son diferentes para los distintos segmentos de la población.

- El destino de las ciudades no está predeterminado sino sujeto a la influencia de los agentes sociales.

- Entre los agentes sociales decisivos figuran los políticos y los gerentes locales, respaldados por otros niveles de gobierno y en asociación con la sociedad civil.

- Las ciudades necesitan gerentes que tengan una esfera de autonomía dentro de la cual operan.

Las desigualdades aparentes en las ciudades de América Latina no pueden explicarse como el resultado inevitable de la globalización

Por las razones identificadas anteriormente, la liberalización y la globalización pueden incrementar dos tipos de desigualdades: (a) la desigualdad entre ciudades: dependiendo de su inserción en la economía regional e internacional, las ciudades presentan diferentes oportunidades de crecimiento económico y desarrollo urbano; (b) la diferenciación social entre las personas que cuentan con las habilidades necesarias para la incorporación directa en las actividades vinculadas globalmente y aquellas que están integradas indirectamente a través de empleos de bajo valor y operaciones informales de servicios.

En primer lugar, nuestro argumento es que el nivel de desigualdad dentro y entre las ciudades latinoamericanas es mayor que el que puede explicarse en función de la globalización; en segundo lugar, que los gobiernos pueden reducir las desigualdades, y en tercer lugar, que si los gobiernos actúan deben estar sometidos a presiones políticas para hacerlo.

El nivel de vinculación con la nueva economía internacional no explica el grado de desigualdad aparente en muchas ciudades latinoamericanas: las regiones menos vinculadas (África al sur del Sahara) y las más vinculadas (Asia oriental, Europa) del mundo muestran grados mucho menores de desigualdad. Parte de la explicación puede residir en la forma y no en el nivel de vinculación, aunque parecería que también deben existir factores políticos y culturales endógenos.

Si existe un importante y creciente número de personas y pueblos “desvinculados de la dinámica del crecimiento”, ¿qué puede hacerse? Los pobres pueden procurar sobrevivir dentro de la economía introvertida de los desposeídos, comerciando entre sí sobre la base de la débil afluencia del “circuito superior”, la economía monetaria. Una respuesta

económica negativa es procurar contener o controlar la situación a través de la segregación espacial. La segregación residencial de los nuevos ricos con respecto a los pobres y las clases medias constituye un hecho cada vez más notable; con frecuencia es también un hecho administrativamente consolidado en la forma de estrechos límites municipales que hacen más difícil compartir recursos dentro de las zonas metropolitanas. Otro creciente fenómeno urbano es la diferenciación entre los ricos y los pobres en cuanto a los tipos de servicios (compras, entretenimientos, educación, salud) a los que tienen acceso.

La alternativa a la segregación es la acción estatal tendiente a corregir la exclusividad de una economía cada vez más polarizada. Si los sectores dinámicos de la economía generan recursos, en principio éstos pueden redistribuirse: es en este aspecto de política que América Latina parece estar rezagada. El trabajo considera dos tipos de enfoques redistributivos: uno en el que el sector público toma la iniciativa en el desarrollo económico local, coordinando la respuesta de las ciudades ante el cambio y proporcionando la infraestructura básica necesaria para la inversión, y otro que involucra los servicios sociales y la redistribución del ingreso.

Para que el crecimiento sea inclusivo, debe ser muy dinámico o estar sujeto a instrumentos de redistribución por parte del gobierno, con un adecuado ámbito territorial, atribuciones y fuentes de ingresos para captar y redistribuir los recursos. Las políticas redistributivas pueden resultar cada vez más difíciles de aplicar en condiciones de liberalización y competencia por inversiones móviles entre ciudades y regiones. En estas condiciones, la pregunta es si la redistribución entre regiones y grupos sociales logrará y conservará el apoyo político.

Puede ocurrir que la agenda política en favor de la acción redistributiva pueda basarse en las demandas de los perdedores. Pero se plantea el interrogante de si éstos cuentan con la capacidad para promover eficazmente sus intereses y si la cultura política permite que los poderosos escuchen esas inquietudes. Por otra parte, puede ocurrir que quienes pertenecen a los sectores dinámicos de la economía reconozcan que su propia inclusión puede depender en última instancia del mantenimiento de un estándar de vida (urbana) que continúe siendo atractivo para los inversionistas internacionales. La redistribución puede ser necesaria para evitar la inestabilidad política, situaciones urbanas explosivas y un deterioro urbano en el cual las propias clases altas se verían perjudicadas. Pueden verse obligadas a reconocer, como concluye un estudio internacional, que “para atraer y retener a las empresas multinacionales y transnacionales,

se ejerce mayor presión para que los gobiernos locales provean un elevado nivel de servicios que mejoren la eficiencia y la calidad de la vida" (McCarney, 1996). En consecuencia, la redistribución al nivel nacional y de las ciudades puede ser necesaria para la inserción en la economía global.

Los factores que hacen que una ciudad sea viable son diferentes para los distintos segmentos de la población

Se plantea el problema de la viabilidad social, económica y ambiental de las ciudades frente a las presiones del cambio. Este problema ha sido generalmente planteado como si hubiera una respuesta universal y técnica; en otras palabras, como si hubiera una respuesta independientemente de la posición de las personas en la sociedad. Los aspectos ambientales con frecuencia parecen ser el último reducto de los estándares absolutos concebidos por los profesionales. Se propone, en cambio, que la "viabilidad" es un aspecto socialmente definido, un concepto relativo, es decir, relativo a las perspectivas de diferentes grupos sociales en diferentes contextos culturales. Por ejemplo, para la mayoría de los visitantes occidentales, Calcuta parece haber superado los límites de la tolerancia ambiental, pero la gente continúa viviendo allí e incluso emigrando a la ciudad. Las ciudades pueden reducir su importancia económica, pero no mueren. ¿A qué grado de miseria puede caer una ciudad y aún ofrecer condiciones mínimas de viabilidad para los pobres?

Es preciso reconocer que los diferentes grupos sociales dentro de la ciudad tienen diferentes necesidades y prioridades. Los distintos grupos de ingresos asignarán un diferente orden de importancia a las oportunidades de obtener ingresos, la seguridad urbana y la pureza del aire. Los buenos ambientalistas podrán sostener que no existen necesariamente compensaciones, que las ciudades pueden ofrecer oportunidades de empleo y al mismo tiempo mejorar el medio ambiente, pero ello probablemente no sea lo que ocurre en la práctica. Por lo menos en ciertas etapas de desarrollo, los estándares ambientales técnicamente evaluados parecen decrecer al incrementarse las oportunidades de empleo.

En vez de dejar que las políticas estén impulsadas por normas técnicas o estándares absolutos, puede resultar más apropiado responder a las definiciones que los ciudadanos realizan acerca de sus prioridades. Ello plantea el problema del proceso político a través del cual los distintos segmentos de la población pueden establecer la agenda de los responsables de la formulación de políticas que moldean la ciudad y asignan los recursos urbanos. Los grupos económicamente dominantes y los marginados no sólo tienen di-

ferentes puntos de vista acerca de lo que para ellos significa una ciudad sostenible, sino que tienen diferente capacidad para influir sobre la agenda urbana. El proceso político moldea la influencia de los agentes sociales.

El destino de las ciudades no está predeterminado sino sujeto a la influencia de los agentes sociales

Este trabajo se opone al punto de vista mecánico sobre las perspectivas del desarrollo urbano. En Europa y América Latina existen numerosos ejemplos de ciudades pequeñas y medianas que no gozan de una posición global o regional (en un sentido subcontinental) pero que son prósperas en base a funciones manufactureras locales, de procesamiento o de servicios que sólo están vinculadas en forma vaga y en última instancia con la economía global (como en última instancia todo debe estarlo).

Existen dos argumentos en contra del punto de vista mecánico. El primero es que, mientras que cada pueblo y ciudad tiene que reaccionar ante los cambios en la economía global, lo hacen desde su propio punto de partida económico: ante las presiones comunes caben distintas reacciones. El segundo es que el destino de las ciudades no está sólo determinado a nivel global ni por el punto de partida heredado: los actores locales también pueden tener influencia. Ciudades como Glasgow y Fortaleza han logrado superar el deterioro; pequeñas industrias en pueblos cercanos a Venecia y Bolonia (Slater, 1991; Leonardo y Nannetti, 1990) y en Yucatán (De Luisa, 1996), han trabajado exitosamente con los gobiernos locales para proyectarse. Enfatizamos el concepto de agencia social, y no sólo de consecuencias sociales.

Los agentes sociales locales, entre ellos los políticos, los funcionarios, los grupos económicos, las empresas y las unidades familiares, pueden tomar acción creando vínculos económicos, pueden "navegar" en forma oportunista y ejercer presión en defensa de sus propios intereses, movilizar recursos locales, y aplicar y redistribuir recursos con el fin de mejorar la calidad de la vida local. Los responsables de la adopción de las decisiones tienen alguna capacidad para crear las circunstancias en las cuales las empresas y las unidades familiares pueden encontrar sus propias soluciones y ajustar el desarrollo urbano a las necesidades de los pobres, como Mohan (1994) halló en Bogotá y Cali.

Entre los agentes sociales decisivos figuran los políticos y los gerentes locales, respaldados por otros niveles de gobierno y asociándose con la sociedad civil.

En la actualidad existe un punto de vista casi convencional entre los gobiernos latinoamericanos, que es ampliamente

compartido por los organismos internacionales y los medios académicos, de que la descentralización incrementa las posibilidades de un desarrollo urbano positivo. El argumento es que los gobiernos locales, las unidades familiares y las empresas se hallan en mejor situación que quienes se encuentran en el centro para responder en forma flexible a las oportunidades económicas y para comprender las necesidades locales y la capacidad para prestar servicios. Mohan concluye el estudio de cuatro años sobre Bogotá y Cali, auspiciado por el Banco Mundial, de la siguiente manera: "La enseñanza clave de este estudio es que el crecimiento urbano resulta más fácil de administrar exitosamente si la labor de administración está descentralizada en forma tal que permita respuestas endógenas a las cambiantes circunstancias" (Mohan, 1994, pág. 281).

En este trabajo se proponen algunos temas particulares en materia de descentralización: la necesidad de contar con un amplio panorama de la gama de actores locales interesados en la política urbana; la posibilidad de institucionalizar asociaciones entre los sectores público y privado en materia de políticas; la descentralización y la coordinación política; y la necesidad de que el gobierno central respalde la acción local.

Un amplio panorama de la gama de actores locales: los organismos encargados del desarrollo urbano no son sólo aquéllos que tienen una responsabilidad gubernamental formal. Los políticos y los administradores de las ciudades deben colaborar cada vez más con otros agentes no sólo en los procesos de ejecución sino también en los procesos políticos y de formulación de políticas. La literatura angloamericana se refiere ahora a la "governabilidad" y no sólo al gobierno, reconociendo el hecho de que el gobierno sólo constituye una entre varias redes de organizaciones que actúan, incluso en las ciudades (Stoker, 1996, Harvey, 1989, McCarney, 1996(b)). Las redes que afectan el desarrollo urbano podrían incluir no sólo los políticos y administradores gubernamentales locales, sino también otros niveles de gobierno, organismos públicos, grupos empresariales, propietarios, financistas, organizaciones comunitarias, y a veces organismos internacionales. Este tipo de enfoque concatenado de la administración urbana constituye una práctica corriente en América Latina, por lo menos informalmente.

La posibilidad de institucionalizar asociaciones entre los sectores público y privado en materia de políticas: las relaciones entre los principales intereses públicos y privados pueden institucionalizarse, ya sea en la forma de "coaliciones de crecimiento" semiformales o de "contratos" formales de planificación. Es probable que existan coaliciones para pro-

mover el desarrollo urbano entre las empresas y las autoridades municipales cuando el capital privado y el gobierno están descentralizados y comparten un interés local. Tales coaliciones se han identificado en los Estados Unidos y el Reino Unido (Logan y Molotch, 1988; Harding, 1990), en la "banana" mediterránea de Italia, Francia y España (Instituto Europeo de Asuntos Urbanos, 1992), y México (Batley, 1992). Los acuerdos formales entre el gobierno y las empresas privadas para planificar conjuntamente sus inversiones al nivel municipal y regional se llevan a cabo mediante "contratos de planificación" en Francia y México (Le Galès y Mawson, 1995; Batley, 1992).

La descentralización y la coordinación política: en el pasado, los gobiernos nacionales, respaldados por organismos donantes, han promovido formas técnicas de coordinación entre organismos públicos y municipalidades, especialmente en zonas metropolitanas. Muchos de estos organismos de planificación metropolitana han enfrentado problemas de rivalidad y resistencia. ¿Cuál es la alternativa? La idea de que el buen gobierno urbano comprende persuasión e intercambio de información con frecuencia entre órganos autónomos públicos y privados, conduce al reconocimiento de que los instrumentos de coordinación y planificación deben ser políticos y negociados en vez de técnicos y autoritarios (Barlow, 1991; Davey y otros, 1996).

Es a través de procesos de comando político y no técnico que puede lograrse la integración entre sectores. El gobierno municipal, y no la administración local, constituye por lo tanto el núcleo (la base misma de la gobernabilidad local) desde el cual las instituciones políticas pueden desempeñar un papel de coordinación, administrando las redes que existen a través de los organismos públicos y privados y las distintas esferas de gobierno. Para ello, sin embargo, las municipalidades deben contar con suficientes atribuciones. El problema es si todos los gobiernos locales latinoamericanos tienen suficiente poder y son suficientemente respetados como instituciones representativas de los valores locales como para desempeñar este papel de coordinación.

La necesidad de que el gobierno central respalde la acción local: si bien un gobierno local efectivo requiere libertad frente a la dominación de los niveles superiores de gobierno (y de los donantes), necesita apoyo y dirección estratégica para proporcionar los recursos y el marco dentro del cual opera. La autonomía purista puede simplemente significar el abandono de los más débiles: lo que se requiere es un "federalismo cooperativo" (Davey, 1996). Ante la descentralización, también es preciso redefinir y en ciertos aspectos fortalecer las funciones al nivel central o estatal.

Las ciudades necesitan gerentes con una esfera de autonomía dentro de la cual operan

La dirección política, por sí sola, no es suficiente: la política debe aplicarse y sostenerse. El desarrollo urbano latinoamericano muestra numerosos casos de logros de corta duración alcanzados mediante una decidida pero temporaria dirección política. Las políticas sostenidas son menos comunes. La gestión debe ser considerada como el espacio que ocupa la brecha entre el liderazgo político y la administración burocrática.

En América Latina, la brecha gerencial es cubierta generalmente por los “asesores” y otros “cargos de confianza” nombrados políticamente que tienen la virtud de su lealtad con el liderazgo. En los casos en que este sistema funciona, pueden lograr una rápida acción con un alto grado de responsabilidad informal; cuando es débil, el resultado se traduce en leyes y declaraciones de política que no se aplican en la práctica. En cualquier caso, lo que falta es la continuidad en la ejecución, la responsabilidad formal por el uso eficiente y efectivo de los recursos, y la memoria institucional.

La gestión del desarrollo urbano y de los servicios locales implica que los administradores deben responsabilizarse ante el público por su desempeño en la aplicación de las políticas dentro de sus presupuestos. A cambio, deben tener una clara esfera de autonomía con respecto al uso de los recursos (incluido el personal) y a las decisiones que adopten de acuerdo con su propia evaluación de las prioridades.

Las condiciones para una efectiva gestión pública pueden ser mayores en un gobierno descentralizado porque a ese nivel son más claras (i) las prioridades de los usuarios, (ii) las relaciones entre la acción y los resultados, y (iii) la relación entre los costos y los beneficios. Por otra parte, precisamente por las mismas razones, el gobierno municipal está más expuesto políticamente que el gobierno central o los gobiernos regionales. Las presiones para que los políticos intervengan son directas, y puede no existir el “espacio político” para cultivar los beneficios a largo plazo de una buena administración. Las fuentes de las finanzas municipales, al ser generalmente formas de tributación directa y tasas, pueden politizar la acción municipal.

REFERENCIAS

- Barlow, IM. 1991. *Metropolitan Government*, Routledge.
- Batley, R.A. 1992. "Urban Management in Mexico", School of Public Policy. Universidad de Birmingham.
- Davey, K.J. con Batley, R.A., Devas, C.N., Norris M.W. y Pasteur, D. 1996, *Urban Management: The Challenge of Growth*, Avebury, Aldershot.
- De Luisa I. 1996. "Understanding Rural Small-scale Firms in Mexico". Papers in the Administration of Development No. 61. DAG, School of Public Policy, Universidad de Birmingham.
- Harding, A. 1990. "Local Autonomy and Urban Economic Development Policies", en D.S. King y J. Pierre, editores, *Challenges to Local Government*. Sage Publications.
- Instituto Europeo de Asuntos Urbanos. 1992. *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community: A Report to the Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy (XVI)*. John Moores University, Liverpool.
- Harris, N. y Fabricius, I. 1996, editores. *Cities and Structural Adjustment*, Londres: UCL Press.
- Harvey, D. 1989. "The Place of Urban Politics in the Geography of Uneven Capitalist Development", en *The Urban Experience*. Oxford, Basil Blackwell.
- Leonardo, R. y Nanetti. 1990. *The Regions and European Integration: The Case of Emilia Romagna*. Londres: Pinter Press.
- Logan, J.R. y Molotch, H.L. 1988. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press.
- McCarney, P.L. 1996, editor. "Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa", Centre for Urban and Community Studies, Universidad de Toronto.
- _____. "The Changing Nature of Local Government in Developing Countries", Centre for Urban and Community Studies. Universidad de Toronto.
- Mohan, R. 1994. *Understanding the Developing Metropolis: Lessons from the City Study of Bogotá and Cali*, Oxford University Press.
- Sassen, S. 1994. *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, Londres, Nueva Delhi.
- Slater R. 1991. *From Firm to Firm*, Avebury Academic Press, Aldershot.
- Townroe, P.M. 1996. The Changing Structure of the City Economy. En: Harris y Fabricius, editores.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS). 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford University Press.

Página en blanco a propósito

Las ciudades en la economía global

*Saskia Sassen*¹

Me pidieron que explicara por qué y cómo influyen las ciudades en la economía global de la actualidad. ¿Tienen ahora un papel diferente del que tenían hace veinte o treinta años? Esto es, una manera particular de analizar la importancia de las ciudades en la actualidad, puesto que la mayoría de las ciudades probablemente han tenido poca interacción con la economía global y se han visto poco afectadas por su crecimiento. Sin embargo, este es un asunto importante que merece un examen más profundo porque muchos expertos y legisladores parecen estar convencidos de que la globalización y la nueva tecnología de la información marcan el fin de la importancia económica de las ciudades.

La capacidad de dispersión que surge de la globalización y la telemática (la instalación de fábricas en otros países, la expansión de las redes mundiales de filiales y subsidiarias, el traslado de servicios auxiliares a los suburbios y fuera de las metrópolis) llevó a muchos observadores a afirmar que las ciudades se volverían obsoletas en un contexto económico caracterizado por la globalización y la telemática. De hecho, muchos de los grandes centros industriales de otrora en los países más desarrollados sufrieron un severo deterioro. No obstante, contrariamente a todos los pronósticos, también aumentó la concentración del poder económico de las grandes ciudades. ¿Por qué?

Una forma de resumir mi respuesta a esta pregunta y el argumento que presentaré es que la ubicación es fundamental para los múltiples circuitos que conforman la globalización de la economía. Un tipo de ubicación estratégica para estos acontecimientos, que constituye el tema de este trabajo, es la ciudad. También revisten importancia las zonas de maquiladoras y los distritos de tecnología de punta, como el Silicon Valley.

La combinación de la dispersión geográfica de las activi-

dades económicas y la integración de sistemas que constituyen la base de la era económica actual ha contribuido a la creación o ampliación de funciones centrales, en tanto que la complejidad de las operaciones ha llevado a un aumento de la demanda de servicios sumamente especializados. En vez de volverse obsoletas debido a la dispersión posibilitada por la tecnología de la información, muchas ciudades son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción postindustrial para las principales industrias de nuestro período (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales en los que tanto las empresas como los gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados.

Cuántas ciudades de este tipo hay, cómo cambia su jerarquía y cuán innovador es su desarrollo son temas debatibles, pero existe un acuerdo creciente en torno a la realidad de una red de grandes ciudades tanto en el norte como en el sur que funcionan como centros de coordinación, control y servicios del capital global.

La introducción de las ciudades en un análisis de la globalización de la economía nos permite reconceptualizar estos procesos en forma de complejos económicos concretos situados en lugares específicos. La concentración en las ciudades descompone la nación en diversos componentes subnacionales, algunos profundamente articulados con la economía mundial y otros desvinculados de ella. También es una señal de la importancia decreciente de la economía nacional como categoría unitaria en la economía global.

El nuevo papel de los servicios en la economía y sus repercusiones en las ciudades

Este nuevo o considerablemente mayor papel que desempeña un tipo determinado de ciudad en la economía mundial desde principios de los años ochenta resulta básicamente de la intersección de dos procesos importantes.

¹ Profesora de urbanismo, Universidad de Columbia, Nueva York.

Uno es el marcado aumento de la globalización de la actividad económica, que ha elevado la escala y la complejidad de las operaciones económicas, estimulando el crecimiento de las funciones multinacionales de alto nivel en las sedes y la proliferación de servicios para empresas, en particular servicios empresariales avanzados. El segundo es la intensidad creciente de los servicios en la organización de la economía, proceso evidente en las empresas de todos los sectores industriales, desde la minería hasta las finanzas, que ha estimulado el crecimiento de los servicios para las empresas en todos los sectores y para las empresas que operan a escala nacional e internacional².

El proceso decisivo desde el punto de vista de la economía urbana es la demanda creciente de servicios por empresas de todos los sectores y el hecho de que las ciudades son el sitio de producción preferido para dichos servicios, tanto a nivel global como a escala nacional o regional. La mayor intensidad de los servicios en la organización de la economía en general y las condiciones específicas de la producción de servicios empresariales avanzados, incluidas las condiciones en que se dispone de tecnologías de información, vuelven a combinarse para convertir a algunas ciudades en sitios de "producción" decisivos, papel que perdieron cuando la fabricación masiva se convirtió en el sector predominante de la economía. Este trabajo se concentra en las ciudades globales.

Mientras que la decadencia de los centros industriales como consecuencia de la internacionalización de la producción a partir de los años sesenta ha sido documentada y explicada exhaustivamente, hasta hace poco no se podía decir lo mismo en relación con el surgimiento de importantes centros urbanos especializados en la provisión de estos servicios en los años ochenta. En la actualidad existe un nuevo caudal de conocimientos, pleno de debates y desacuerdos acerca de las ciudades en una economía global.

Existen importantes razones por las cuales ha sido más difícil comprender el papel de las ciudades como centros de producción de industrias avanzadas de la información. En general, estas industrias se conceptualizan en función de la

hipermovilidad de sus productos y el alto grado de pericia de sus profesionales, y no en función del proceso laboral y la infraestructura necesaria de instalaciones y empleos no especializados que también forman parte de estas industrias. Junto con la hipermovilidad de sus productos hay una vasta estructura de trabajo que es mucho menos móvil y que en realidad requiere la concentración masiva de recursos humanos y de telecomunicaciones que encontramos en las grandes ciudades.

Las formas concretas que ha tomado la globalización durante la última década han creado necesidades particulares de organización. El surgimiento de mercados globales para servicios financieros y especializados, así como el crecimiento de la inversión como un tipo importante de transacción internacional, han contribuido a la expansión de las funciones de mando y al aumento de la demanda de servicios especializados para empresas.

Un planteamiento fundamental es que no podemos dar por sentada la existencia de un sistema económico global, sino que debemos examinar las formas particulares en que se producen las condiciones para la globalización de la economía. Eso exige un examen no sólo de la capacidad de comunicación y el poder de las empresas multinacionales, sino también de la infraestructura de instalaciones y procesos de trabajo necesarios para el establecimiento de sistemas económicos globales, incluida la producción de los insumos que constituyen la capacidad de control global y la infraestructura de trabajo de dicha producción. El énfasis pasa a la práctica del control global: el trabajo de producir y reproducir la organización y administración de un sistema de producción y un mercado global para las finanzas, ambos en condiciones de concentración económica. La recuperación del lugar y la producción implica también que los procesos globales pueden estudiarse con un mayor grado de detalle empírico.

A esta altura se pueden formular dos observaciones. Una es que, en gran medida, la economía global se manifiesta en procesos concretos situados en lugares determinados, lo cual se aplica también a las industrias de información más avanzadas. Necesitamos distinguir entre la capacidad de transmisión y comunicación mundial y las condiciones materiales que la posibilitan, entre la globalización del sector financiero y la gama de recursos (desde edificios hasta insumos laborales) que lo posibilitan, y hacer lo mismo con los demás sectores.

La segunda observación es que la dispersión espacial de la actividad económica posibilitada por la telemática contribuye a una expansión de las funciones centrales, en la medida en que esta dispersión se realiza bajo la concentra-

² Los servicios para las empresas generalmente se denominan servicios para productores. Estos servicios, y más concretamente los servicios financieros y empresariales avanzados, podrían ser considerados como industrias que producen bienes institucionales necesarios para el funcionamiento y la administración de sistemas económicos globales. Los servicios para productores son productos intermedios, o sea servicios que son adquiridos por empresas. Abarcan aspectos financieros, jurídicos y gerenciales, innovación, desarrollo, diseño, administración, personal, tecnología de producción, mantenimiento, transporte, comunicaciones, distribución mayorista, publicidad, servicios de limpieza para empresas, vigilancia y almacenamiento. Los componentes centrales de la categoría de servicios para productores son diversas industrias con mercados mixtos de empresas y consumidores: servicios de seguros, bancarios, jurídicos y financieros, bienes raíces, contabilidad y asociaciones profesionales (por ejemplo, véanse análisis más detallados en Noyelle y Dutka (1988), y Daniels (1991).

ción continua del control, la propiedad y la apropiación de utilidades que caracteriza al sistema económico actual. Desde un punto de vista más conceptual, podríamos preguntarnos si un sistema económico con fuertes tendencias a una concentración de ese tipo puede tener una economía espacial que carezca de puntos de aglomeración física.

Una nueva geografía de centralismo y marginalidad

Se puede afirmar que la economía global se verifica en una red global de lugares estratégicos, entre los cuales los principales centros del comercio y las finanzas internacionales ocupan una posición preponderante. Se podría afirmar que esta red global constituye una nueva geografía económica de centralismo que trasciende las fronteras nacionales y la antigua división Norte-Sur y podría señalar el surgimiento de una geografía política paralela. Una manifestación incipiente es la mayor intensidad de las redes transfronterizas entre ciudades y los alcaldes.

La más poderosa de estas nuevas geografías económicas de centralismo a nivel interurbano une los principales centros financieros y comerciales internacionales: Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zurich, Amsterdam, Los Ángeles, Sydney y Hong Kong, entre otros. Pero esta geografía ahora incluye también ciudades tales como São Paulo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei y la ciudad de México. La intensidad y la magnitud de las operaciones entre estas ciudades, especialmente por medio de los mercados financieros, las operaciones de servicios y las inversiones, han aumentado drásticamente. Al mismo tiempo, se observa una desigualdad creciente en la concentración de recursos estratégicos y actividades entre cada una de estas ciudades y otras de los mismos países.

Habría sido lógico esperar que el mayor número de centros financieros integrados en los mercados globales redujera el grado de concentración de la actividad financiera en los principales centros³. Otra razón para esperar un resultado de ese tipo es el inmenso crecimiento del volumen mundial de transacciones. Sin embargo, el grado de concentración permaneció invariable frente a las transformaciones masivas de la industria financiera y de la infraestructura tecnológica de la cual depende⁴.

El crecimiento de los mercados globales de servicios financieros y especializados, la necesidad de redes de servicios transnacionales derivada del marcado aumento de las inversiones internacionales, la disminución del papel del gobierno en la reglamentación de la actividad económica internacional y la correspondiente preponderancia de otros ámbitos institucionales, en particular los mercados globa-

les y las sedes de empresas, indican la existencia de procesos económicos transnacionales situados en varios lugares en más de un país. Aquí vemos la gestación de un sistema urbano transnacional.

La orientación pronunciada hacia los mercados globales que es evidente en las ciudades de ese tipo plantea interrogantes sobre la articulación con las respectivas naciones-Estado y regiones y con la estructura socioeconómica global de dichas ciudades. Por lo general, las ciudades han estado profundamente arraigadas en la economía de sus regiones; de hecho, a menudo han reflejado las características regionales y en su mayoría todavía lo hacen. Sin embargo, las ciudades que son sitios estratégicos de la economía global tienden, en parte, a desconectarse de su región, lo cual se opone al concepto tradicional de los sistemas urbanos: que estos sistemas promueven la integración territorial de economías regionales y nacionales.

Junto a estas nuevas jerarquías urbanas globales y regionales hay un vasto territorio que se está volviendo más periférico, excluido cada vez más de los principales procesos económicos que nutren el crecimiento en la nueva economía global. Una multiplicidad de centros manufactureros y ciudades portuarias que antes eran importantes han perdido funciones y están decayendo, no sólo en los países menos desarrollados, sino también en las economías más avanzadas. Este es otro resultado de la globalización de la economía.

No obstante, en las ciudades globales vemos también una nueva geografía de centralismo y marginalidad. Las zonas céntricas de las ciudades y las metrópolis comerciales absorben inversiones masivas en bienes raíces y telecomunicaciones, mientras que las zonas urbanas de bajos ingresos carecen de recursos. Los trabajadores con una buena formación incrementan sus ingresos en forma desusada, al tiempo que disminuyen los ingresos de los trabajadores poco o medianamente calificados. Los servicios financieros producen superutilidades, mientras que los servicios industriales apenas sobreviven. Estas tendencias son evidentes, con distintos grados de intensidad, en una cantidad

³ Además, este grado invariable de concentración se produce en un momento en que los servicios financieros tienen mayor movilidad que nunca, la globalización, la desreglamentación (un ingrediente indispensable de la globalización) y la titularización han sido la clave de esta movilidad, en el contexto de adelantos espectaculares en las redes electrónicas y de telecomunicaciones. Un resultado de eso es la intensificación de la competencia entre centros por ese tipo de actividad financiera. En mi opinión, se ha asignado demasiado énfasis a la competencia en general y en los artículos especializados sobre este tema. Como señalé en otro artículo (Sassen, 1991, capítulo 7), también hay una división funcional del trabajo entre diversos centros financieros importantes. En ese sentido podemos hablar de un sistema transnacional situado en múltiples lugares.

⁴ Gran parte del debate en torno a la formación de un mercado y sistema financiero europeo único ha planteado la posibilidad, e incluso la necesidad, de que sea competitivo, de centralizar las funciones financieras y el capital en una cantidad limitada de ciudades, en vez de mantener la estructura actual en la cual cada país tiene un centro financiero.

creciente de urbes de países desarrollados, y cada vez más en algunos de los países en desarrollo que se han integrado en los mercados financieros globales (Sassen, 1996, capítulo 2).

La economía urbana en la actualidad

Eso no significa que todo haya cambiado en la economía de estas ciudades. Por el contrario: hay gran continuidad y similitud con las ciudades que no son nodos globales. Lo que ocurre es que el establecimiento de procesos y mercados globales ha llevado a una marcada ampliación del sector internacionalizado de la economía, que ha impuesto una nueva dinámica de valoración, a menudo con efectos devastadores en grandes sectores de la economía urbana. Los precios altos y las grandes utilidades del sector internacionalizado, como las finanzas, y en sus actividades auxiliares, como restaurantes y hoteles, dificultó mucho durante los años ochenta la competencia de otros sectores por espacio e inversiones. Muchos de los demás sectores experimentaron una marcada contracción y fueron desplazados o perdieron vigor económico hasta tal punto que no pudieron recuperar su espacio económico cuando la recesión debilitó a los sectores dominantes. Algunos ejemplos son la sustitución de comercios de barrio que atendían las necesidades locales con boutiques y restaurantes refinados, orientados a las elites urbanas de altos ingresos. La magnitud del aumento de las ganancias en los sectores de las finanzas y los servicios internacionales también contribuyó a la magnitud de la crisis subsiguiente. Estas tendencias son evidentes en muchas ciudades de los países altamente desarrollados, aunque muy pocas veces con la intensidad que tienen en las principales ciudades de los Estados Unidos (véanse, por ejemplo, *Le Débat*, 1994, sobre París, y Todd, 1995, sobre Toronto).

Estas tendencias se manifestaron también, aunque con una magnitud diferente, hacia fines de los años ochenta en varias urbes de países en desarrollo que se han integrado en diversos mercados globales: São Paulo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei y ciudad de México, entre otras (véanse la serie sobre São Paulo compilada por Milton Santos; Sassen, 1994; y Knox y Taylor, 1995). Otros elementos fundamentales del desarrollo de este nuevo núcleo en las ciudades fueron la

desreglamentación de los mercados financieros, el influjo creciente de servicios financieros y especializados, la integración en los mercados globales, la especulación en bienes raíces y la aristocratización de las zonas comerciales y residenciales de altos ingresos. La apertura de mercados bursátiles a inversionistas extranjeros y la privatización de empresas estatales han sido ámbitos institucionales decisivos para esta articulación. En vista del tamaño de algunas de estas ciudades, las repercusiones de este nuevo complejo económico no siempre son tan evidentes como en el centro de Londres o de Frankfurt, pero la transformación ya se ha producido.

Paralelamente a estas enormes tasas de crecimiento de los servicios para productores, durante los años ochenta aumentó el grado de especialización laboral en los servicios empresariales y financieros en las grandes ciudades. En la actualidad se observa una tendencia general a una gran concentración de los servicios financieros y de ciertos servicios para productores en la zona céntrica de los principales centros financieros internacionales del mundo: en Toronto, Sydney, Frankfurt, Zurich, São Paulo y la ciudad de México, entre otros, se observa una especialización creciente de los servicios financieros y otros servicios conexos en las zonas céntricas. Estas ciudades se perfilan como importantes productores de servicios para exportación, con una tendencia a la especialización⁵. Nueva York y Londres son destacados productores y exportadores de servicios financieros y de contabilidad, publicidad, consultorías sobre administración, servicios jurídicos internacionales y otros servicios empresariales. (Por ejemplo, en diciembre de 1995, de un total de 2,8 millones de empleos del sector privado en Nueva York, casi 1,3 millones estaban orientados a la exportación.) Las ciudades como Nueva York se encuentran entre los mercados internacionales más importantes para estos servicios, siendo Nueva York la principal fuente de exportación de servicios del mundo.

También se observa una tendencia a la especialización entre distintas ciudades de un mismo país. En los Estados Unidos, Nueva York encabeza los sectores de bancos, valores, administración de manufacturas, contabilidad y publicidad. Washington está a la cabeza de los servicios legales, informática y procesamiento de datos, administración y relaciones públicas, investigación y desarrollo, y organizaciones sin fines de lucro. Nueva York se ha especializado más como centro financiero, comercial y cultural. Parte de la actividad jurídica que se concentra en Washington en realidad sirve a empresas de Nueva York que necesitan ayuda con procedimientos jurídicos y regulatorios, presiones en la legislatura, etc., servicios

⁵ Las principales economías de los países desarrollados presentan una tendencia similar a una marcada concentración de la actividad financiera en un solo centro: París en Francia, Milán en Italia, Zurich en Suiza, Frankfurt en Alemania, Toronto en Canadá, Tokio en Japón, Amsterdam en los Países Bajos y Sydney en Australia. También se observa que la concentración de la actividad financiera en dichos centros ha aumentado durante la última década. En Suiza, Basilea, que antes era un centro financiero muy importante, ahora ha sido completamente eclipsada por Zurich. Montreal era ciertamente otro centro importante en Canadá hace veinte años, pero ahora ha quedado a la zaga de Toronto. En el mercado financiero japonés, desde fines de los años ochenta Osaka ha dejado de ser un importante competidor de Tokio.

que necesariamente deben estar situados en la capital del país⁶.

Es importante reconocer que el sector manufacturero sigue siendo fundamental en todas estas economías, a pesar de que haya dejado de serlo en algunas de estas ciudades. Es un tema que retomaré más adelante.

La formación de un nuevo complejo de producción

Según el concepto corriente sobre las industrias de la información, el crecimiento rápido y la concentración desproporcionada de servicios para productores en las principales ciudades no deberían haberse producido. Como se encuadran completamente en las tecnologías de información más avanzadas, cabría esperar que buscaran un lugar que no tuviera el costo elevado y la congestión característicos de las grandes ciudades. Sin embargo, las ciudades ofrecen economías de aglomeración y entornos sumamente innovadores. Algunos de estos servicios se producen internamente en las empresas, pero muchos se adquieren de empresas de servicios especializados. Debido a la complejidad, diversidad y especialización crecientes de los servicios necesarios, es más eficiente adquirirlos de empresas especializadas que contratar profesionales que trabajen permanentemente en la empresa. La demanda creciente de estos servicios ha posibilitado la viabilidad económica de un sector autónomo de servicios especializados.

Estos servicios pasan por un proceso de producción que se beneficia de la proximidad a otros servicios especializados, en particular en el caso de los sectores más importantes e innovadores de estas industrias. La complejidad y la innovación a menudo requieren múltiples insumos altamente especializados de varias industrias. Los instrumentos financieros son un ejemplo. Para producir un instrumento financiero se necesita el aporte de contadores, expertos en publicidad, abogados, economistas, expertos en relaciones públicas, especialistas en artes gráficas e imprentas. El tiempo reemplaza al peso en estos sectores como fuerza de aglomeración. Eso significa que, si no hubiera prisa, se podría tal vez tener una gama de empresas especializadas muy dispersas que aun así podrían cooperar. Eso ocurre a menudo con operaciones más corrientes, pero en los casos en que el tiempo prima, como ocurre actualmente en muchos de los principales sectores de estas industrias, los beneficios de la aglomeración son extremadamente altos, hasta tal punto que no es simplemente una ventaja con respecto al costo, sino un arreglo indispensable.

Esta combinación de limitaciones es lo que ha promovido la formación de un complejo de servicios para produc-

tores en las grandes urbes. Este complejo está estrechamente relacionado con el mundo de las sedes de empresas que a menudo se considera que forman un complejo mixto de servicios para sedes y empresas. Sin embargo, me parece que debemos hacer una distinción entre ambas. Aunque es cierto que las sedes de empresas todavía tienden a concentrarse en las ciudades en forma desproporcionada, muchas se han trasladado durante los últimos veinte años. Las sedes bien pueden instalarse fuera de las ciudades, pero necesitan contar en algún lugar con un complejo de servicios para productores que les permitan comprar o contratar los servicios especializados y financieros que necesitan. Además, las sedes de empresas con una actividad muy intensa en el extranjero o con líneas de negocios sumamente innovadoras y complejas tienden a situarse en grandes ciudades. En resumen, las empresas que se dedican a actividades más comunes, con mercados principalmente regionales o nacionales, parecen gozar de una creciente libertad para mudar o instalar su sede fuera de las ciudades. Las empresas que se dedican a actividades sumamente competitivas o innovadoras o que están fuertemente orientadas a los mercados globales parecen beneficiarse de la ubicación en los principales centros del comercio internacional, sin tener en cuenta el costo.

Pero lo que resulta claro, en mi opinión, es que ambos tipos de sedes necesitan un complejo de servicios empresariales situado en algún lugar. La ubicación probablemente carezca de importancia para muchas de las sedes, aunque no para todas. Desde el punto de vista de las empresas de servicios para productores, es más probable que este complejo especializado se sitúe en una ciudad que, por ejemplo, en un complejo de oficinas suburbano, donde habrá empresas de servicios para productores, pero no un complejo de servicios. Solamente un complejo de ese tipo puede atender las exigencias más avanzadas y complicadas de las grandes empresas.

En los artículos generales y en algunos trabajos más especializados suele usarse la concentración de sedes de empresas como indicador de que una ciudad es un centro comercial internacional, y la emigración de sedes se interpreta como un descenso de la posición de la ciudad. El uso de la concentración de sedes de empresas como índice en

⁶ Los datos sobre servicios para productores están creando cierta confusión. Por ejemplo, la mayor celeridad del crecimiento a nivel nacional y en las ciudades medianas a menudo se interpreta como una indicación de una pérdida de mercados y un descenso de los centros principales. Con esta óptica, estos datos pueden interpretarse como una descentralización de los servicios para productores: centros importantes que pierden una parte de su participación en los servicios para productores en un país determinado. Otra interpretación es que hay crecimiento en todas partes, y no una situación de suma cero en la cual el crecimiento en un lugar nuevo ipso facto se interpreta como una pérdida en un lugar anterior. En mi opinión, la segunda interpretación es la correcta: estas tendencias señalan la intensidad creciente de los servicios en la organización de las economías a escala nacional.

realidad es problemático debido a la forma en que se clasifican las empresas.

La concentración de determinadas sedes de empresas en importantes centros financieros y comerciales internacionales depende de distintas variables. Primero, es importante la forma en que se cuenta o se mide el número de sedes de empresas. Con frecuencia, el indicador principal es el tamaño de la empresa según la cantidad de empleados y el total de ingresos. En este caso, algunas de las empresas más grandes del mundo todavía pertenecen al sector manufacturero y muchas tienen la sede cerca de su principal complejo fabril, que es improbable que esté en una ciudad grande debido a la escasez de espacio. Estas empresas probablemente tengan una sede secundaria en grandes ciudades para ciertas funciones altamente especializadas. Además, muchas empresas manufactureras están orientadas al mercado nacional y no necesitan estar en una ciudad que sea un centro comercial nacional. El éxodo de las sedes de importantes empresas de Nueva York en los años sesenta y setenta, que recibió mucha publicidad, correspondió a empresas de ese tipo. Si examinamos la lista de las 500 empresas más importantes de los Estados Unidos publicada por la revista *Fortune*, vemos que muchas han salido de Nueva York y de otras grandes ciudades. Si en vez del tamaño usamos los ingresos provenientes de las ventas internacionales, entran en juego muchas empresas que no figuran en la lista *Fortune* 500. Por ejemplo, en el caso de Nueva York, los resultados cambian drásticamente: el 40 por ciento de las empresas estadounidenses cuyos ingresos provienen en un 50 por ciento de ventas internacionales, tienen su sede en Nueva York.

Segundo, también es importante la naturaleza del sistema urbano de un país. La gran primacía urbana conducirá a una concentración desproporcionada de sedes, independientemente del indicador que se utilice. Tercero, las diferencias en la historia económica y las tradiciones empresariales podrían producir distintos resultados. Asimismo, la concentración de sedes podría estar relacionada con una fase económica determinada. Por ejemplo, a diferencia de la salida de Nueva York de las sedes de las 500 empresas más importantes de la lista publicada por la revista *Fortune*, Tokio ha atraído sedes de empresas en detrimento de Osaka y Nagoya, otros grandes centros económicos de Japón. Eso se debe en gran medida a la creciente internacionalización de la economía japonesa y al aumento correspondiente de las funciones de mando y servicios centralizados en importantes centros del comercio internacional. En el caso de Japón, la extensa reglamentación de la economía por el gobierno es otro factor que lleva a la ins-

talación de sedes en Tokio, puesto que todas las actividades internacionales deben recibir autorización de distintas instancias del gobierno.

Los temas de investigación y formulación de políticas

Hay muchos aspectos que se perfilan como temas de investigación relevantes para el diseño de políticas: examinaré algunos detalladamente y me limitaré a mencionar otros.

El impacto de la telemática en las ciudades

La telemática y la globalización son fuerzas fundamentales en la reorganización del espacio económico. Esta reorganización abarca desde la virtualización espacial de una cantidad creciente de actividades económicas hasta la reconfiguración de la geografía del entorno edificado para la actividad económica. Tanto en el espacio electrónico como en la geografía del entorno edificado, esta reorganización trae aparejados cambios institucionales y estructurales.

Consideremos las ciudades globales y las cadenas de valores globales. La vasta topografía económica nueva que está creándose por medio del espacio electrónico es un momento, un fragmento, de una cadena económica incluso más vasta que en gran medida se encuadra en espacios no electrónicos. No existe ninguna empresa completamente virtualizada ni una industria totalmente digitalizada. Incluso las industrias de la información más avanzadas, como las finanzas, están instaladas sólo parcialmente en el espacio electrónico. Lo mismo ocurre con las industrias que producen bienes digitales, como programas para computadoras. La digitalización creciente de las actividades económicas no ha eliminado la necesidad de grandes centros internacionales de las finanzas y el comercio y todos los recursos materiales que concentran, desde la infraestructura telemática ultramoderna hasta el talento humano.

No obstante, la telemática y la globalización se perfilan como fuerzas fundamentales que están reconfigurando el espacio económico. Esta reconfiguración abarca desde la virtualización espacial de una cantidad creciente de actividades económicas hasta la reconfiguración de la geografía del entorno edificado para la actividad económica. En ambos casos, trae aparejados cambios institucionales y estructurales. La telemática aumenta al máximo el potencial de dispersión geográfica, en tanto que la globalización encierra una lógica económica que aprovecha al máximo los factores atrayentes y la rentabilidad de una dispersión de ese tipo.

La transformación en las correlaciones espaciales de centralismo por medio de las tecnologías nuevas y la globali-

zación genera una problemática totalmente nueva en torno a la definición de lo que constituye el centralismo en la actualidad en un sistema económico en el cual (a) una parte de las operaciones se realiza por medio de tecnologías que neutralizan distancia y lugar en una escala mundial, y (b) el centralismo se ha manifestado históricamente en ciertos tipos de entornos edificados y formas urbanas, como los distritos comerciales céntricos. Además, la nueva geografía de centralismo, aunque sea transnacional, ofrece posibilidades para velar por el cumplimiento de las normas que no existen en una geografía económica que carezca de puntos estratégicos de aglomeración.

Hay por lo menos dos grupos de temas sobre los cuales necesitamos más investigaciones. Primero los principales sectores económicos que están sumamente digitalizados necesitan sitios estratégicos con una vasta concentración de infraestructura, recursos laborales, aptitudes y edificios. Eso se aplica a las finanzas y también a las industrias de medios múltiples, que utilizan procesos de producción digital y producen artículos digitalizados. ¿Cuál es la gama de articulaciones y su expresión espacial entre los componentes virtuales y reales de una empresa o, en términos más generales, de una organización? ¿Qué repercusiones tiene esto en el espacio urbano, la economía urbana y el gobierno urbano?

Segundo, las crecientes desigualdades en la distribución de la infraestructura para el espacio electrónico (tanto las redes de computadoras privadas como la Internet), en las condiciones para el acceso al espacio electrónico y, dentro de éste, en las condiciones para el acceso a segmentos y funciones de gran valor contribuyen al surgimiento de nuevas geografías de centralismo tanto en el suelo como en el espacio electrónico. ¿Qué significa esto para las ciudades?

El lugar de las manufacturas en la nueva economía urbana de servicios

Otro tema de investigación y debate es la relación que existe entre las manufacturas y los servicios para productores en una economía urbana avanzada (Drennan, 1992; Markusen y Gwiasda, 1995). La nueva economía de servicios se beneficia de las manufacturas, porque éstas alimentan el crecimiento del sector de servicios para productores, tanto si está ubicada en la misma zona como si está en otra región o en otro país. Mientras que las manufacturas, y la minería y la agricultura para el caso, estimulan el aumento de la demanda de servicios para productores, su ubicación en la práctica es secundaria en el caso de las empresas de servicios que operan a escala mundial: no importa si una empresa manufacturera tiene sus instalaciones en el país o en

el extranjero, siempre que compre servicios de dichas empresas de alto nivel.

Segundo, la dispersión territorial de las fábricas, especialmente si están en varios países, en realidad aumenta la demanda de servicios para productores debido a la mayor complejidad de las operaciones. Este es otro significado de la globalización: las empresas manufactureras ubicadas en cualquier lugar del mundo pueden nutrir el crecimiento de las empresas de servicios para productores con sede en Nueva York, Londres o París siempre que formen parte de una red de empresas multinacionales. Cabe recordar que cuando la General Motors estaba trasladando empleos productivos al exterior, devastando la base de empleos de Detroit, su oficina de finanzas y relaciones públicas de Nueva York funcionaba con mayor dinamismo que nunca y de hecho estaba más ocupada que nunca.

Tercero, una parte considerable del sector de servicios para productores se nutre de operaciones financieras y comerciales que no están relacionadas con las manufacturas, como ocurre con muchos mercados financieros globales, o para las cuales las manufacturas son incidentales, como es el caso de gran parte de las fusiones y adquisiciones que en realidad estaban más centradas en la compra y la venta de acciones que en la compra de empresas manufactureras. Necesitamos muchas más investigaciones sobre diversos aspectos particulares de esta relación entre el sector de las manufacturas y los servicios para productores, especialmente en el contexto de la dispersión espacial y la organización transfronteriza de las manufacturas.

En relación con el tema de las manufacturas cabe señalar la importancia de la infraestructura convencional en el funcionamiento de sectores económicos que hacen uso intensivo de la telemática. Este tema ha recibido poca atención. La idea predominante parece ser que la telemática elimina la necesidad de infraestructura convencional. Sin embargo, la índole misma del proceso de producción en las industrias de avanzada que operan en escala mundial o nacional ayuda a explicar la inmensa proliferación de los viajes en todas las economías avanzadas durante la última década. La oficina virtual es una opción mucho más limitada que lo que indicaría un análisis puramente tecnológico. Ciertos tipos de actividades económicas pueden manejarse desde una oficina virtual situada en cualquier parte, pero para procesos laborales que exigen múltiples insumos especializados, considerable innovación y riesgos, la necesidad de interacción directa con otras empresas y especialistas sigue siendo un factor decisivo que influye en la ubicación. Por consiguiente, la metropolitanización y regionalización de un sector de la economía tiene límites

fijados por el tiempo que se tarda en llegar a la ciudad principal o a las ciudades principales de la región. La ironía de la era electrónica actual es que la antigua noción de la región y formas más antiguas de infraestructura resurgen como elementos fundamentales para sectores clave de la economía. Este tipo de región difiere en muchos sentidos de las formas más antiguas. Corresponde más bien a un tipo de centralismo: una red metropolitana de nodos conectados telemáticamente. Sin embargo, para que esta red digital funcione, se necesita también infraestructura convencional, idealmente del tipo más avanzado.

Nuevas formas de marginalidad y polarización

Los nuevos sectores en crecimiento, la nueva capacidad de organización de las empresas y las nuevas tecnologías, que están relacionados entre sí, están produciendo no sólo una nueva geografía de centralismo, sino también una nueva geografía de marginalidad. Según lo que se observa en los Estados Unidos, Europa occidental y Japón, se necesitará la acción normativa del gobierno para reducir las nuevas formas de desigualdad espacial y social.

En muchos comentarios generales sobre lo que es importante para el sistema económico avanzado, la economía de la información y la globalización de la economía, prevalecen ciertos malentendidos. Muchos tipos de empresas, trabajadores y lugares, como los servicios industriales, que dan la impresión de no encuadrarse en un sistema económico avanzado, basado en la información y con una orientación global, en realidad forman parte integral de ese sistema. Necesitan que se los reconozca en las normas y requieren apoyo: no pueden competir en los nuevos entornos en los que los sectores principales han elevado los precios y las normas, aunque haya demanda para sus productos y mano de obra. Por ejemplo, la industria financiera de Manhattan, una de las más avanzadas y complejas, necesita camioneros para entregar no sólo programas de computadora, sino también mesas y bombillos, y necesita empleados de mantenimiento y limpieza. Para que estas actividades y estos trabajadores permanezcan en la región, deben estar en condiciones de obtener ingresos aceptables (véanse, por ejemplo, *Social Justice*, 1994; *Competition and Change*, 1995; King, 1996).

Otra dimensión que no ha recibido un reconocimiento suficiente es la nueva dinámica de la valoración: la combinación de la globalización y las nuevas tecnologías ha alterado los criterios y los mecanismos por medio de los cuales se valoran los factores, los insumos, los bienes y los servicios y se determina su precio. Eso ha tenido efectos devastadores en algunas localidades, industrias, empresas y trabajadores.

Los sueldos de los expertos en finanzas y las utilidades de las empresas de servicios financieros aumentaron vertiginosamente en los años ochenta, mientras que los sueldos de los obreros y las ganancias de muchas empresas manufactureras tradicionales sufrieron una contracción.

La ciudad mundial y el Estado

La globalización ha cambiado el significado del gobierno de las economías y su localización (véanse, por ejemplo, MITelman, 1996; *Competition and Change*, 1995; Sassen, 1996). Una de las características decisivas de la fase actual de la larga historia de la economía mundial es la mayor importancia que reviste la tecnología de la información, el aumento conexo de la movilidad y liquidez del capital y la disminución consiguiente de la capacidad del Estado para reglamentar sectores clave de la economía.

A fin de comprender los desafíos y las oportunidades que esto presenta para el gobierno urbano debemos tener en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: un aspecto es la relación entre la economía global y las unidades subnacionales, en particular las grandes ciudades que funcionan como centros internacionales del comercio y las finanzas. Eso significa comprender la inserción parcial de los procesos globales en concentraciones estratégicas de recursos e infraestructura, como distritos financieros, y la importancia de los que a menudo se denominan centros culturales de primera clase, que generalmente se encuentran en grandes urbes internacionales. Estos son algunos de los aspectos fundamentales que confieren mayor importancia a las ciudades como nexo con la economía global.

Otro aspecto es la medida en que la desreglamentación, la privatización y, en general, el papel decreciente del Estado en la economía—todos ellos elementos decisivos de la fase actual de globalización—podrían contribuir a la sustitución de la diada Estado/economía global con una triangulación que incorpore unidades subnacionales, especialmente las ciudades globales. Eso evidentemente tendría importantes implicaciones de política. Un aspecto decisivo del cambio y del potencial de cambios futuros en esta relación es que el contenido de la política exterior se ha desplazado más hacia asuntos económicos, de modo que un componente mayor de lo que llamamos política exterior es actualmente política económica internacional.

La transformación de la composición de la economía mundial, especialmente el surgimiento de los servicios financieros y avanzados como importantes industrias, contribuye a un nuevo orden económico internacional, dominado por centros financieros, mercados globales y empresas transnacionales. Por consiguiente, tal vez veamos una im-

portancia creciente de otras categorías políticas subnacionales y supranacionales⁷. En las ciudades que funcionan como centros internacionales del comercio y las finanzas se realizan operaciones directas con mercados globales sin supervisión gubernamental, como en los euromercados o en la zona financiera internacional de Nueva York (servicios bancarios internacionales). Estas ciudades, y los mercados y empresas con orientación global que contienen, actúan como mediadores en la relación entre la economía mundial y los estados y en la relación entre estados.

La captación de las ciudades

Estas ciudades están siendo acaparadas por nuevos protagonistas importantes, en particular empresas extranjeras que han ido adquiriendo el derecho de realizar operaciones con la desreglamentación gradual de las economías nacionales y la enorme proliferación de empresarios internacionales de la última década. Estos son algunos de los nuevos "usuarios de las ciudades". Han dejado profundas huellas en el paisaje urbano de muchas grandes ciudades. Su influencia en la ciudad no se impugna, aunque el costo y los beneficios para las ciudades apenas han sido examinados.

Los usuarios de las ciudades a menudo han reconstituido espacios estratégicos de la ciudad a su imagen y semejanza: el hiperespacio de los negocios internacionales, con sus aeropuertos construidos por arquitectos famosos, edificios de oficinas y hoteles de primera clase, infraestructura ultramoderna de telemática y servicios de vigilancia privados, es simbólico. Ayudan a cambiar la morfología social de la ciudad y a constituir lo que Martinotti (1993) llama la metrópolis de segunda generación, la ciudad del modernismo tardío. La nueva ciudad de usuarios urbanos es delicada: su supervivencia y éxito dependen de una economía de gran productividad, tecnología avanzada e intercambios intensificados.

Por una parte, eso nos lleva a preguntarnos qué es la ciudad para los empresarios internacionales y qué sentido de los deberes cívicos tienen. Por otra parte, está la difícil tarea de determinar si una ciudad que funciona como centro del comercio internacional de hecho recupera el costo de ser un centro de ese tipo: el mantenimiento de un distrito comercial ultramoderno y todo lo que necesita, desde instalaciones avanzadas de comunicaciones hasta máxima seguridad (y "cultura de primera clase").

Tal vez en el otro extremo de las manifestaciones convencionales se encuentran aquéllos que usan la violencia política urbana con el propósito de hacer valer sus derechos

con respecto a la ciudad, derechos que carecen de la legitimidad de facto que tienen los nuevos "usuarios urbanos". Se trata de reclamos de protagonistas que luchan por ser reconocidos, por su legitimación, que reclaman sus derechos con respecto a la ciudad⁸.

Conclusiones

Las tendencias masivas a la dispersión espacial de las actividades económicas en escala metropolitana, nacional y global que asociamos a la globalización han contribuido a una demanda de nuevas formas de centralización territorial de las operaciones de administración y control de alto nivel. Los mercados nacionales y mundiales, así como las organizaciones integradas a nivel mundial, necesitan lugares centralizados donde se lleven a cabo las tareas de la globalización. Además, la industria de la información requiere una vasta infraestructura física que contenga nodos estratégicos con hiperconcentración de instalaciones. Debemos hacer una distinción entre la capacidad de transmisión y comunicación global y las condiciones materiales que la posibilitan. Por último, incluso las industrias de la información más avanzadas tienen un proceso de trabajo que por lo menos en parte depende de su localización debido a la combinación de recursos que necesita incluso en los casos en que los productos son hipermóviles.

Este tipo de énfasis nos permite considerar a las ciudades como lugares de producción para las principales industrias de la información de nuestra época y nos permite recuperar la infraestructura de actividades, empresas, empleos necesaria para el funcionamiento de la economía empresarial de avanzada.

⁷ En los treinta años transcurridos desde la segunda guerra mundial (el período de la Paz Americana), la internacionalización de la economía fortaleció el sistema interestatal. Los principales sectores de la economía, especialmente las manufacturas y la extracción de materias primas, estuvieron sometidos a regímenes de comercio internacional que contribuyeron a la formación del sistema interestatal. Cada Estado adaptó la política económica nacional a fin de promover esta versión de la economía mundial. Ya en esa época había sectores que no se encuadraban cómodamente en este régimen interestatal dominado en gran medida por el comercio: de su escape surgieron los euromercados y los refugios tributarios en el exterior de los años sesenta.

La desintegración del sistema de Bretton Woods produjo un vacío de gobierno internacional que fue llenado rápidamente por multinacionales y mercados financieros mundiales. En el Estado vemos un mayor distanciamiento frente a los organismos más estrechamente relacionados con fuerzas sociales nacionales, como ocurrió durante la Paz Americana, y un acercamiento a los organismos más próximos al proceso transnacional de formación de consenso.

⁸ Body-Gendrot (1993) muestra que la ciudad sigue siendo un terreno abierto a la contienda, caracterizado por el surgimiento de protagonistas nuevos, a menudo cada vez más jóvenes. Es un terreno en el que las limitaciones impuestas a los gobiernos y las propias limitaciones institucionales de los gobiernos para abordar las reivindicaciones de equidad generan disturbios sociales. La autora afirma que la violencia política urbana no debe interpretarse como una ideología coherente, sino como una táctica política temporal que permite a protagonistas vulnerables interactuar con los que detentan el poder en condiciones que sean un poco más favorables para los débiles.

REFERENCIAS

- Body-Gendrot, S. 1993. *Ville et violence*. París: Presses Universitaires de France.
- Competition and Change. 1995. *The Journal of Global Business and Political Economy*, 1 (1). Harwood Academic Publishers.
- Daniels, Peter W. 1991. "Producer Services and the Development of the Space Economy". En Peter W. Daniels y Frank Moulaert, compiladores. *The Changing Geography of Advanced Producer Services*. Londres y Nueva York: Belhaven Press.
- Le Débat*. 1994. *Le Nouveau Paris*. Número especial. Segundo trimestre.
- Drennan, Mathew P. 1992. "Gateway Cities: The Metropolitan Sources of US Producer Service Exports". *Urban Studies*, 29 (2): 217-235.
- King, A.D.(editor). 1996. *Representing the City. Ethnicity, Capital and Culture in the 21st Century*. Londres: Macmillan.
- Knox, Paul L. y Taylor, Peter J., editores. 1995. *World Cities in a World-System*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Markusen, Ana y Gwiasda, Vickie. 1994. *Multi-Polarity and the Layering of Functions in World Cities: New York City's Struggle to Stay on Top*. The International Journal of Urban and Regional Research: 18:(a): 167-93.
- Mittelman, James, editor. 1996. *Globalization: Critical Reflections. International Political Economy Yearbook Vol. 9*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Noyelle, T. y Dutka, A.B. 1988. *International Trade in Business Services: Accounting, Advertising, Law and Management Consulting*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. The 1995 Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures. Nueva York: Columbia University Press.
- _____. 1994. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge/ Sage Press.
- _____. 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Social Justice. 1994. *Global Crisis. Local Struggles*. Número especial, *Social Justice*. Vol. 20, Nos. 3 y 4, (tercer y cuarto trimestre).
- Todd, Graham. 1995. "Going Global' in the Semi-periphery: World Cities as Political Projects. The Case of Toronto". En Knox y Talor, editores, op.cit. 192-214.

2 SEGUNDA PARTE

La ciudad y el desarrollo económico

Talleres

Desarrollo económico local

Revitalización urbana

Transporte urbano

Página en blanco a propósito

La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica

Peter Nientied¹

Las ciudades como motor del desarrollo en la era de la globalización

Debido a las reformas macroeconómicas, los acuerdos comerciales y los acontecimientos políticos, las economías nacionales de todo el mundo están volviéndose cada vez más abiertas. La globalización de la información, las finanzas y las nuevas tecnologías está produciendo rápidos cambios en la vida económica y social. Las zonas urbanas de América Latina y el Caribe están sintiendo estas influencias globales, y percibiendo cambios en sus economías. Las ciudades están asumiendo un papel cada vez más significativo en el desarrollo económico nacional. El desarrollo económico urbano ocupa un importante lugar en la agenda política, orientada a mejorar el bienestar económico y la calidad de la vida en las ciudades.

Las ciudades constituyen centros de desarrollo económico, social y cultural. Son centros de innovación y de desarrollo regional, nacional, y a veces internacional. Los procesos de globalización—que incluyen la movilidad de la información, la tecnología, las finanzas, los bienes y las personas—fortalecen estas funciones. El impacto de la globalización converge en el territorio urbano; de esta manera, las ciudades y sus zonas aledañas—más que las naciones—experimentan el impacto de las presiones globales. En las ciudades, el proceso de innovación y de destrucción creativa (resultante de la constante inversión, el desarrollo, la contracción económica, la pérdida y creación de empleos, la innovación, etc.) se han acelerado notablemente durante la última década.

El crecimiento económico urbano no puede aislarse del desarrollo físico, institucional, social y político. Las desi-

gualdades económicas, que han sido elevadas en América Latina y han crecido aún más en el marco de los programas de ajuste estructural de los años ochenta, obstaculizan la demanda interna y amenazan el desarrollo equilibrado de las ciudades. En consecuencia, deben reconciliarse los patrones del crecimiento económico urbano y el desarrollo social en las ciudades de América Latina y el Caribe.

Dentro de un enfoque integrado de gestión urbana, la tarea estratégica de los gobiernos urbanos en América Latina y el Caribe es el mejoramiento del entorno productivo en las ciudades. Los principales temas de política son el mejoramiento de la infraestructura, la orientación de la educación hacia las oportunidades que ofrece el mercado laboral, y la atracción de inversiones y financiamiento urbano. Una gama de otras medidas de desarrollo económico local más específicas debería actuar como medidas complementarias, variando de acuerdo con las condiciones locales y regionales.

El contexto del desarrollo económico urbano de América Latina y el Caribe

Como tal, la globalización no es un fenómeno reciente. En el sentido estricto de la inversión extranjera directa mundial, la globalización se inició antes de fines del siglo pasado. Lo que es relativamente nuevo es el espectacular incremento del ritmo de desarrollo de la globalización de la información, los bienes y las finanzas. Esto ha sido posible gracias a las nuevas tecnologías, y al reducido costo del transporte de bienes, información y recursos financieros. Un creciente porcentaje de unidades familiares de todo el mundo gozan actualmente de un mayor poder adquisitivo y pueden participar más activamente en la economía global. La mayor armonización política ha conducido a la re-

¹ Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano, Países Bajos.

CUADRO 2.1. PIB DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

País	PIB per cápita	Población urbana		Crecimiento del PIB		PIB (miles de millones)	Distribución del producto interno bruto (%) ^a .					
		% del total población		1980-90	1990-94		Agricultura		Industria ^b .		Servicios ^c .	
		1980	1994				1980	1994	1980	1994		
1 Haití	230	24	31	-0,2	-8,1	1,62	—	44	—	12	—	
2 Nicaragua	340	53	62	-2	0,5	1,83	23	33	31	20	45	
3 Honduras	600	36	47	2,7	3,8	3,33	24	20	24	32	52	
4 Bolivia	770	46	58	—	3,8	5,51	18	—	35	—	47	
5 Guatemala	1200	37	41	0,8	4,1	12,92	—	25	—	19	—	
6 Ecuador	1280	47	58	2	3,5	16,56	12	12	38	38	50	
7 República Dominicana	1330	50	64	2,7	4,2	10,42	20	15	28	22	52	
8 El Salvador	1360	42	45	0,2	6,2	8,12	38	14	22	24	40	
9 Jamaica	1540	47	55	2	3,5	4,24	8	8	38	37	54	
10 Paraguay	1580	42	52	2,5	2,9	7,83	29	24	27	22	44	
11 Colombia	1670	64	72	3,7	4,3	67,27	19	14	32	32	49	
12 Perú	2110	65	72	-0,2	4,2	50,08	10	7	42	37	48	
13 Costa Rica	2400	43	49	3	5,6	8,28	18	15	27	24	55	
14 Panamá	2580	50	54	0,3	7	6,98	—	11	—	16	—	
15 Venezuela	2760	83	92	1,1	3,2	58,26	5	5	46	42	49	
16 Brasil	2970	66	77	2,7	2,2	554,59	11	13	44	39	45	
17 Chile	3520	81	86	4,1	7,5	51,96	7	—	37	—	55	
18 Trinidad and Tobago	3740	63	66	-2,5	0,3	4,79	2	3	60	46	38	
19 México	4180	66	75	1	2,5	377,12	8	8	33	28	59	
20 Uruguay	4660	85	90	0,4	4,4	15,54	14	8	34	23	53	
21 Argentina	8110	83	88	-0,3	7,6	281,92	6	5	41	30	52	
Economías de bajos/medianos ingresos ¹⁰⁹⁰		32	39	3,1	1,9	5.276,48	n/d	14	n/d	36	n/d	
América Latina y el Caribe ^a		3340	65	74	1,7	3,6	4.624,08	10	10	38	33	50
Economías de altos ingresos		23420	76	77	3,2	1,7	20.120,24	3	n/d	36	n/d	59
España		13,440	73	76	3,2	0,7	482,84	—	3	—	—	—
Reino Unido		18,340	89	89	3,2	0,8	1.017,31	2	2	43	32	55
Estados Unidos		25,880	74	76	3,0	2,5	6.648,01	3	—	34	—	64

NOTAS:

a. Los componentes del PIB están expresados en valores de comprador.

b. Industria: minería, manufacturas, construcción y electricidad, agua y gas.

c. Servicios: comercio mayorista y minorista, transporte, gobierno, servicios personales, e incluyen cargos importados por servicios bancarios, derechos de importación y partidas no asignadas.

d. Incluye Belice, Cuba, Puerto Rico, Suriname y otras economías que tienen escasos datos o poblaciones de un millón de habitantes.

FUENTE: Banco Mundial, 1996.

ducción de las barreras al comercio en los bloques comerciales (Mercado Común del Sur-MERCOSUR, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) y posteriormente a una mayor movilidad de todo tipo. Las economías se han vuelto más abiertas, y están expuestas a la nueva competencia económica. En la próxima década, se prevé que muchos países de América Latina y el Caribe incrementarán sus exportaciones e importaciones, y que en consecuencia la razón entre importaciones y exportaciones dividida por el ingreso nacional, que mide la apertura de la economía, se incrementará (véase el cuadro 2.1).

En los años ochenta, cuando América Latina y el Caribe se vieron afectados severamente por problemas de desa-

rollo económico (véase el cuadro 2.1), muchos gobiernos nacionales de la región optaron por encarar políticas de reforma estructural. Ajustaron el papel del estado en el desarrollo nacional y estimularon la adaptación de la economía a las fuerzas económicas globales. A pesar del éxito de estas políticas en términos de comercio y una mayor productividad de los sectores económicos nacionales (Chile, Jamaica y Colombia en los años ochenta, y otros países en los años noventa), existen serias preocupaciones derivadas de las nuevas desigualdades y de la continuación del desempleo y el subempleo. Los gobiernos nacionales en general no perciben el impacto local de las reformas económicas estructurales. Pero en sus enfoques sectoriales y regionales,

	Exportaciones Total		Importaciones Total		Razón imp+exp/PIB	
	(Miles de millones de US\$)		(Miles de millones de US\$)			
1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
44	0,2	0,0	0,4	0,3	0,41	0,22
46	0,5	0,4	0,9	0,8	0,62	0,64
48	0,8	0,8	1,0	1,1	0,72	0,57
—	0,9	1,0	0,7	1,2	0,52	0,41
56	1,5	1,5	1,6	2,6	0,40	0,32
50	2,5	3,8	2,3	3,7	0,40	0,45
63	1,0	0,6	1,6	2,6	0,39	0,31
62	1,0	0,8	1,0	2,3	0,54	0,38
54	1,0	1,2	1,1	2,2	0,77	0,79
54	0,3	0,8	0,6	2,4	0,20	0,41
54	3,9	8,4	4,7	11,9	0,26	0,30
56	3,9	4,6	2,5	6,8	0,31	0,23
61	1,0	2,2	1,5	3,0	0,53	0,63
73	0,4	0,6	1,5	2,4	0,50	0,43
53	19,9	15,5	10,7	7,7	0,44	0,40
49	20,1	43,6	25,0	36,0	0,19	0,14
—	4,7	11,5	5,8	11,8	0,38	0,45
51	4,0	1,9	3,2	1,1	1,14	0,63
64	15,6	62,0	19,5	80,1	0,18	0,38
69	1,1	1,9	1,7	2,8	0,27	0,30
65	8,0	15,8	10,5	21,5	0,24	0,13
48	683,4	1.033,9	550,3	1.098,2	0,4	0,4
55	n/d	n/d	99,3	212,8	n/d	n/d
n/a	1.375,7	3.291,1	1.478,9	3.307,3	0,4	0,3
—	20,7	73,3	34,1	92,5	0,3	0,3
66	110,0	205,0	116,0	227,0	0,4	0,4
—	226,0	513,0	257,0	690,0	0,2	0,2

por ejemplo frente al alivio de la pobreza y el desarrollo de la infraestructura, los gobiernos adaptan sus políticas y responden a las demandas urbanas. La política gubernamental es reactiva más bien que activa.

Una diversidad de fuentes indica que debido a las presiones globales y a la reforma estructural de las economías de América Latina y el Caribe, las siguientes tendencias se harán evidentes.

■ Ante la reducción de las barreras al comercio y la creciente productividad de la mano de obra en los sectores primarios de la economía, se necesitarán menos trabajadores agrícolas. Puede esperarse que continuará la emigración hacia las ciudades en aquellos países de América Latina y el

Caribe que tienen menores niveles de urbanización.

■ Al eliminarse las medidas de protección de la economía nacional, el mercado mundial obligará a reestructurarse a las partes menos expuestas de las economías nacionales y urbanas. Ello conducirá—por lo menos inicialmente—al desempleo.

■ La reducción de los presupuestos gubernamentales en toda América Latina y el Caribe conducirá a pérdidas de empleos en el sector público. La creación y el mantenimiento de un empleo masivo a través de empresas protegidas o de propiedad del Estado son cosas del pasado.

La mayor competencia probablemente incrementará la diferenciación entre ciudades. Es probable que las ciudades bien administradas atraigan un mayor desarrollo económico, lo que puede producirse a costa de otras ciudades. El desarrollo urbano equilibrado al nivel regional y nacional en América Latina y el Caribe se ve obstaculizado por la debilidad de las instituciones y la capacidad de organización urbana. Las crecientes desigualdades entre y dentro de las ciudades están acompañadas por perturbaciones humanas, sociales, jurídicas y políticas, que amenazan la base del futuro éxito económico.

El funcionamiento adecuado de las ciudades en la actual era de globalización depende de una diversidad de factores, que pueden dividirse en términos generales en dos grupos. El primero incluye los factores económicos, sociales y políticos al nivel nacional, regional y local, y los aspectos positivos y las debilidades de la ciudad; ambos condicionan la forma en que la globalización afecta las ciudades. El segundo grupo se relaciona con el conjunto de respuestas de los actores urbanos a la cambiante situación, a las oportunidades y amenazas que afectan la ciudad. Para los gobiernos urbanos y los sectores privados y cívicos, los actuales desafíos consisten en redefinir el concepto de responsabilidad, que incremente la capacidad de los actores urbanos para responder en forma más adecuada a las nuevas situaciones, oportunidades y amenazas. Después de examinar con mayor detenimiento los factores económicos y territoriales y los desafíos globales de un desarrollo urbano eficiente, en este documento se analizará la capacidad y las respuestas que ha ofrecido el sector urbano.

Tendencias económicas y territoriales

Dentro de la región de América Latina y el Caribe, se observa una sustancial variación entre países y sus ciudades, en términos de urbanización y de los niveles del PIB per cápita (véase el cuadro 2.1). Los diferentes grados de exposición de las economías al nivel nacional, y las características particulares de las ciudades al nivel regional, han condi-

cionado el cambio económico urbano. En concordancia con el panorama global, en la región de América Latina y el Caribe pueden encontrarse relaciones estadísticas positivas entre los niveles de urbanización y los niveles del PNB per cápita, entre los niveles de urbanización y la contribución sectorial de las manufacturas a la economía nacional y también puede hallarse una relación estadística entre los mayores niveles de urbanización y el volumen del comercio externo e incluso un coeficiente entre importaciones y exportaciones más equilibrado. Sin embargo, la región de América Latina y el Caribe muestra contrastes que se relacionan con el tamaño de los países y su historia política y económica, para mencionar solo algunos factores.

La apertura de las economías de América Latina y el Caribe ha acelerado el ritmo de la reestructuración económica. En términos de su contribución a las economías nacionales, el valor de los sectores industriales se ha reducido durante la última década (véase el cuadro 2.1). Se prevé una mayor reducción del valor del sector industrial, junto con un nuevo incremento de la importancia del sector terciario. En consecuencia, en términos laborales, puede preverse una reducción en el número de empleos en la industria y las manufacturas, y un mayor empleo en los sectores de servicios. Sin embargo, si los países de América Latina y el Caribe logran—algunos dirían que finalmente—explotar sus recursos naturales en forma más adecuada agregando valor a la producción básica y evitando la creación de estructuras industriales inflexibles, podría detenerse esta posible tendencia hacia una menor importancia del sector secundario.

También puede preverse una mayor diferenciación entre los sectores modernos y los sectores más informales de servicios. El sector informal de servicios en las ciudades de América Latina y el Caribe continúa siendo, para muchas unidades familiares, una base de generación de ingresos de última instancia. Otro factor de importancia es la reducción adicional del empleo que se prevé en el sector gubernamental y de empresas estatales, especialmente en países que durante mucho tiempo han contado (desde la época de la sustitución de importaciones) con un entorno de protección de las autoridades gubernamentales y estatales, y grandes empresas públicas o semipúblicas, y se hallan aún en un proceso de privatización.

Muchos países de Europa y de las Américas han logrado el crecimiento económico sin alcanzar el pleno empleo. Muchas ciudades de América Latina y el Caribe, que cuentan con una población joven en busca de empleos y muestran una creciente participación femenina en la fuerza laboral, probablemente experimenten presiones de desem-

pleo y subempleo, con los consiguientes problemas sociales que ello trae aparejados.

Las consecuencias territoriales de las presiones globales y de la reforma económica nacional varían en la región de América Latina y el Caribe. Dentro de los países, puede observarse una creciente desigualdad entre regiones y zonas urbanas, entre zonas urbanas y rurales, y dentro de las zonas urbanas. En las mayores zonas metropolitanas, las tendencias a una “suburbanización económica” (lo que significa que las industrias se concentran a una cierta distancia del centro de la ciudad), se traducen en la gradual formación de “campos económicos aglomerativos” o “núcleos” económicos regionales. Importantes ejemplos de ello son las regiones metropolitanas de São Paulo, Buenos Aires, México, Santiago, Bogotá y Caracas. En la región de América Latina y el Caribe, han surgido algunos centros urbanos intermedios (con una población de 500.000 a un millón de habitantes) que funcionan satisfactoriamente como centros de tránsito (de comercio, de exportaciones agrícolas) así como nuevos centros en nuevas regiones turísticas. Por otra parte, también existen ciudades que se encuentran en grandes dificultades, típicamente aquellas que se desarrollaron como centros mineros o centros de servicios para la agricultura, y las que dependen fuertemente de una base industrial o manufacturera anteriormente protegida y/o actualmente obsoleta.

Impacto físico urbano

Los procesos de reforma económica ejercen un fuerte impacto sobre los aspectos físicos de las zonas urbanas, y éstos son aspectos muy visibles. Las ciudades que tienen un insuficiente nivel de inversión pública no pueden construir la infraestructura necesaria para el desarrollo económico y social; ello afecta a los ciudadanos y a las empresas. Las deficiencias de infraestructura y de transporte se convierten en obvios estrangulamientos a la productividad urbana, y lo mismo ocurre con las instalaciones inadecuadas para servicios urbanos. La reubicación industrial conduce a la existencia de zonas industriales abandonadas, y la congestión y la contaminación se incrementan y reducen la calidad de la vida.

El gobierno urbano y el desarrollo urbano competitivo

Las interpretaciones del éxito (y de la falta de éxito) de las ciudades efectuadas por los economistas urbanos conducen a la conclusión de que no existe una norma general para lograr el éxito en el desarrollo económico. En realidad existen distintos enfoques al desarrollo económico urbano,

incluso dentro de un mismo país (véase OCDE, 1993; Costa Campi, 1996).

Es importante considerar el aspecto de cuál es el papel apropiado del gobierno urbano en el mejoramiento del desarrollo económico de una ciudad. Los gobiernos urbanos no pueden asumir las responsabilidades económicas del gobierno central. Si bien en general pueden intervenir sólo en una forma modesta en la economía local a través de instrumentos económicos y fiscales, pueden influenciar el entorno productivo de las ciudades. Debe tenerse en cuenta que los gobiernos urbanos tienen responsabilidad pública global dentro de su jurisdicción, pero las empresas del sector privado son los principales actores en el desarrollo económico. Un aspecto crítico para el éxito económico de las ciudades es la forma en que los gobiernos urbanos pueden desarrollar asociaciones entre los sectores público, privado y cívico, sobre la base de una visión estratégica del futuro urbano global y del desarrollo económico local, y las consiguientes inversiones vitales en la ciudad. La vinculación entre las preocupaciones territoriales y el desarrollo económico exige la existencia de un gobierno urbano con espíritu empresarial, que administre eficazmente las asociaciones públicas y privadas para el desarrollo urbano.

Si bien no existe una norma general que asegure el éxito económico urbano, algunas experiencias actuales ponen de relieve que algunas ciudades han logrado modernizar su economía local (véase Weiping Wu, 1996). Es un hecho demostrado que la formación de capital humano y las mayores oportunidades educativas, orientadas hacia la demanda de los empleadores, es esencial para el desarrollo económico de las ciudades. Una mayor productividad económica, asociada a cambios tecnológicos, requiere una mayor capacidad y educación de los trabajadores; sin ello, las empresas no pueden expandirse por la falta de trabajadores calificados. En Brasil, algunas empresas han apoyado el desarrollo de escuelas técnicas por la escasez de trabajadores calificados, pero por supuesto, otras empresas no pueden hacerlo. Las mejores oportunidades educativas estimulan el desarrollo económico e introducen a mayores segmentos de pobladores urbanos en la economía moderna, reduciendo así la desigualdades sociales e incrementando la demanda interna. Se ha sugerido que la concentración en la educación orientada hacia el mercado laboral tendrá mejores resultados para la economía local que ciertos programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En segundo lugar, para superar los estrangulamientos físicos en las ciudades, es preciso mejorar la capacidad de los gobiernos urbanos para generar financiamiento urbano para inversiones públicas y privadas. Como se mencionó

anteriormente, la construcción de obras de infraestructura es esencial para estimular la productividad urbana. Estos catalizadores del desarrollo económico urbano no pueden estar exclusivamente en manos del sector público o del sector privado.

Presiones sobre la capacidad de buen gobierno de las ciudades

Los gobiernos urbanos de la región de América Latina y el Caribe enfrentan enormes problemas de administración urbana, que dificultan el papel de las ciudades como motores del desarrollo económico y social. Los problemas en materia de servicios, transporte, infraestructura, tierra y vivienda, pobreza urbana, educación, medio ambiente, etc., se generan bajo la presión de las fuerzas globales por una parte, y la demanda más activa de empresas y unidades familiares por la otra. Para responder en forma efectiva, las ciudades de América Latina y el Caribe deben enfrentar decididamente sus estrangulamientos en materia de políticas urbanas, competencia, capacidad y finanzas.

Dentro de la región, se observa una sustancial variación con respecto a la estructura y las funciones de los gobiernos urbanos. Por ejemplo, encontramos en Brasil un alto grado de descentralización, mientras que en Perú la descentralización efectiva es limitada. Los niveles de la capacidad técnica y de personal entre los gobiernos locales varían ampliamente, pero en general son inadecuados. Las funciones asignadas y asumidas por los gobiernos urbanos son más bien convencionales.

Solo unos pocos gobiernos urbanos están en la práctica involucrados en el desarrollo de respuestas económicas estratégicas ante la cambiante situación nacional y global. Una parte importante de la explicación de este hecho es la forma en que los gobiernos urbanos conciben y practican la planificación urbana. Tradicionalmente, las ciudades han utilizado planes urbanos como instrumentos para guiar el desarrollo urbano. Tales planes urbanos son esencialmente planes orientados a regular el uso del suelo residencial, de oficinas e industrias, servicios públicos, parques, escuelas, etc.). Estos planes muestran importantes deficiencias, razón por la cual, en todo el mundo, han perdido su importancia como mecanismos para coordinar el desarrollo de las ciudades. Los planes reguladores del uso del suelo son esencialmente instrumentos de control, y no están orientados al desarrollo. En segundo lugar, se basan en normas optimistas de bienestar y diseño para vivienda, comercio y transporte, que con frecuencia no son realistas. Esta es la razón por la que muchas unidades familiares de bajos ingresos recurren a mecanismos irregulares de vivienda mediante

autoayuda y a las actividades informales. En tercer lugar, estos planes no están bien relacionados con estrategias de ejecución; no incluyen estrategias para las inversiones urbanas necesarias y no definen estrategias de implementación en las cuales los actores responsables por la ejecución definen sus prioridades. En conclusión, los planes convencionales son instrumentos de control y no instrumentos para estimular y coordinar el desarrollo urbano.

En todo el mundo, un número cada vez mayor de ciudades están abandonando estos planes convencionales en favor de la planificación urbana integrada, que comprende la planificación estratégica y la planificación orientada hacia la acción (un ejemplo notable es el Plan Metrópolis 2010, en este volumen). Dentro de este enfoque, los gobiernos urbanos, en colaboración con los sectores privado y cívico, formulan una estrategia de desarrollo urbano a más largo plazo, basada en metas económicas realistas y otros objetivos. Tal estrategia urbana se traduce luego en un plan integral del uso de la tierra, que muestra el desarrollo propuesto de la ciudad (este plan, de carácter jurídico, es también necesario para adoptar decisiones, por ejemplo, sobre el desarrollo de la infraestructura y el transporte). En los planes a más corto plazo orientados hacia la acción, que típicamente abarcan de cuatro a seis años, la estrategia global se desglosa en programas de acción, vinculados a planes de inversión de capital de diferentes actores urbanos, y refinados en una serie de proyectos urbanos. La estrategia urbana integrada se ajusta cada cuatro a seis años.

Para responder a los problemas urbanos, las instituciones gubernamentales urbanas necesitan tener claros mandatos y una estructura institucional apropiada para formular políticas y estrategias en forma efectiva, y coordinar y ejecutar las acciones. Los gobiernos urbanos solo pueden funcionar adecuadamente si pueden contar con una adecuada cooperación de los gobiernos estatales, provinciales y a nivel nacional. Otras condiciones esenciales para un efectivo gobierno urbano son una base de ingresos adecuada y confiable y una capacidad técnica y de organización también adecuada. La diferencia entre un gobierno activo y uno inerte es principalmente la existencia de un enfoque gerencial en vez de administrativo. La eliminación de la inercia administrativa e institucional urbana a través del mejoramiento de los recursos (competencia, capacidad de organización, finanzas) constituye un requisito previo para responder a los actuales desafíos.

Respuestas locales

Los gobiernos centrales tienen un enfoque sectorial—y fragmentario—con respecto a los problemas locales. Ello ha

conducido a que los gobiernos centrales prefieran adoptar un punto de vista exógeno con respecto al desarrollo local, expresado por una preocupación predominante por la infraestructura física y las inversiones directas en gran escala, subestimando factores como los recursos humanos y el potencial endógeno (véase OCDE, 1993). Las políticas gubernamentales convencionales también se han basado principalmente en instrumentos de transferencia y redistribución para enfrentar el desempleo y la pobreza; ésta es en esencia una política social, y no una política económica urbana.

Puede identificarse una diversidad de enfoques gubernamentales urbanos destinados a estimular el desarrollo económico local (véase Costa Campi, 1996). Los enfoques económicos sectoriales, como los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y el respaldo directo a la empresas, otorgan apoyo público a las empresas en la forma de subsidios directos o indirectos. Los enfoques basados en el mercado laboral, en la forma de generación de empleo, generalmente procuran incorporar a los desempleados o subempleados en el mercado laboral (formal) proporcionando apoyo a las personas. Este enfoque se concentra en las capacidades individuales en vez de las demandas de la economía urbana. Los enfoques físicos para estimular el desarrollo económico de las ciudades tienen por objeto, por ejemplo, la rehabilitación de los centros urbanos, y el mejoramiento de la infraestructura y el transporte.

Dentro del territorio local, los problemas económicos son esencialmente de naturaleza integrada, y también contienen aspectos físicos y sociales. Por lo tanto, los enfoques adoptados para promover el desarrollo económico al nivel urbano deben contener una combinación de instrumentos económicos, sociales, físicos e institucionales.

Administración urbana integrada

Un enfoque de administración urbana integrada para fortalecer el papel de las ciudades como motor del desarrollo debe basarse en primer lugar en enfoques estratégicos horizontales. Ello significa la formulación de una política de desarrollo global de las ciudades (que incluya políticas económicas indirectas) que abordan las debilidades críticas de la ciudad y se basan en los recursos y la vitalidad local. Tales políticas deberían mejorar el entorno productivo de las ciudades, que constituye la principal contribución que los gobiernos locales pueden efectuar a la promoción del desarrollo económico urbano. Se requieren enfoques integrados para llevar a cabo las estrategias urbanas, porque en un determinado territorio se hacen sentir distintos impactos, lo que ocasiona problemas. Un claro ejemplo de un plan in-

tegrado basado en un área determinada es la regeneración de los centros urbanos: la naturaleza funcional multifacética que el centro de las ciudades tiene para las personas y las empresas y para la ciudad en general, exige un conjunto coordinado de medidas y desarrollo económico, físico, cultural y social. Es improbable que tenga éxito la planificación y la inversión del mejoramiento físico únicamente.

Para respaldar la economía local y mejorar la calidad de la vida urbana, las metas de política de los gobiernos urbanos deben orientarse a atraer capitales, mejorar los recursos tangibles como la infraestructura, y mejorar la base de recursos humanos de la ciudad. Ello requiere un enfoque de administración urbana integrada, que detalle, por una parte, la interacción de los diferentes sectores, y por la otra preste la debida atención a la capacidad de administración interna del gobierno urbano. La formulación y la ejecución de cualquier estrategia requiere liderazgo, y en este sentido se exigirá más de los alcaldes y administradores de las ciudades.

La estrategia de desarrollo económico debe basarse en una adecuada información y en la auditoría de la economía local. La estrategia puede iniciarse con el mayor desarrollo de la capacidad de organización para programas integrados, combinando los campos de la programación de las inversiones en infraestructura, la planificación ambiental y de la tierra, la educación, y otras medidas más específicas de desarrollo económico. En otras palabras, desde un punto de vista integrado de apoyo global al entorno productivo urbano, y basándose en la capacidad de organización disponible, es posible formular programas especiales para sectores económicos clave. Una estrategia adecuada debe reconocer que puede estimular el éxito, pero no constituye el éxito económico y social.

El tipo de programas especiales para los sectores económicos clave varía en las distintas ciudades, dependiendo de las ventajas de ubicación, las debilidades de la ciudad y de la economía, las oportunidades y las amenazas. Pueden involucrar la generación de servicios de desarrollo de negocios en sectores de elevado valor agregado, como las exporta-

ciones agrícolas, el mejoramiento logístico, informático y de telecomunicaciones, el mejoramiento de los servicios comerciales y de investigación y desarrollo, etc. El gráfico 2.1 ilustra uno de los posibles conjuntos de instrumentos para el gobierno urbano, cuya aplicación dependerá de las ventajas y las debilidades de la base de recursos locales y de las oportunidades identificadas.

Los gobiernos urbanos deberían involucrarse en el desarrollo de asociaciones y redes, con el objeto de comprender mejor las demandas del sector privado, y combinar los recursos y lograr el acceso a mercados y tecnologías. Estas asociaciones no se limitan a la ejecución de programas urbanos; deben extenderse al desarrollo participatorio de las estrategias de la ciudad. Es preciso contar con mecanismos institucionales apropiados de buen gobierno urbano en aquellos centros urbanos en los que las diferentes municipalidades dentro de las regiones metropolitanas compiten en vez de cooperar. El desarrollo económico puede verse obstaculizado por la falta de mecanismos apropiados de planificación y coordinación. Es esencial que las regiones urbanas, como Caracas y Río de Janeiro, encuentren soluciones a este problema en colaboración con el gobierno central.

Implicaciones en materia de asistencia financiera

Un enfoque de administración urbana integrada exige una estrategia urbana intersectorial. El respaldo financiero sectorial a través del gobierno nacional probablemente no proporcione conjuntos de medidas financieras óptimas que satisfagan las necesidades de los gobiernos urbanos. Se han sugerido prioridades para el ahorro financiero tales como mejorar la relación que existe entre la educación y las demandas del mercado laboral; superar los estrangulamientos en materia de infraestructura y proporcionar capital para atraer financiamiento urbano. Además, debe contarse con una gama de medidas de desarrollo económico específico, dependiendo de las condiciones locales. Una auditoría de desarrollo económico constituye un instrumento adecuado para identificar las prioridades locales.

GRÁFICO 2.1 INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL GOBIERNO URBANO

REFERENCIAS

- Ciudad de Guatemala. 1995. *Metrópolis 2010, Plan de Desarrollo Metropolitano, La Planificación Integral de la Ciudad*. Guatemala.
- Costa Campi, M.T. 1996. Alternativas locales de promoción del desarrollo económico. Documento preparado para la IV Conferencia CIDUE, La Participación de los Gobiernos (Centrales, Regionales y Locales) y de los Agentes Económicos y Sociales en la Solución de los Problemas de las Ciudades. Salvador-Bahía, marzo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1993. *Territorial Development and Structural Change, a New Perspective on Adjustment and Reform*. París.
- Weiping, Wu. 1996. "Economic Competition and Resource Mobilization". En M. Cohen y otros, editores. *Preparing for the Urban Future, Global Pressures and Local Forces*, p. 123–154. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

Página en blanco a propósito

La ciudad como motor del desarrollo

Jaime Ravinet¹

Introducción

Un 73,4 por ciento de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades, proporción que seguirá aumentando en la medida que hay varios países de la región que aún registran importantes procesos migratorios del campo a las ciudades. Esto hace de América Latina y el Caribe la región más urbanizada del mundo en la actualidad y en el siglo XXI.

El panorama urbano se caracteriza por un predominio de grandes ciudades y zonas metropolitanas. En 1995 América Latina y el Caribe tenían 40 ciudades con una población de más de un millón de habitantes, que concentraban un total de 135 millones de personas, lo que representa un 29 por ciento de la población total y un 39 por ciento de la población urbana de la región. Más aún, las siete ciudades con más de cinco millones de habitantes de América Latina y el Caribe sumaban 73 millones de personas, es decir el 16 por ciento de la población total y un 21 por ciento de la población urbana.

El conjunto de estas grandes ciudades seguirá creciendo a una tasa promedio de alrededor del 2 por ciento anual. Sin embargo, los mayores desafíos del crecimiento urbano no son los de origen demográfico sino los de carácter económico. En efecto, la concentración de la riqueza nacional y de la actividad económica en unas pocas grandes ciudades, así como el mayor ingreso de los hogares, están ejerciendo una creciente demanda sobre las administraciones urbanas particularmente en lo que se refiere a más y mejores espacios donde vivir; mayor cobertura, calidad y seguridad de los servicios públicos; mayor cantidad de espacios para oficinas, la industria, el comercio y las actividades recreativas; ampliación de la vialidad urbana para dar cabida al cre-

ciente nivel de vehículos; mayor demanda de agua, energía y servicios de comunicación; mejores condiciones ambientales; seguridad ciudadana, etc.

Algunos aspectos económicos generales

Hay sobradas razones para esperar que las preocupaciones y atenciones del gobierno se centren en las ciudades. En términos económicos, las ciudades sin duda alguna realizan un importante aporte a la generación del PGB y se espera que esta contribución siga aumentando. Según el Banco Mundial, alrededor del 80 por ciento del crecimiento futuro provendrá de las economías urbanas en los países con un alto grado de urbanización de América Latina y de Asia. En el caso particular de la región metropolitana de Santiago de Chile, la contribución al PGB es del 47 por ciento y se espera que siga aumentando en la medida en que concentre las actividades productivas de vanguardia.

Además, hay en las ciudades una valiosísima acumulación de patrimonio en la forma de inversiones en infraestructura social básica y capital productivo, pero también y más importante, en capital humano, debido a que las ciudades registran los más altos niveles de productividad. En términos dinámicos, las ciudades ofrecen también el mayor potencial de aporte al crecimiento económico de las naciones debido a que en ella se ubican los sectores productivos modernos más dinámicos. Lo más probable es que dicha tendencia se mantenga, especialmente en las ciudades que funcionan en forma más eficiente y ofrecen atractivos tales como buenas comunicaciones, abundante mano de obra calificada, centros científicos y tecnológicos de envergadura y una calidad de vida que resulte atractiva a nivel internacional. Porque más que entre países, la competencia tiende a centrarse en torno a un núcleo relativamente reducido de ciudades. América Latina no constituye una excepción. Por estas razones es posible afirmar que las

¹ Presidente de la Unión Internacional de Autoridades Locales y Alcalde de Santiago de Chile.

ciudades han ido asumiendo un papel de motor del desarrollo económico.

Aspectos económicos y sociales

En términos económicos y sociales, los desafíos estratégicos de la ciudad como motor del desarrollo se relacionan con la incorporación de toda la comunidad urbana a los beneficios del crecimiento y el acceso a las oportunidades de desarrollo personal y colectivo. Son los desafíos de la equidad en un contexto que se caracteriza por una distribución muy regresiva del ingreso y las oportunidades. Es necesario tener en cuenta que la mayor cantidad de hogares en situación de pobreza se concentra en las ciudades, especialmente en las más grandes: alrededor de un 40 por ciento de la población urbana de la región tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza y un 20 por ciento vive en situación de indigencia. Una gran proporción de los que no son pobres tienen ingresos que no superan el doble de la línea de pobreza. Nuestras ciudades son habitadas mayormente por personas de bajos ingresos, y éste es un proceso irreversible.

Esta gran proporción de hogares en situación de pobreza se da en un contexto general con bajos niveles de desocupación abierta, por lo que la superación de los desafíos del crecimiento requiere un esfuerzo serio por incrementar la productividad del trabajo y crear ocupaciones más productivas. No sería muy saludable que se intentara basar las ventajas comparativas que tienen las ciudades en la competencia internacional en los bajos salarios, la sobreexplotación del trabajo y el envilecimiento de una mano de obra no calificada. Por el contrario, el desafío consiste en lograr un mejoramiento sistemático de la calificación y la productividad de la mano de obra, la apertura de nuevas oportunidades y el estímulo de una mayor adaptabilidad, versatilidad y creatividad laboral, en un contexto en que el cambio es el patrón dominante. Además de las necesarias condiciones macroeconómicas en materia urbana, hay una vasta gama de medidas concretas que se podrían tomar y que inciden directamente en la productividad del trabajo: la reforma y el mejoramiento del sistema educacional, de las condiciones de vivienda, de los servicios de salud, del equipamiento comunitario, la cobertura de la infraestructura, las redes y los servicios públicos básicos. Ello también se aplica a la generación de identidad y adhesión a la ciudad, desde el nivel local hasta la gran metrópoli, ya sea en base a un plan estratégico que tenga en cuenta los anhelos y las

esperanzas, movilizando una contribución efectiva de todos los habitantes a la ciudad, o a través de reformas políticas que fomenten una condición plena de ciudadanía.

No solo existen en juego elementos de carácter económico, sino también de tipo político que afectan la actividad económica. La ciudad es una construcción social muy compleja y vulnerable. La agudización de las diferencias y la segregación socioeconómica en el espacio urbano de muchas ciudades puede convertirse en una seria amenaza a una convivencia pacífica y, por lo tanto, en un factor disuasivo de una dinámica económica que contemple una activa participación de inversiones extranjeras, ya sea como consecuencia del surgimiento de conflictos abiertos y masivos (caracazo, cordobazo y tantos otros)², o la proliferación de la corrupción y la delincuencia común. La pobreza y la marginación deben ser atendidas, si no por razones de equidad, por simples motivaciones de crecimiento económico.

Por otra parte, y en contraste con lo anterior, la ciudad ofrece un escenario potencial privilegiado para el pleno desarrollo de las personas y el estímulo de la movilidad social, al ofrecer mayores oportunidades: cobertura de servicios sociales como educación, salud y vivienda; posibilidades de capacitación técnico-profesional; mercados laborales más transparentes y competitivos; posibilidades de desarrollo académico, político y cultural; la opción de filiación a una amplia gama de organizaciones deportivas, sociales, civiles, etc. Existe en las ciudades un formidable potencial de transformación social en pos de una mayor equidad y superación de la pobreza, que está en la base de la dinámica económica de las ciudades, pero que requiere un esfuerzo deliberado de transformación y reforma que ineludiblemente debe liderar el Estado, partiendo de los gobiernos urbanos.

Aspectos económicos y políticos

En términos políticos, también existe un vasto campo de acción tendiente a realzar y viabilizar el papel económico de las ciudades como motor del desarrollo, tanto en lo que se relaciona con la superación de obstáculos políticos urbanos a una dinámica económica, como con el fomento de aspectos positivos. En primer lugar porque la ciudad prácticamente no figura en la agenda de los partidos políticos. A pesar de que es en las ciudades donde reside y vota una proporción predominante de la población, no hay una postura ni ideológica ni programática de los partidos políticos en temas urbanos. Lo que a su vez refleja una total ignorancia sobre el papel de las ciudades en el desarrollo económico. A esto se suma la falta de prioridad de los temas urbanos en las estrategias generales de gobierno de las naciones. La

² Nota del editor: los términos caracazo y cordobazo hacen referencia a los graves disturbios sociales ocurridos en los años ochenta en las ciudades de Caracas y Córdoba, en Venezuela y Argentina, como consecuencia del impacto social de las medidas de ajuste macroeconómico.

ciudad suele tratarse por partes, temas o sectores según las urgencias del momento, pero casi nunca como una construcción política y social compleja, delicada y vulnerable, cuyas condiciones de funcionamiento pueden afectar el desarrollo económico de la nación. Así por ejemplo, están los temas de la gobernabilidad y la gestión pública de las ciudades. Una verdadera política de descentralización constituye un requisito imprescindible, en un contexto en que subsiste en la mayoría de los países un fuerte esquema centralista de la gestión pública. Es fundamental que los gobiernos locales puedan contar con un margen de autonomía que les permita atender efectivamente los desafíos de la ciudad, en particular los que se relacionan con la promoción del desarrollo. En la actualidad, el margen de maniobra que tienen los municipios es muy limitado, tanto en términos de financiamiento, en que prevalece una fuerte dependencia del gobierno central, como en lo relativo a facultades y competencias de gobierno, en que suele prevalecer una visión de administración del territorio y cumplimiento de un plan de ordenamiento físico, más que la promoción del desarrollo económico local. Existe pues la necesidad de impulsar una reforma radical que favorezca el crecimiento económico de las ciudades y por lo tanto de las naciones.

Las grandes ciudades no han resuelto, salvo en unos pocos casos, el problema de contar con un esquema razonable de gobierno. Por lo general se fracciona y se dispersa la autoridad y el poder de decisión en términos territoriales (varios municipios sin esquemas de coordinación) y sectoriales (varios ministerios y empresas públicas que intervienen en la ciudad), además de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional o estatal y municipal). Difícilmente habrá una efectiva gestión urbana mientras no haya un esquema razonable de gobierno de la ciudad.

Como signo positivo debe consignarse el hecho de que en los años ochenta y principios de los noventa se registra una tendencia de reformas políticas en favor de la democracia, que han hecho que en la actualidad la elección democrática de alcaldes y consejos comunales sea casi universal en los países de la región.

Además, existen muchos casos muy atractivos y variados de buena gestión urbana que ponen de relieve aspectos fundamentales de la vida política local a través de los cuales se impulsa el desarrollo económico, como por ejemplo, las experiencias de "presupuesto participativo" en Brasil; las mesas de concertación en Perú; la Política Nacional de Desarrollo Urbano del Salto Social, la descentralización y las veedurías populares en Colombia. Hay síntomas claros de una madurez política en torno a la cuestión urbana que se

manifiestan por ejemplo en el perfil de muchos alcaldes que se han elegido recientemente en importantes ciudades de la región: personas jóvenes, con educación superior, capacidad administrativa y de creatividad empresarial, con un mayor compromiso y lealtad en favor de la ciudadanía que en favor de los tradicionales clientes políticos. En una perspectiva más amplia, se constata la existencia de federaciones nacionales de municipios en 17 países de la región, que hoy se han organizado en torno a una red latinoamericana que cumple un activo papel de cooperación horizontal y fomento al desarrollo local y la autonomía municipal.

La infraestructura y los servicios urbanos

Vinculada a los temas políticos generales está la necesidad de contar con servicios públicos urbanos de cobertura general, con seguridad en la prestación del servicio y un mínimo de calidad. Es decir, una ciudad cuya infraestructura y servicios básicos funcionen adecuadamente, ya que en la actualidad la cobertura, la seguridad y la calidad del servicio pueden ser verdaderamente deplorables. Se crea así un contexto desfavorable a la actividad económica, que acarrea costos evitables, ineficiencias y baja productividad, reduciendo la competitividad de las ciudades y su atractivo para las empresas más dinámicas y exigentes (por ejemplo, cortes frecuentes de energía eléctrica, oscilaciones en el voltaje, interrupciones en el abastecimiento de agua potable, deficiencias o irregularidades en la gestión de residuos sólidos, líneas de teléfonos que resultan casi imposible de conseguir, o que cuando se las tiene no funcionan en forma regular, servicios monopólicos que aplican tarifas desmesuradamente altas, etc.) Esto afecta la actividad económica no sólo en forma directa, sino también en términos indirectos, erosionando la calidad de la vida de las personas y en consecuencia los niveles de productividad (congestión y lentitud del transporte urbano, accidentes, enfermedades gastrointestinales por la ausencia de plantas de tratamiento de aguas servidas y mala calidad del agua potable, enfermedades respiratorias por la contaminación del aire, etc.).

Hay en torno a esta materia un tema estratégico: la incorporación del sector privado a la prestación de servicios públicos, tanto en lo que se refiere al financiamiento de infraestructura y obras, como en lo relativo a la gestión y la contribución tecnológica. Es necesario tomar opciones estratégicas, en forma clara y estable, porque la infraestructura y los servicios básicos conforman el esqueleto físico que estructura la ciudad, y por lo tanto, además de tener importancia en cuanto a la prestación del servicio en sí mismo, también la tienen en la estructuración y en el funciona-

miento de la ciudad en general. Este problema es de carácter estratégico, porque hay distintas modalidades y grados de privatización, las que tienen implicaciones directas sobre la función que debe asumir el gobierno urbano como consecuencia del papel que se asigne al sector privado.

También existen importantes implicaciones en materia de mercados financieros. Un papel más activo del sector privado en estos aspectos requiere mercados financieros que movilicen recursos a largo plazo; la existencia de mecanismos y herramientas de financiamiento bien desarrollados, así como esquemas institucionales claros, transparentes y expeditos de adjudicación de tareas y responsabilidades al sector privado (como por ejemplo, el caso de las concesiones en Chile).

Aspectos económicos ambientales

Un decidido impulso de desarrollo económico a partir de las ciudades debe ser cuidadoso y delicado en el trato de los aspectos ambientales. Ello incluye aspectos críticos de viabilidad, en que las mismas demandas y el impacto del desarrollo pueden imponer frenos e incluso inhibir el crecimiento económico: aquéllos relacionados con la “agenda marrón” y por lo tanto con la contaminación y la infraestructura urbana, como ya se mencionó. Estos problemas han sido diagnosticados con bastante detalle en muchas ciudades de la región: la contaminación del agua, los efectos nocivos de la falta de tratamiento de aguas servidas y la falta de control de los residuos industriales líquidos (por ejemplo, la epidemia de cólera en Perú provocó 320.000 casos y millones de días de trabajo perdidos, 2.600 defunciones y un costo monetario del orden de los mil millones de dólares por pérdidas en la producción agrícola, pesquera y turística); la baja cobertura de la recolección de residuos sólidos domiciliarios, la ausencia de manejo de los residuos hospitalarios, y la carencia de control y manejo de residuos tóxicos y peligrosos; la contaminación del aire, cuyos efectos nocivos se acentúan debido a condiciones topográficas y climáticas adversas de algunas ciudades, como por ejemplo en Santiago y la ciudad de México, donde el costo anual del impacto sobre la salud se ha estimado en US\$1.500 millones; a lo que debe sumarse el impacto adverso de la contaminación acústica sobre la conducta humana.

También existen riesgos ambientales que se generan a partir de la ubicación de las ciudades y sus formas de crecimiento. Pero tal vez lo más grave puede ser la pérdida de recursos naturales y las implicaciones de su costo sobre la vida y el funcionamiento de las ciudades. Como ejemplo de esto último, considérense las dificultades de abastecimiento de agua que sufren muchas grandes ciudades: un 60 por

ciento de la población urbana de América Latina y el Caribe se ubica en zonas áridas o semiáridas, en las que se cuenta con apenas el 5 por ciento del agua disponible en la región. Hay ciudades que se abastecen de fuentes de agua potable ubicadas a más de 300 kilómetros de distancia. Simultáneamente se puede constatar que hay muchas ciudades que generan desincentivos al tener sistemas de tarifas de agua potable que no están directamente relacionadas con el consumo; y que en la mayoría de los casos no se factura hasta un 50 por ciento del agua que se produce, como consecuencia de la antigüedad de la red, la falta de mantenimiento y la deficiente gestión administrativa.

Por otra parte, los problemas ambientales tienen efectos adversos sobre la calidad de la vida y en ese sentido restan mérito y atractivo a las ciudades más contaminadas, lo que a su vez afecta negativamente el potencial económico de las ciudades, ya que las decisiones sobre ubicación de las empresas también se adoptan en función del atractivo que los espacios urbanos ofrecen a las capas directivas de gerencia y sus familias.

Más allá de los criterios y estándares locales en materia ambiental urbana, empieza a imponerse un criterio internacional como parte de tratados celebrados a nivel global, pero también como consecuencia de la apertura comercial y la globalización del comercio exterior, en que los productos y los procesos productivos deben cumplir con normas y estándares ambientales mínimos. Más aún, los tratados de integración comercial entre naciones también incorporan estrictas cláusulas ambientales. Conviene tener en cuenta que más que una pesada carga en términos económicos, una sana política ambiental puede acarrear importantes reducciones de costos y mejoras en la competitividad, tanto a nivel de empresa como de ciudad y nación.

Existe en este aspecto una cantidad de ejemplos positivos de gestión ambiental urbana. Ya son muchas las ciudades que han elaborado y están poniendo en práctica una Agenda XXI, y hay aspectos más específicos muy meritorios, como el adecuado manejo y eliminación de residuos sólidos en ciudades de México, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile; el buen funcionamiento de las empresas de agua potable en Santiago y en Quito, y los logros en materia de descontaminación del aire en ciudad de México.

La gestión urbana y la dinámica económica

También existen oportunidades de estimular el crecimiento económico en las ciudades a través de una mejor gestión y la implantación de esquemas político administrativos más modernos, democráticos y efectivos, es decir, un desarrollo institucional que mejore, pero que sea capaz de tras-

cender los aspectos internos de la administración local, y asumir la función pública como verdadero mandatario de la comunidad a la que sirve.

La elaboración de un plan estratégico que sea capaz de aunar voluntades y movilizar recursos con el propósito de promover la imagen de la ciudad y objetivos, programas y tareas claramente definidos, constituye una opción alternativa a la histórica tradición de la planificación física, al enfatizar el carácter dinámico de la acción pública más que la elaboración abstracta de una imagen ideal, que lleva implícita una tarea de gestión y promoción más que de administración del territorio. Un requisito importante es la redefinición política y la clara adjudicación de tareas, responsabilidades y recursos en la administración de las ciudades.

La planificación y la acción estratégica es una aproximación que busca concertar y asociarse, más que imponer y administrar, y por lo tanto se maneja en forma muy diferente: en términos políticos, es más abierta y participativa; en términos económicos es más asociativa y más dependiente de los estímulos y la modificación gradual de las conductas; en términos administrativos es más flexible y asigna menor énfasis a las regulaciones y normas. Todo ello no significa desconocer la importancia de un ordenamiento territorial que procure armonizar y compatibilizar las funciones y las tareas que se concentran en la ciudad.

En términos de la administración interna de las instituciones del gobierno urbano, la modernización puede significar un mayor énfasis en la aplicación de incentivos, estímulos y sanciones asociados a la calidad de la labor de prestación de servicios municipales. Ello requiere la aplicación de indicadores de gestión pública y de eficiencia administrativa que se difundan en forma amplia, tanto a nivel de la comunidad como en las instancias superiores de gobierno. En términos muy concretos, también puede significar la simplificación de normas, procedimientos y reglamentos para la tramitación de permisos y derechos municipales, de edificación, de iniciación y funcionamiento de actividades económicas, etc., a fin de evitar una cantidad de tiempo y costos. Todo ello puede contribuir a estimular el desarrollo económico local.

Conclusión

Son pocos los que todavía abogan por frenar el crecimiento de las ciudades y hacen hincapié en los males que las aquejan, pues se ha reconocido que en ellas existe un gran potencial para el progreso del hombre en términos individuales y colectivos. El camino no es fácil, ya que requiere ineludiblemente un liderazgo público y un proceso políti-

co que logre aunar esfuerzos y voluntades en torno a un proyecto común de ciudad, en torno a un plan estratégico que defina principios, papeles, prioridades de acción y reglas de convivencia. Los desafíos y los logros de la ciudad son los de todos sus ciudadanos, de la comunidad urbana, y no sólo los de los mandatarios que ejercen funciones de gobierno, por democráticamente que hayan sido elegidos.

Se plantea pues, en primer lugar, una tarea de educación cívica, política y cultural, que estimule la transformación de los habitantes urbanos, de consumidores o usuarios de la ciudad, a reales ciudadanos, en el verdadero sentido de la palabra. Ello implica a su vez estimular la organización de los agentes involucrados en la construcción y la operación de la ciudad y abrir canales de participación e instancias de debate y diálogo amplio, no sólo para denunciar problemas y buscar soluciones, sino también para elevar la vista y mirar a un plazo más largo. Porque la ciudad siempre estará en un proceso de construcción y evolución, y es mejor definir en forma deliberada la dirección que se le quiera dar.

El liderazgo ineludible del gobierno de la ciudad se origina en la función esencial que desempeña la cosa pública en la definición misma de lo que es la ciudad, además de las razones que surgen de las insuficiencias del mercado en estas materias. Existe pues, un segundo desafío que se relaciona con la necesidad de un buen gobierno, tanto en términos de los ideales de la democracia, como de los requisitos de eficiencia, que implican la modernización de la gestión y la prestación de los servicios públicos, como también de la tarea política de profundización de la democracia y formación de una comunidad urbana que encuentre lazos de identidad y mecanismos de interacción que vayan más allá de la simple e impersonal relación mercantil.

En el caso particular de las ciudades latinoamericanas, los desafíos de la equidad deberían tener un alto grado de prioridad, para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades urbanas, principalmente por razones éticas, pero también por razones políticas, sin desconocer la importancia de aquéllas de carácter económico. Porque la principal fuente de generación de riqueza seguirá siendo el esfuerzo del trabajo y el ingenio del hombre, y no podría hablarse de convivencia armónica ni de un destino común, cuando una fracción tan amplia de la ciudadanía no tiene ni siquiera una posibilidad real de poner en juego su capacidad en el mundo del trabajo.

Las ciudades deben tomar opciones estratégicas en la definición de su destino, lo cual implica reconocer fortalezas y debilidades en lo que son y de las alternativas que se le ofrecen. Habrá criterios técnicos que respetar y evaluaciones económicas que realizar, pero en último término, las

prioridades del plan estratégico deberán estar dadas por las que establezca la ciudadanía. Ello debe regir tanto para las inversiones públicas, como para las opciones de gestión.

A nivel de las naciones, siguen pendientes los desafíos de la descentralización, de la formulación de políticas nacionales de desarrollo urbano y la adopción de estrategias de ordenamiento territorial, que busquen una configuración más armónica del sistema de ciudades. Mas aún, sigue pendiente la tarea de formulación de estrategias de desarrollo nacional que integren espacio y sociedad, es decir, que re-

conozcan la realidad urbana y la ocupación del territorio.

Por último, resulta necesario destacar que si bien hay muchos problemas en las ciudades latinoamericanas, también hay una gran riqueza de experiencias positivas de gestión urbana, algunas de las cuales podrán verse en las presentaciones de esta reunión. Tales experiencias son positivas no sólo por el impacto favorable que han generado, sino también por los procesos que han seguido en su elaboración. Esta situación requiere un mayor estímulo del diálogo y la cooperación horizontal.

Desarrollo local y crecimiento económico: el papel de las ciudades

María-Teresa Costa Campi¹

Frente a la insatisfacción que provocaban los modelos neoclásicos de crecimiento, en que éste estaba básicamente explicado por el nivel tecnológico y el volumen de capital y el trabajo empleado, se ha asistido en los últimos años a un reconocimiento de los denominados modelos de desarrollo endógeno. Con estos modelos se trata de dar respuesta a los “residuos” no explicados por los modelos tradicionales. En consecuencia, la utilización de estos modelos ha significado incorporar una serie de factores de desarrollo menos visibles pero de una incidencia fundamental en el desarrollo económico local. Aunque el grado de aplicación de los modelos de crecimiento y desarrollo local es todavía reducido, se ha sugerido que un conjunto de factores en estrecha relación con el desarrollo económico local pueden ayudar a explicar el “residuo” pendiente de explicación en los modelos macroeconómicos de crecimiento.

De acuerdo con el nuevo enfoque, es necesario introducir en los modelos de crecimiento una serie de variables explicativas del desarrollo económico local. Estas variables deben considerar inevitablemente factores económicos, institucionales, sociales y propios del entorno, es decir el conjunto de factores que pueden contribuir al desarrollo de la propia región, tales como los recursos materiales, la infraestructura de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas y el capital físico y humano. No obstante, el principal aspecto que debe destacarse en este caso es la estrecha vinculación de algunos de estos factores con el territorio, es decir su carácter localizado. Entre ellos cabe señalar la calificación de la mano de obra, las estructuras sociales e institucionales o la experiencia organizativa y empresarial, factores clave para el desarrollo de una región o

de una ubicación concreta. El análisis de la realidad (Cuadrado, 1988) muestra asimismo que la capacidad de desarrollo endógeno puede darse en distintos tipos de regiones o localidades y que en consecuencia no cabe definir un patrón único. Todo ello no significa que el desarrollo local deba considerarse como un proceso aislado, sino que es necesario integrar los factores endógenos y exógenos en una perspectiva de competencia a escala global.

Tampoco significa que el establecimiento de empresas extranjeras derivado de procesos de desplazamiento que está teniendo lugar en los países industrializados no constituya en ciertas ocasiones un factor impulsor de una primera fase de industrialización. Estos procesos de desplazamiento con la ubicación en los países en desarrollo de plantas de producción y de actividades de uso intensivo de mano de obra pueden facilitar el despegue de estas economías siempre y cuando se generen iniciativas empresariales locales en torno a las empresas o plantas instaladas. No obstante, a menudo la atracción de empresas extranjeras a través de incentivos financieros no es suficiente para generar un desarrollo permanente y estable, y supone sustraer recursos de otras posibles utilidades. El desarrollo endógeno supone, en cambio, comprometer a las empresas en un desarrollo local y regional continuo e integrar al conjunto de agentes locales.

Por otra parte y además de la contribución del desarrollo local al crecimiento económico es importante destacar su aporte a la redistribución del crecimiento y de la renta. En consecuencia, e incluso en el supuesto en que dicho aporte al crecimiento económico local fuese reducido, las acciones en favor del mismo estarían justificadas sobre la base de la equidad, permitiendo asimismo reducir el nivel de dependencia de las comunidades locales.

¹ Profesora de economía industrial, Universidad de Barcelona.

Tras este breve apunte sobre el crecimiento y el desarrollo local, corresponde detenerse en el análisis del papel que pueden desempeñar las ciudades. Algunos estudios recientes (Fernández Guell, 1991) han demostrado que las ciudades tienen importancia en sus regiones circundantes como impulsoras del desarrollo económico y como centros de innovación social, cultural y técnica. Ciertamente, es un hecho aceptado (Vázquez Barquero, 1993) que los centros urbanos desempeñan un activo papel en la dinámica y el desarrollo industrial al influir en la adopción de innovaciones en los diferentes lugares del sistema urbano. Por otra parte, la experiencia europea muestra que los sistemas productivos locales surgen y se transforman en ciudades intermedias. En este sentido, el cambio de orientación de algunos de los postulados de la economía regional observado en los últimos años, basado en los procesos de descentralización política y económica, ha facilitado un resurgimiento del papel de las ciudades. Durante la segunda mitad de los años ochenta, las regiones urbanas han figurado entre las regiones más dinámicas y de atracción de la actividad económica, por sus ventajas para satisfacer las necesidades relacionadas con las economías de aglomeración. Concretamente se ha determinado (Pascual, 1990) que las ciudades proporcionan la infraestructura para la creciente interacción de las economías nacionales, concentran el personal calificado y los centros de investigación para difundir las nuevas tecnologías, generan políticas de dinamización más audaces e innovadoras, aglutinan a las empresas de servicios avanzados y ofrecen una amplia variedad de elementos educativos, culturales e informativos.

Cabe enmarcar este aspecto en el proceso de globalización de la economía combinado con la existencia de una dispersión espacial de la actividad productiva y la concentración de la propiedad y del control económico. En este sentido, este proceso de globalización ha aumentado la capacidad de atracción de las zonas metropolitanas. Si bien siempre ha existido una concentración en determinadas zonas y ciudades, parecen haberse producido cambios sustanciales en las motivaciones que atraen a las empresas y grupos multinacionales, ligado en gran parte a las mutaciones tecnológicas y al gran crecimiento de las telecomunicaciones. Concretamente, las economías de aglomeración centradas en la reducción de costos habrían perdido significatividad, en tanto que serían las economías de aglomeración ligadas a la función de urbanización (Comisión Europea, 1994) las que determinarían las dinámicas metropolitanas (infraestructura de calidad, aeropuertos internacionales, infraestructura moderna de comunicaciones, actividades culturales, existencia de servicios avanzados,

etc.), y lleva a que las metrópolis polaricen la función de dirección y organización estratégica.

Esta distinción entre los distintos tipos y efectos de las economías de aglomeración resulta básica para caracterizar a las ciudades y determinar su capacidad de atracción de actividades innovadoras. Si bien el entorno constituye un elemento de integración de las externalidades y por lo tanto impulsa el crecimiento, la existencia de procesos de crecimiento metropolitano desordenados y desequilibrados conduce a aglomeraciones urbanas en las que no solo las externalidades propias de las ciudades tienen un papel muy limitado, sino que se caracterizan por la existencia de fuertes diseconomías de aglomeración tales como la contaminación, la delincuencia, elevados costos del transporte, situaciones de pobreza y marginación, pérdida o inexistencia de cohesión social, etc.

Por lo tanto, y aunque como se ha argumentado, es cierto que las economías de aglomeración aceleran el crecimiento cuando existen procesos de crecimiento urbano desequilibrados, a partir de un cierto nivel se produce una situación inversa, con la presencia de diseconomías y de costos elevados. Por lo tanto, una estrategia adecuada para aliviar el costo social de la concentración en las metrópolis sobrepobladas sin reducir la eficiencia conjunta de la economía, debería consistir en favorecer el desarrollo de ciudades de tamaño inferior y en adoptar medidas de desarrollo local en un marco que permita avanzar hacia un mayor equilibrio territorial. En este sentido, si bien es necesario un cierto nivel de concentración para lograr una organización eficiente de la actividad económica, gran parte de los beneficios propios de la concentración pueden obtenerse en ciudades de menor tamaño. Asimismo, estas ciudades de menor tamaño pueden aprovechar las ventajas existentes en las grandes ciudades estableciendo canales adecuados de comunicación.

Las evidencias existentes sugieren que las economías de aglomeración asociadas tradicionalmente a las grandes concentraciones de la actividad económica se encuentran prácticamente agotadas. Asimismo, la existencia de externalidades negativas, propias de las grandes aglomeraciones urbanas, tiene como efecto reducir las iniciativas empresariales y limitar las acciones emprendedoras. En consecuencia parece posible considerar que gran parte de los beneficios asociados a las concentraciones urbanas pueden encontrarse en determinados centros locales o regionales de crecimiento sin que en éstos se den los costos asociados a las grandes concentraciones urbanas. No obstante, es preciso tomar medidas de desarrollo económico local con el objeto de identificar y garantizar el desarrollo de estos cen-

tros locales o regionales de crecimiento. En este sentido, una política de “distribución urbana” (Comisión Europea, 1994) puede reducir el costo social de la concentración urbana aumentando o por lo menos manteniendo la eficiencia de la economía.

Este conjunto de consideraciones puede enmarcarse parcialmente en los cambios actuales en los modelos de desarrollo propios de las grandes ciudades. Frente a la denominada ciudad “fordista” (Trullén, 1995), en los últimos años se estaría asistiendo al desarrollo de la ciudad “flexible”. El primer caso cabría relacionarlo evidentemente con el modelo de desarrollo de carácter fordista, en que al tiempo que las empresas tratan de alcanzar economías de escala, la ciudad se especializa en la búsqueda de economías de aglomeración. El funcionalismo urbanístico y la dinámica metropolitana, con un crecimiento mediante sucesivas coronas metropolitanas desde la ciudad central serían algunas de las características principales de este modelo de ciudad. En la actualidad, en cambio, el modelo de organización de la producción está dominado cada vez más por principios de naturaleza flexibilizadora, en que las economías externas tienen cada vez más importancia para lograr ventajas comparativas frente a las fuentes internas a la producción industrial, lo que supone otorgar mayor importancia al territorio.

Sobre este aspecto, los trabajos recientes han prestado una atención prioritaria a las externalidades que caracterizan a las zonas urbanas como factor explicativo de la competitividad de las empresas establecidas en ellas. El dinamismo económico de un territorio estaría así condicionado por las economías y deseconomías externas que aporta a las unidades de actividad; entre ellas aparecerán tanto los factores más tradicionales—infraestructura, suelo urbanizado, fiscalidad, mano de obra, etc.—como otros más difícilmente cuantificables como el tejido industrial, los servicios a las empresas, las actividades innovadoras o las relaciones de cooperación. En un sentido similar, algunos análisis incorporan una consideración dinámica al estudio de las externalidades, según la cual la proximidad entre los agentes y su continuada interacción en el tiempo

y en un espacio reducido da lugar a efectos de tipo secundario que favorecen un mayor crecimiento económico de las zonas metropolitanas.

En relación a los factores más novedosos, los servicios a las empresas requieren algún comentario adicional. La presencia en una zona o región de servicios a las empresas puede representar una garantía de mayor competitividad y de crecimiento y un estímulo a la iniciativa empresarial. Ahora bien, las pautas de localización de los servicios son en general de concentración en las regiones o ciudades de nivel superior, en función de las economías de aglomeración que facilitan los contactos y la difusión y comunicación de la información (Soy, 1993). De un modo más concreto, la localización de los servicios a las empresas se caracterizan por su tendencia a la concentración urbana, especialmente aquéllos que tienen un mayor contenido estratégico e innovador. Entre las razones que explican esta tendencia cabría mencionar en primer lugar el papel de las economías externas y de aglomeración de las grandes concentraciones metropolitanas que permiten, por ejemplo, contactos personalizados, gran densidad de información y rapidez de comunicación. En segundo lugar, las recientes transformaciones en la organización de las grandes empresas internacionales se traducen en una separación entre las funciones de decisión y control, que tienden a la concentración territorial, y las de producción y distribución más estandarizadas, que tienden a la descentralización (Soy, 1993).

En conclusión, estos enfoques y estas consideraciones ponen de manifiesto la notable importancia que están cobrando en el campo del análisis del desarrollo económico los aspectos vinculados al territorio y a su historia. Tales planteamientos, por lo tanto, contribuyen a una mejor comprensión de los aspectos que constituyen la base de la competitividad de determinadas zonas urbanas y en definitiva permiten determinar las políticas de fomento y mejora de la actividad económica que pueden aplicarse desde el sector público para estas áreas, en las que las administraciones locales han de desempeñar un papel cada vez más importante.

REFERENCIAS

- Comisión Europea. 1994. *Études de développement régional: valeur ajoutée et ingénierie du développement local*. Luxemburgo.
- Cuadrado, J.R. 1988. "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, Nº 35.
- Fernández Guell, J.M. 1991. "Planificación estratégica de ciudades y territorios". En *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Madrid: Colección Economistas Libros.
- Pascual i Esteve, J. M. 1990. "Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades". *Papeles de economía española*, Nº 42.
- Soy, A. 1993. Els serveis a les empreses i el desenvolupament regional i urbà: el cas de la regió metropolitana de Barcelona. Tesis doctoral no publicada.
- Trullén, J. 1995. "Globalización económica y segmentación productiva en Barcelona". Ponencia presentada en el seminario internacional sobre el impacto de los procesos de globalización económica en los sistemas productivos locales, Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. 1993. Política económica local. Madrid: Ed. Pirámide.

Barcelona, ciudad emprendedora

Maravillas Rojo¹

El contexto de la acción local

Subsidiariedad y proximidad

Las ciudades son los gobiernos más próximos a los ciudadanos. Representan, por lo tanto, los niveles de gobierno que reciben de manera más directa y precisa sus inquietudes y aspiraciones. También son los que pueden responder de manera más ágil a estas necesidades, y modular más adecuadamente esta respuesta.

El principio de subsidiariedad o de proximidad tiene una larga tradición política y legislativa en Europa, desde la Carta Europea de Autonomía Local aprobada por el Consejo de Europa en 1985, hasta en la letra del Tratado de Maastricht. Esta tradición, sin embargo, no se ha traducido aún en una participación óptima de los gobiernos locales en la distribución de los recursos públicos y en la toma de decisiones a nivel nacional o europeo.

En estos momentos, las asociaciones europeas de gobiernos locales están dedicadas a una amplia campaña para lograr que la Conferencia Intergubernamental (CIG), que ha de proponer la modificación de los Tratados de la Unión, incorpore una mayor presencia del nivel local. El tema de la capacidad de los gobiernos locales con relación a las demandas ciudadanas es particularmente relevante en Europa, donde la inmensa mayoría de la población vive en ciudades. Europa, como se ha dicho a menudo, es más un sistema de ciudades que un conjunto de países.

Limitaciones a la acción local

Pueden señalarse tres tipos de limitaciones que encaran las actividades de los gobiernos locales en Europa:

- A menudo no disponen de los instrumentos jurídicos y legales adecuados para actuar. Aunque las situaciones varían de país en país, en el caso de España, el alcalde de Bar-

celona no puede retirar la licencia de conducir a un conductor que cometa una infracción extremadamente grave y peligrosa, ni la ciudad puede incidir efectivamente en los órganos de decisión que se encargan de la infraestructura estratégica, tales como el puerto o el aeropuerto. Tampoco pueden decidir autónomamente las grandes operaciones urbanísticas, ni planificar y coordinar las políticas de empleo que se aplican en la ciudad.

- Las ciudades raramente tienen capacidad administrativa directa para incidir sobre sus entornos metropolitanos. La ciudad real, a la cual la gente se desplaza por trabajo o estudio y donde ocurren los principales intercambios económicos, cada vez es más extensa, mientras que la ciudad administrativa sigue siendo la misma. En el caso de Barcelona, por ejemplo, la ciudad administrativa agrupa a 1,5 millones de habitantes en 99 kilómetros cuadrados, mientras que la región metropolitana comprende 4,2 millones de habitantes en 3.200 kilómetros cuadrados.

- Habitualmente las ciudades disponen de una fracción muy limitada del gasto público global. En el caso español, el gasto público local representa alrededor del 12 por ciento del gasto público total. El nivel regional o autonómico dispone de alrededor del 25 por ciento del gasto total y el resto está en manos del Estado. El objetivo político de distribución del gasto público que se rige por un esquema de 50 por ciento para el Estado, 25 por ciento para la región y 25 por ciento para el municipio, está aún lejos de lograrse. Y aún más lejos el de los modelos más descentralizados, en los que el gasto local puede llegar al 40 por ciento del total. ¿Cómo se subsanan estas limitaciones que sugieren un panorama más bien negativo con respecto a las posibilidades de desarrollo de una estrategia local? ¿Existe un llamado "modelo Barcelona" de desarrollo local? A continuación quisiera mostrarles el estilo propio de Barcelona.

¹ Tercera teniente de alcalde. Ayuntamiento de Barcelona.

En los últimos años Barcelona ha sido utilizada como modelo de referencia para el desarrollo urbano de algunas capitales europeas. Así, Lisboa se ha basado en Barcelona para diseñar el desarrollo urbanístico y económico alrededor de la organización de la Exposición Universal de 1998. También los responsables de Berlín han estudiado este modelo para plantear la recomposición del centro de la ciudad. El alcalde de Roma, Francesco Rutelli, se propone aplicar el modelo de participación de Barcelona en su ciudad, y el líder laborista Tony Blair ha dicho públicamente que se inspiraría en Barcelona para el modelo de ciudad que quisiera para Londres.

Las claves del “estilo Barcelona” son fundamentalmente *el liderazgo político, la cooperación público-privada y el espíritu emprendedor*. Estas claves han de permitir superar muchas de las limitaciones anteriormente mencionadas, sin que por ello renunciemos a adecuar las normas, las competencias y los recursos.

Los desafíos de las ciudades ante el siglo XXI

■ *La globalización de los mercados.* La globalización de los mercados desvanece las fronteras nacionales y tiende, en cierto modo, a reforzar la imagen de las ciudades que son cada vez más las “marcas” de los territorios que las rodean. Estas marcas deben cuidarse y promoverse (calidad, promoción exterior, etc.) para contribuir a la competitividad de los productos de la región o del país circundante.

■ *El desarrollo de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información.* La globalización también contribuye a incrementar notablemente las interrelaciones y los flujos de información. En un futuro que se construye más en torno a redes que a estructuras, algunos agoreros han anunciado el fin de las ciudades. Por el contrario, pienso que las ciudades son los núcleos donde se desarrollan las redes mundiales, y que a medida que la incorporación de conocimiento y de creatividad en la cadena de valor sea cada vez más importante, el papel de las ciudades se reforzará.

■ *Creciente competencia internacional.* La posición geográfica de un territorio puede ofrecer importantes ventajas competitivas. Pero asimismo es importante saber encontrar los huecos de liderazgo que permiten sacar ventaja respecto a otros territorios vecinos. Barcelona dispone de una posición geográfica central en un entorno en el que se prevé uno de los mayores crecimientos de Europa: “la banana mediterránea”. Pero también es muy fuerte la competencia entre ciudades en esta zona del Mediterráneo noroccidental. El hueco de liderazgo de Barcelona es el de consolidarse como “puerta del sur de Europa” y foco de los tráficos logísticos de valor agregado en este entorno, todo ello sin me-

noscabo de la importante base industrial que hace de la región de Barcelona el quinto conglomerado industrial de Europa.

■ *Los cambios en la economía y en los mercados de trabajo.* Hoy, la flexibilidad y la rapidez con que la producción se adapta a las nuevas demandas del mercado es el factor clave de la competitividad empresarial. En este escenario crece la importancia de las unidades productivas pequeñas y ágiles, las pequeñas y medianas empresas y las microempresas, que pueden organizarse en redes flexibles cuando sea necesario. Asimismo, los cambios tecnológicos que han propiciado la entrada de la información en la sociedad requieren nuevos perfiles profesionales que incorporen no sólo nuevos contenidos, sino nuevas formas de estar en el trabajo y nuevas capacidades como la polivalencia, la iniciativa, la capacidad de aprender y adaptarse y, muy especialmente, el perfil emprendedor.

■ *El entorno tiene cada vez mayor importancia en las organizaciones.* Actualmente las empresas no pueden planificar su estrategia aisladas del entorno en el que o para el cual desarrollan su actividad. No es concebible un futuro sin el necesario diálogo entre territorios y empresas. Una primera experiencia de este diálogo fue la conferencia Eurociudades y Euroempresas que se celebró en Barcelona hace unos pocos años. Este mismo diálogo a nivel más micro puede tener una importancia decisiva para mantener y reforzar la cohesión social especialmente en barrios deprimidos.

Las respuestas. Barcelona ciudad emprendedora

¿Qué respuestas deberían darse para afrontar con éxito los desafíos señalados? Puesto que hemos afirmado que Barcelona es una ciudad emprendedora, permítaseme utilizar la terminología empresarial y gerencial para describir algunos de los rasgos que ayudan a caracterizar el “modelo Barcelona”:

■ *Planificar estratégicamente el futuro.* La ciudad, como cualquier organización, debe desarrollar un enfoque activo que le permita anticiparse a los cambios en la escena global. La planificación estratégica exige debate, consenso, y también una metodología. En 1988, las principales instituciones sociales, económicas, sindicales y administrativas de la ciudad acordaron, señalar cuáles eran los objetivos que debía plantearse la ciudad y cuáles eran los medios para conseguirlos. El resultado fue el primer plan estratégico que permitió a Barcelona dar un salto de escala y que colocó a la ciudad en el mapa de las grandes metrópolis.

■ *El segundo plan estratégico,* que se inició en 1992, pocos meses después del éxito olímpico, asignó prioridad al aprovechamiento de la transformación de la ciudad para acen-

tuar su integración en la economía internacional, en la calidad y en la formación de los recursos humanos.

■ *Adaptar los recursos humanos locales a los nuevos perfiles.* Ésta es una de la prioridades del segundo plan estratégico y uno de los ejes de la acción local en los últimos años. Barcelona ha sido pionera en España en el compromiso de adaptar los recursos humanos locales a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. Este compromiso se ha llevado a cabo mediante la formación profesional y ocupacional, la formación mediante la experiencia, la formación continua, todo ello en colaboración con las organizaciones sociales y empresariales y con el sector privado. Siendo el perfil emprendedor uno de los rasgos principales del nuevo rostro del empleo, el estímulo de la iniciativa empresarial, así como la formación y el acompañamiento de los nuevos emprendedores y emprendedoras, ha sido uno de los ejes principales de la política de promoción económica local. Este panorama no sería completo sin citar la colaboración de la administración municipal con las universidades, las escuelas de negocios y los centros de investigación.

■ *Poner a sus clientes en el centro de la organización.* Ésta ha de ser la auténtica revolución en la administración pública en los años venideros. En Barcelona, la traducción de este criterio a nivel local ha significado seguir avanzando en el proceso de descentralización de los servicios hacia los diez distritos en los que se divide la ciudad, dar un salto cualitativo en los procesos de información y participación ciudadana a todos los niveles (audiencias públicas de ciudad y de barrio, servicios de información vía telefónica, impre- sa, internet, etc) y desarrollar progresivamente modelos de calidad total en los servicios a través de cartas de servicios entendidas como un compromiso firme entre la administración y los ciudadanos. La calidad de vida de los ciudadanos y la calidad del entorno urbano se consolida como el gran objetivo horizontal que impregna toda la gestión local en esta nueva etapa.

■ *Estar dispuesto a afrontar nuevos desafíos.* La historia de Barcelona está llena de grandes desafíos que la ciudad acepta con entusiasmo y que son catalizadores de muchas iniciativas locales. En el siglo XIX la demolición de las murallas medievales trajo consigo la expansión urbana en el Eixample, que fue en su momento y aún constituye un modelo de urbanismo. Luego fueron las exposiciones universales de 1888 y 1929 las que movilizaron recursos y energías para modernizar la ciudad y su economía y abrirla al mundo. Cuando Barcelona recibió el encargo de organizar los Juegos Olímpicos de 1992, muchos predijeron un completo fracaso. Barcelona tuvo que luchar contra dos "clichés": uno referido a la supuesta incapacidad de una ciu-

dad española para competir en la escena internacional y otro relacionado con la supuesta incapacidad de una ciudad gobernada por una coalición de izquierda para ser un buen gestor y crear un clima apropiado para el desarrollo empresarial. Como pudo comprobarse, estos temores resultaron completamente infundados. Barcelona sigue siendo un hervidero de proyectos de futuro: la gran apuesta por consolidarse como la Puerta del Sur de Europa a través de la plataforma logística del delta del Llobregat, la candidatura para ser Capital Europea de la Cultura en el 2001, o el proyecto de un Foro Universal de las Culturas en el año 2004.

■ *Aprovechar rápidamente las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.* En el siglo pasado Barcelona tuvo el primer ferrocarril de España, el primer ferrocarril metropolitano y uno de los primeros de Europa, la primera fábrica movida por la fuerza del vapor y también fue pionera en la electrificación.

Actualmente Barcelona es una ciudad pionera en la implantación de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Ha participado activamente, a través de nuestro alcalde, en la elaboración de las directrices de la Comisión Europea para el desarrollo de la "sociedad de la información" en la Comisión Bangemann. Estamos pues junto con Estocolmo y un puñado más de ciudades europeas, en el grupo europeo pionero en este campo. Algunos proyectos de la ciudad, como la Universitat Oberta o universidad virtual, el servicio de información ciudadana 010, o el sistema Infopime de información y relación por vía telemática con el tejido empresarial, han sido reconocidos a nivel europeo por su aportación innovadora.

■ *Ser un buen gestor.* La ciudad ha incorporado las nuevas técnicas de gerencia en su gestión (gestión por objetivos, calidad total, excelencia), tiene una situación financiera sólida (Barcelona reduce su endeudamiento y sigue invirtiendo) y obtiene beneficios de sus inversiones (las instalaciones olímpicas producen beneficios desde 1992). Ser un buen gestor significa la capacidad de hacer más con menos. Barcelona ha seguido mejorando desde 1992 sus entornos urbanos, sus servicios sociales y su promoción cultural, sin aumentar sus presupuestos en términos constantes.

La Feria de Barcelona, por su parte, también amplía sus beneficios e inyecta 88.000 millones de pesetas. En la economía local, el Consorcio de la Zona Franca es un instrumento importante de promoción económica local que financia completamente sus actividades. En definitiva, la ciudad transmite una imagen de absoluta seriedad a sus ciudadanos y a la comunidad empresarial, en el sentido que es capaz de obtener los resultados que se propone, de hacer las cosas, y de hacerlas bien y a tiempo.

■ **Valorizar los intangibles.** Como cualquier empresa u organización, Barcelona, ha de ser capaz de valorizar sus intangibles. Hoy “Barcelona” es una marca que transmite calidad, innovación, creatividad y resultados. Los intangibles de una ciudad pueden ser muy variados y por esto Barcelona los explora en múltiples campos: cultura, arte, civismo, multiculturalidad, talante. Cuando afirmamos que Barcelona es un activo para las empresas, nos estamos refiriendo a muchos factores propios de la actividad empresarial, pero también a estos intangibles que la empresa incorpora.

■ **Buscar el consenso para llevar adelante los objetivos de la ciudad.** La búsqueda de este consenso, esta implicación o “complicidad” como la denominamos en Barcelona ha sido uno de los vectores que han permitido la transformación de la ciudad. Las instituciones, las organizaciones empresariales y sindicales, las universidades, las asociaciones cívicas y vecinales se sienten plenamente partícipes en el diseño de las estrategias de la ciudad a través de diversos foros como Plan Estratégico Barcelona 2000, el Consejo Económico y Social—pionero en España—el Consejo de Bienestar Social, y más recientemente y con un ámbito territorial más amplio, el Pacto Industrial de la Región Metropolitana.

■ **Ser eficiente.** La eficiencia y la subsidiariedad están íntimamente ligadas. La proximidad del gobierno local a los ciudadanos permite, como ya se ha dicho, que sea más ágil para dar respuesta a las necesidades ciudadanas, que esta respuesta sea más adecuada y que sea más eficiente en términos del costo y los resultados. Hoy Barcelona está planteándose avanzar en la descentralización hasta el nivel local mediante la creación de asociaciones verticales (consorcios) con las administraciones regional y nacional para la planificación, la coordinación y la gestión local de determinados servicios en los que no tiene competencias.

■ **Lograr la dimensión óptima.** Muchos servicios tienen su dimensionamiento óptimo en una escala metropolitana, y en este sentido deben diseñarse estructuras adecuadas y flexibles para su desarrollo: Autoridad Única del Transporte, Entidades Metropolitanas de Servicios Hidráulicos y Residuos, etc. La dimensión metropolitana (ámbito del mercado de trabajo y de los desplazamientos residencia-trabajo), también parece el ámbito óptimo para la concertación social y económica (Pacto Industrial).

Pero hay una dimensión óptima más amplia. Ésta es la que ofrece la masa crítica imprescindible para el funcionamiento de grandes infraestructuras y equipamientos que definen el estatus de la ciudad: grandes museos, un aeropuerto intercontinental, la plataforma logística, el teatro de la

ópera, etc. Esta es la dimensión de lo que llamamos la “macrorregión” que se constituye de manera natural en el ámbito definido por las ciudades de Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca y Toulouse y Montpellier en Francia, con las que participamos en la red C-6, y que agrupa a 16 millones de personas.

Algunos resultados

Después de analizar el contexto inicial, de identificar el “modelo Barcelona” y de definir los desafíos que plantea el futuro y las respuestas que ha dado la ciudad, enumeraré brevemente algunos resultados obtenidos:

■ Barcelona aparece como la sexta ciudad con mayor potencial de crecimiento en Europa en el año 2000, según el *European Regional Prospects* publicado por *Cambridge Econometrics*. Según el instituto IFO de Munich, figura en el séptimo lugar.

■ En los últimos años el crecimiento del PIB de la ciudad ha sido superior al del conjunto de España. La diversificación del tejido productivo de Barcelona la hace menos sensible a los períodos de recesión que la mayoría de regiones españolas.

■ En diciembre de 1986 la tasa de desempleo en Barcelona era del 18,5 por ciento. Diez años más tarde, en diciembre de 1996, se había reducido a la mitad (9,2 por ciento). Hoy Barcelona tiene una tasa de desempleo inferior a la media de la Unión Europea (11 por ciento).

■ El aeropuerto de Barcelona es uno de los de mayor crecimiento de Europa. En 1996 creció un 14,5 por ciento, tasa que duplica las previsiones de la OACI para el conjunto de los aeropuertos europeos. Un número cada vez mayor de aerolíneas están consolidando su presencia en Barcelona.

■ El puerto de Barcelona consolida su liderazgo mediterráneo en términos de tráfico de contenedores, con un crecimiento del 14 por ciento en 1996, así como en escala de cruceros, con un crecimiento del 24 por ciento.

■ En 1991, Barcelona recibió 1,7 millones de visitantes. Sólo cinco años después, en 1996, se han recibido 3,2 millones.

■ En seis años la oferta de espacio de oficinas en Barcelona ha aumentado alrededor de un millón de metros cuadrados. Hoy Barcelona ofrece una de las mejores ofertas de espacios de oficinas de Europa, en términos de calidad y precio.

■ La Federación Internacional de Bolsas de Valores ha estimado que la Bolsa de Barcelona es el mercado con el mayor crecimiento del volumen de contratación en Europa y el tercero del mundo. Por su parte, el Mercado de Opciones y Futuros de Barcelona se ha consolidado como el cuar-

to de Europa, después de los mercados de Londres, París y Francfort.

■ Barcelona se consolida como la sexta ciudad de Europa más atractiva para los negocios, según la opinión de los ejecutivos y empresarios consultados por Healey and Baker, siendo superada sólo por Londres, París, Francfort, Bruselas y Amsterdam. Barcelona ha pasado de ocupar el décimo lugar en la clasificación en 1993, al sexto lugar en 1995, que ha mantenido en 1996.

Tenemos resultados, pero también proyectos, porque sabemos que el presente nos coloca en buena posición, que nos jugamos ya el futuro. Disponer de una visión estratégica es anticipar los cambios necesarios en la infraestructura, la estructura productiva, los perfiles profesionales, etc. Es también impulsar proyectos, consensuarlos y cumplirlos para llegar a tiempo de responder al futuro.

Página en blanco a propósito

Desarrollo local en el País Vasco y Vitoria

Javier Larraya¹

En este estudio se abordan las iniciativas de desarrollo local más relevantes realizadas durante los últimos años en la región del País Vasco, así como en el municipio de Vitoria-Gasteiz. En el apartado inicial se procede a situar las acciones de desarrollo local en el marco del proceso de desarrollo económico del País Vasco, con énfasis en la actuación de los agentes locales y examinando en dicho contexto el origen de las iniciativas de desarrollo local llevados a cabo a mediados de la década de 1980, que se consideran de mayor interés.

Entre éstas se examinan experiencias relacionadas con:

- la oferta de emplazamiento para la ubicación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), el programa *industrialdeak* que en la actualidad sigue experimentando un intenso proceso de crecimiento.
- el apoyo a las nuevas iniciativas empresariales por intermedio de centros empresariales, los llamados semilleros de empresas y los programas de apoyo.
- las diversas iniciativas en materia de formación y empleo, referidas tanto a ocupados como a desocupados, con especial atención a las acciones desarrolladas en el municipio de Vitoria-Gasteiz.
- Las acciones dirigidas a la regeneración urbana y a la creación de un entorno propicio para el desarrollo de actividades económicas y,
- los trabajos de información y asesoramiento desarrollados desde el ámbito local, a través de las agencias locales de desarrollo.

Para concluir y una vez encaminadas las actuaciones más relevantes, haremos una breve referencia a las instituciones o sociedades de desarrollo local. Dichas instituciones, constituidas como instrumento para la promoción, planificación e impulso del desarrollo económico local y de las

comarcas, constituyen el soporte central de la actuación de las administraciones locales en relación con los objetivos de dinamización económica y social de un determinado territorio.

El punto de partida

Antes de examinar las principales acciones de desarrollo local en la región del País Vasco y como caso específico, en el municipio de Vitoria-Gasteiz, conviene reseñar brevemente la evolución de la economía vasca durante los últimos años, con objeto de situar adecuadamente las distintas iniciativas de desarrollo local efectuadas en dicho territorio durante ese tiempo.

En este sentido, debe mencionarse el intenso proceso de crecimiento económico experimentado por el País Vasco durante las décadas de 1960 y 1970. Así, entre 1955 y 1975 el producto interno bruto real casi se triplicó, en tanto que el aumento de la población alcanzó al 72 por ciento.

A partir de mediados de la década de 1970, la economía vasca atravesó por una etapa de fuerte crisis originada en la declinación de algunos de sus principales sectores industriales, experimentándose un estancamiento de los niveles de producción y un intenso crecimiento del desempleo. Así, mientras que en 1975 la desocupación era casi inexistente, diez años más tarde afectaba a casi la cuarta parte de la población activa.

Por último, puede señalarse una tercera etapa que transcurre desde mediados de la década de 1980 hasta la actualidad, en la que en el ámbito de la incorporación a la Unión Europea y de apertura creciente al exterior, la economía vasca experimenta un apreciable mejoramiento de sus niveles de productividad y competitividad, asociado a un intenso proceso de renovación tecnológica.

En este período se retorna a ritmos positivos de crecimiento económico, en algunos años muy elevados, con

¹ Director del Área de Economía. IKEI—Instituto Vasco de Estudios e Investigación.

incidencia también positiva aunque moderada en los niveles de ocupación, lo que sin embargo resultó insuficiente para reducir los niveles de desempleo, originados en parte por la progresiva incorporación de nuevas generaciones al mercado de trabajo.

La incidencia de estas etapas en el desarrollo local es apreciable. Durante el período del fuerte crecimiento económico, prima la adaptación de la política local a los requerimientos de emplazamiento industrial por parte de las empresas, aunque algunas ciudades como Vitoria, realizan una activa política de captación de tierras destinada a la localización, en su área municipal, de empresas provenientes del exterior. Estas iniciativas provienen en buena parte de los territorios vascos de Gipuzkoa y Vizcaya, donde la escasez de terrenos para uso industrial empieza a ser patente, al igual que los efectos negativos de un proceso de crecimiento industrial escasamente planificado.

En el periodo de crisis económica que se sitúa a fines de la década de 1970 e inicio de la de 1980, las acciones se centran en paliar, con escaso éxito, los muy desfavorables efectos de la crisis industrial. Se inicia entonces, aunque tardíamente respecto a las economías europeas, el proceso de reconversión de un importante número de sectores industriales.

Este retraso en la adopción de medidas estuvo asociado a la priorización de las reformas políticas, por lo cual hasta la incorporación de las autoridades democráticamente elegidas se asiste a una "impasse" en relación con la política económica local. En este sentido, la puesta en marcha de los ayuntamientos democráticos y del gobierno vasco inciden decisivamente en la adopción de una política de desarrollo local, cuyas principales características van a reseñarse a continuación.

Ya en la década de 1980, comenzaron algunas experiencias de desarrollo local de notable interés, entre las que cabe mencionar el programa *Industrialdeak* puesto en marcha en 1982, que se llevó a cabo con la colaboración del gobierno vasco, diputaciones forales y ayuntamientos, y tuvo como objetivo la urbanización de pequeños polígonos industriales y la construcción en ellos de pabellones de concepción modular para el emplazamiento de PYMES.

Junto a la oferta de emplazamiento de esas empresas, las principales acciones se dirigieron al apoyo y asesoramiento a las nuevas iniciativas empresariales, la realización de cursos de formación, el suministro de información y el impulso de acciones dirigidas a la diversificación económica, principalmente en el área de los servicios.

Por otra parte, la incidencia de la desocupación impulsa a las entidades municipales a desarrollar una política más

activa en relación con la promoción de nuevas actividades económicas, adoptando formas organizativas propias, que se inician en 1986 con la constitución de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo en Vitoria.

A lo largo de la década siguiente se constituyen un importante número de entidades o agencias de desarrollo de comarcas, a partir de iniciativas municipales y como instrumento de actuación económica de los ayuntamientos de una región determinada. Estas agencias buscan su acción en la voluntad de actuación conjunta de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, de la comarca con miras al desarrollo económico y social de la misma.

Principales acciones de desarrollo local

Conviene examinar brevemente las acciones de desarrollo económico local más relevantes realizadas durante los últimos años en el territorio vasco y en el municipio de Vitoria, así como los aspectos más destacables asociados a su ejecución.

Programa *Industrialdeak*

Una de las acciones más importantes de la política industrial vasca llevadas a cabo ha sido la oferta de pabellones industriales en adecuadas condiciones de calidad y precio para el establecimiento de PYMES. Desde 1982 y hasta la actualidad han entrado en funcionamiento 25 *industrialdeak*, es decir, polígonos industriales urbanizados y estructurados en pabellones de concepción modular.

Este programa, impulsado por la Agencia de Desarrollo Industrial del Gobierno Autónomo (SPRI) en colaboración con las instituciones territoriales y locales, ofrece el alquiler de pabellones industriales con opción de compra a los nueve años. Brinda asimismo servicios comunes como salas de reuniones, servicios de oficina, etc., dirigidos especialmente a las PYMES, así como suministros básicos: agua, luz, comunicaciones, etc. El programa puede beneficiar tanto a empresas nuevas como a otras ya existentes que han tropezado con dificultades para la expansión o realización de sus actividades.

A mediados de 1995 los 25 *industrialdeak* en funcionamiento representaban una inversión de US\$132,6 millones, con una oferta de 385.000 metros cuadrados útiles en los que se ubicaban 538 empresas (285 de nueva creación), las que generaron 4.516 puestos de trabajo (de los cuales 2.878 fueron de nueva creación).

Este programa se encuentra en la actualidad en una etapa pujante de crecimiento, previéndose una expansión en los próximos años tanto de los polígonos existentes como en la creación de nuevos polígonos.

Nuevas iniciativas empresariales: centros de empresas e innovación

Estos centros se dirigen a la provisión y prestación de los servicios requeridos para el surgimiento y desarrollo de actividades empresariales de carácter innovador. Estos centros se enmarcan en la iniciativa de la DG XVI de la Unión Europea, a través de los *Business and Innovation Centers*.

En dichos centros, las nuevas iniciativas empresariales disponen, además de instalaciones y servicios generales comunes en las que desarrollan sus proyectos, de servicios de apoyo tales como asesoramiento y supervisión para la elaboración del plan de negocios, evaluación de la viabilidad de proyectos, apoyo a la captación de recursos financieros, asesoramiento para la obtención de apoyos públicos, etc. Estos centros contribuyen así a la promoción de iniciativas empresariales en su ámbito territorial.

En la actualidad existen centros que han iniciado su actividad durante la presente década en cuatro municipios vascos, existiendo asimismo otros proyectos cuya concreción está prevista en breve plazo. En los mismos participan las administraciones regionales y locales. Junto a estos centros se han desarrollado en algunos municipios y comarcas vascas proyectos denominados de incubación o semilleros, orientados a la creación de nuevas empresas, principalmente en el sector de servicios, a través de los cuales facilitan locales a los nuevos empresarios durante un periodo limitado de tiempo y en favorables condiciones económicas.

El municipio de Vitoria inició este tipo de proyectos en 1989 y dispone en la actualidad de dos centros con locales cedidos a un alquiler reducido, para la instalación de promotores empresariales. Los objetivos de dichos centros incluyen el suministro de servicios de apoyo a las pequeñas empresas, el facilitar el intercambio y colaboración entre las empresas, el impulso a las nuevas iniciativas empresariales y a la creación de empleo en el ámbito local.

Junto a ello, desde instituciones tales como el gobierno vasco, las diputaciones forales, y los ayuntamientos, se han impulsado con instrumentos tales como subvenciones a la inversión en activos fijos, programas de apoyo a las nuevas iniciativas empresariales, la promoción de nuevos empresarios o el desarrollo de iniciativas locales de empleo.

Recientemente se han iniciado también programas de apoyo a las microempresas, los que incluyen la prestación de servicios de asesoramiento para la elaboración y ejecución del plan de negocios o de viabilidad trazado a partir de una metodología común. Estos programas se llevan a cabo en coordinación y con la colaboración con las llamadas incubadoras de empresas, y entre ellos merece destacarse el

programa de apoyo a promotores de nuevas iniciativas empresariales desarrollado desde las agencias de desarrollo comarcal, orientado a la prestación de información y asesoría.

Acciones de formación e inserción laboral

Las iniciativas en el ámbito de la formación desarrolladas en el territorio vasco a largo de los últimos años, dirigidas principalmente al mejoramiento profesional de la población ocupada, han sido numerosas y contaron con el apoyo de diversos niveles y organismos institucionales. Esas iniciativas incluyeron medidas específicas destinadas a facilitar la búsqueda y obtención de empleo.

Asimismo, pueden reseñarse acciones relacionadas con las necesidades de formación laboral en ámbitos sectoriales establecidos de común acuerdo con organizaciones empresariales y sindicales orientadas hacia la atención de las necesidades específicas de formación en determinadas empresas y sectores. En este sentido, puede mencionarse el Plan de Concertación en Formación Continua, que contempla necesidades e itinerarios de formación en el territorio guipuzcoano, detectadas a través de encuestas entre las empresas realizadas por analistas de necesidades de formación. Este plan beneficia a siete sectores: máquinas herramientas, construcción, artes gráficas, madera y muebles, papel, comercio y transporte por carretera. Cabe también mencionar la existencia de institutos de formación, especializados en sectores y en áreas territoriales específicas.

En relación con la formación de trabajadores e inserción laboral de desempleados, pueden mencionarse acciones como las llevadas a cabo por intermedio del programa de agencias de búsqueda de empleo, que incluye la creación de talleres escuelas así como la elaboración de planes de actuación integral sobre el desempleo comarcal. Dicha labor comprende la realización de acciones de intermediación, incentivación y prospección. En estos proyectos participan las administraciones, desde la municipal hasta la comunitaria a través del Fondo Social Europeo.

Entre las iniciativas de formación y empleo desarrolladas desde el ámbito local pueden destacarse las desarrolladas por el Servicio de Empleo y Formación del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (Argilan). Este servicio se constituyó en 1987 para fomentar el empleo local y sus funciones son las de transformar la economía mediante la creación de nuevas profesiones, la adaptación de la mano de obra a los requerimientos de la demanda, y la reducción o eliminación del desempleo crónico, que afecta particularmente a determinados grupos de la población.

La formación profesional de los trabajadores, considerada un elemento relevante de la estrategia de desarrollo

local, se promueve por intermedio de siete centros especializados en áreas temáticas” el Centro de Aplicaciones Informáticas y Tecnológicas, el Centro Municipal Ellacuría (construcción y rehabilitación del patrimonio arquitectónico), el Centro de Estudios Medioambientales, el Centro de Imagen y Nuevas Tecnologías, el Centro Municipal de Diseño, el Agroalimentario y el de Integración Sociolaboral.

Además de ello Argilan lleva a cabo programas de orientación laboral, con el objetivo de interrelacionar las necesidades del mercado laboral y los recursos humanos, así como de prospección de empleo. Las acciones formativas se dirigen tanto a desempleados como a ocupados, requiriéndose en la mayoría de las acciones cierto nivel de aptitud.

Para el desarrollo de estos programas el ayuntamiento cuenta con apoyos de otras administraciones tales como el INEM, el gobierno vasco, la diputación foral y el Fondo Social Europeo.

Regeneración y mejoramiento del entorno urbano

Un aspecto de creciente relevancia en amplias zonas del País Vasco y a la vez de incidencia para el desarrollo local, tanto por lo que hace a las condiciones necesarias para el desarrollo económico como a las relativas a la mejora de la calidad de vida, es el referido a las acciones de regeneración urbana y mejora medioambiental. Estas acciones, además de la promoción de la vivienda, incorporan la relocalización de actividades industriales, demolición de edificios industriales en desuso y recuperación de parques urbanos, así como la rehabilitación de viviendas y áreas comerciales de casos históricos y la creación de parques urbanos.

En este contexto, se han procedido a crear en algunas comarcas, sociedades de rehabilitación urbanística que son instrumentos de los procesos de renovación urbana.

Otro instrumento asociado a la renovación urbana, así como a la promoción de la actividad económica, son los planes especiales de revitalización comercial, que son un conjunto de acciones urbanísticas, comerciales, empresariales o de cualquier otra naturaleza, que en el marco de un área preferentemente urbana, contribuyen a regenerar una estructura comercial equilibrada y a potenciar la capacidad de atracción del centro de dichas áreas. Estos planes incluyen la elaboración de diagnósticos y la definición de medidas concretas a corto y medio plazo en todos los ámbitos, destinadas a potenciar la atracción comercial de dichas áreas urbanas.

Estas acciones se enmarcan asimismo en un programa del gobierno autónomo de revitalización de áreas territoriales desfavorecidas, el que incluye además de actividades

de regeneración urbana, medidas de promoción económico-social y de apoyo a la creación de empresas a través de préstamos a la inversión otorgados en condiciones favorables.

El desarrollo del entorno urbano y la recuperación de las zonas más deterioradas beneficia al conjunto de los municipios vascos, y junto con las actividades en materia de equipamientos, infraestructuras y servicios, incide directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en las oportunidades de desarrollo económico.

Información y asesoramiento

Un aspecto básico de las acciones de impulso al desarrollo local desde las entidades comarcales y locales, es el ofrecimiento de información y asesoramiento para el diseño de políticas orientadas a atraer y desarrollar iniciativas empresariales. Así, se han elaborado los trabajos descriptivos de la situación económica, los principales sectores y empresas, y el inventario y disponibilidad de recursos.

Por otra parte, los organismos locales de desarrollo económico se han constituido en el elemento de referencia y de representación e integración de las comarcas para las actividades de desarrollo económico y territorial llevadas a cabo desde ámbitos administrativos superiores.

Los organismos de desarrollo como instrumento de desarrollo económico local

Las acciones de desarrollo local se han instrumentado a través de la creación de organismos creados con el objetivo de promover, planificar e impulsar el desarrollo económico de la comarca. Estas sociedades se constituyen a partir de mediados de la década de 1980 como marco de actuación conjunta de los ayuntamientos de una determinada área en todos los aspectos ligados al desarrollo económico y social, asumiendo una óptica local en la planificación, análisis y propuesta de las diversas acciones y actuando como interlocutores de la comarca con las administraciones de nivel superior. En la actualidad la mayor parte del territorio vasco se encuentra estructurado en entidades de desarrollo agrupadas en una asociación, Garapen.

En muchos casos, particularmente en el de las instituciones constituidas en la presente década, paralelamente al inicio de las actividades de las mismas se procedió a la elaboración de un Plan Estratégico Comarcal, que es un plan económico y social a largo plazo, en el que se contemplan las acciones concretas a desarrollar a partir de la evaluación y asignación de prioridades entre las entidades públicas y privadas, de las opciones estratégicas existentes para el futuro de la comarca.

Estos proyectos centrados en la búsqueda de consenso y en la coordinación de las acciones a desarrollar se enmarcan en un proceso planificador global, sistemático, riguroso y participativo, constituyéndose como elemento clave de

referencia para la actuación de las entidades de desarrollo local. El objetivo es siempre alcanzar y garantizar un adecuado estándar de calidad de vida a todos los habitantes de determinado territorio.

Página en blanco a propósito

Promoción de la pequeña y mediana empresa en Rafaela

Ricardo M. Peirone¹

La consecución de los objetivos estratégicos perseguidos en el desarrollo industrial dependerán en gran medida de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen en tiempo, densidad y cobertura, a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. (C.Pérez)

Rafaela: ubicación geográfica y productiva

Rafaela, la tercera ciudad en importancia dentro de la Provincia de Santa Fe, se encuentra ubicada al oeste, su población es de 80.000 habitantes y está circundada por unos 450 establecimientos industriales. Su área de influencia, como centro regional, tiene aproximadamente 200.000 habitantes y 800 establecimientos industriales.

Castellanos, el departamento provincial del cual Rafaela es la principal ciudad, tiene una amplia actividad industrial y agropecuaria, que ha contribuido al desarrollo de actividades manufactureras. Uno de los sectores clave del aparato productivo de Rafaela es la industria láctea y frigorífica, así como el sector metalmecánico en el cual se destacan la fabricación de máquinas y bienes de capital para la industria alimenticia y en particular, la producción de repuestos de automotores.

El desempeño exitoso que ha tenido la industria de la ciudad, independientemente del tamaño de las empresas que la componen, se vio facilitado por el dinamismo y por el papel protagónico de sus instituciones.

Corresponde destacar que en Rafaela las actitudes empresariales innovadoras se amalgaman con actitudes sociales tradicionalistas; la sociedad estimula actividades productivas ambiciosas y, al mismo tiempo, protege valores éticos muy arraigados en las costumbres de los inmigrantes. Existe cierta identificación de objetivos globales a nivel local y se comparte la visión de desarrollo regional lo cual no im-

pide la presencia de competencia en la arena política, de pujas por liderazgos, o de conflictos, pero esas confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, que trascienden las disputas locales. Este espíritu común de defensa de lo propio y el sentido de pertenencia se han reforzado con los años, lo que redundó en el fortalecimiento de los intereses y del entramado local. La percepción de los agentes sociales y económicos y de las autoridades públicas de la ciudad, de la importancia que tiene la ampliación del espacio internacional, condujo a que se valorizaran las acciones, mecanismos e instrumentos conducentes a desarrollar y profundizar contactos con el exterior.

Según datos elaborados por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) sobre el Censo Económico Nacional de 1985, se observa un predominio de pequeñas empresas en el sector industrial del Departamento Castellanos, conformado por 748 micro y pequeñas empresas y 85 medianas y grandes empresas. El sector industrial de Rafaela representa alrededor del 50 por ciento del total de la producción del departamento, constituido por 450 establecimientos manufactureros aproximadamente, que producen casi el 70 por ciento del total provincial. Dichos establecimientos generan un empleo total de 5.820 puestos de trabajo, de los cuales el 85 por ciento corresponde a personal asalariado. Se trata, en su mayoría de micro, pequeñas y medianas empresas².

Un puñado de industrias, esencialmente las del sector alimenticio (lácteo y frigorífico), repuestos de automotores, curtiembres, superan holgadamente el límite establecido para la mediana empresa, y en algunos casos llegan al mi-

¹ Intendente de la Municipalidad de Rafaela, Santa Fe, Argentina.

² Microempresa: hasta 5 empleados y facturación inferior a US\$300.000 anuales. Pequeña empresa: hasta 20 empleados y facturación inferior a US\$1.000.000 anuales. Mediana empresa: hasta 100 empleados y facturación inferior a US\$10.000.000 anuales.

llar de personas en relación de dependencia directa.

A la vez, es importante señalar que el nivel de empleo industrial se mantuvo en Rafaela, a pesar de la caída registrada en el país y la provincia. En efecto, mientras que entre 1985 y 1994 el empleo en la industria se contrajo un 19,5 por ciento en toda la provincia de Santa Fe, en Rafaela creció un 20 por ciento. Por su parte, en el mismo período, el número de establecimientos industriales se redujo 10,6 por ciento en la provincia, mientras que aumentó un 13 por ciento en Rafaela. Las exportaciones de empresas rafaelines se expandieron un 30,7 por ciento entre 1995 y 1996, pasando de alrededor de 112 a 146,5 millones de pesos³.

El municipio en la ciudad de Rafaela

Situación inicial

En el año 1991, el municipio enfrentaba una situación caracterizada por déficit presupuestario; elevado endeudamiento; bajo profesionalismo; escasa capacitación; carencia de informatización y obras de infraestructura en la ciudad y obsolescencia de equipos para la prestación de servicios. En esas circunstancias se trazó una estrategia de cambio, prioritariamente de las cuestiones administrativas y de gestión, para agilizar el tiempo de tramitación, lograr un equilibrio en los presupuestos y luego continuar con la mejora de la calidad de los servicios y la realización de obras de infraestructura para la ciudad.

La necesidad de redefinir la política económica impulsada desde el municipio implicó un cambio sustancial en la gestión local, debido básicamente, a dos elementos interrelacionados, la nueva situación macroeconómica y el concepto del municipio moderno, eficaz y plenamente integrado al entorno social y productivo.

Cómo empezamos a trabajar

Fue necesario lograr un presupuesto equilibrado, recuperar la credibilidad pública, a través de la transparencia y de la equidad, y producir el reordenamiento administrativo. Adoptamos, asimismo nuevas modalidades gerenciales: a) la planificación hacia el futuro; b) la capacitación continua reforzando y acrecentando las potencialidades de cada persona; c) la informatización, indispensable para tomar decisiones con datos ciertos, y agilice las diferentes tareas de cada sector del municipio; d) el trabajo en equipo, que permite interrelaciones permanentes entre las distintas secretarías; e) el concepto de horizontalidad para las discusiones y toma de decisiones, y f) el criterio de control para corre-

gir lo que aún no se lleva a cabo del modo propuesto, pero también como complemento de la capacitación.

Criterios actuales de trabajo

- Descentralización del gobierno municipal para fomentar la incitativa y la creatividad de las instituciones locales y facultarlas para concretar estrategias definidas.

- Labor en "redes institucionales" para maximizar el impacto de las políticas y el logro de las metas, ya sean educativas, de empleo o de producción.

- Creación de mecanismos de articulación entre organizaciones productivas y la municipalidad, así como de canales adecuados para vincular las iniciativas y necesidades del sector privado con el Estado bajo el principio de que las propuestas serán contempladas.

- Capacitación, profesionalización y tecnificación del personal para optimizar la actividad e impulsar la creatividad desarrollando modelos de gerencia social capacitados para articular procesos que optimicen el uso de los recursos. Determinación de la necesidad de adquirir conocimientos sobre las realidades mediante el uso de información, datos y técnicas científicas para la elaboración de proyectos y de políticas y para garantizar el permanente seguimiento de los diversos programas impulsados.

- Creación de mecanismos de información y actualización de realidades para las organizaciones productivas, e impulso de planes didácticos y de asistencia tendientes a dar apoyo a las empresas en los procesos reestructurativos y de reconversión.

- Promoción de contactos horizontales entre los diferentes actores en los mercados y en la producción.

- Impulso de planes de reorganización productiva en colaboración con los sectores interesados y con la obligación de hacer una evaluación en un plazo determinado.

- Estímulo de actividades tentativas en el marco de la reconversión laboral y por períodos limitados, junto a emprendimientos de producción y servicios.

- Apoyo y fomento de organizaciones orientadas hacia la capacitación, asesoramiento y promoción del desarrollo.

El papel protagónico de la educación y la capacitación

En Rafaela, la educación es un instrumento válido para compatibilizar los objetivos sociales de crecimiento económico y distribución del ingreso. Debido a que la ciudad ha sido capaz de generar un verdadero crecimiento productivo autosostenido, es imprescindible reconocer el papel intergeneracional que ha desempeñado la educación en ese proceso.

³ En 1996, las exportaciones de empresas rafaelines se desglosaban de la siguiente manera: productos alimenticios, 101,9 millones; cueros, 20 millones; repuestos de automotores, 18,7 millones; otros productos metalúrgicos, 4,4 millones, y productos varios, 1,5 millones.

Las condiciones en que se desenvuelven los mercados, tanto en el plano local como en el internacional, están caracterizadas por un alto grado de competencia. Hoy, la única ventaja competitiva que tiene algún significado es el nivel educativo, la capacitación profesional de la mano de obra y, sobre todo, la idoneidad de los niveles directivos para enfrentar un mundo en permanente cambio.

Resulta imposible quebrar la dependencia mutua entre la educación y la economía, no sólo como elemento fundamental para la distribución más equitativa del ingreso, debido a la estrecha asociación que existe entre los conocimientos, el estudio o el grado de escolarización y las remuneraciones o el ingreso percibido, sino también como requisito indispensable para el desarrollo.

Fortalecimiento de las relaciones entre los sectores: educativo, estatal y empresarial

Gran parte de las ventajas competitivas de Rafaela se deben a la calidad de sus recursos humanos. En ese sentido, le corresponde al municipio actuar para incrementar los puntos de contacto y comunicación entre los sectores educativo, estatal y empresarial, para lo cual se procedió a:

- Poner en marcha un sistema de pasantías, que permite que los estudiantes lleven a cabo una práctica laboral para capacitación, que moviliza a más de 5000 estudiantes entre pasantías rentadas y no rentadas.

- Crear una comisión educativa-público-empresarial, con la participación del municipio, del centro comercial e industrial del Departamento Castellanos y representantes de los organismos e instituciones educativas, tanto públicas como privadas. Como primera actividad se estudió la oferta, necesidades y características de los recursos humanos de la ciudad, con el objetivo de crear a corto plazo un foro educativo-empresarial para deliberar sobre la estrategia de formación y actualización de los recursos humanos del medio.

- Iniciar, a partir de 1997, un proyecto para la creación de un "conjunto de facilidades universitarias" entre INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), UTN (Universidad Tecnológica Nacional) y la Municipalidad de Rafaela para lograr una amplia oferta de investigación, desarrollo tecnológico y enseñanza superior en la región. Se plantearía el concurso de otras universidades nacionales y de centros de estudio e investigación internacional.

Núcleos de trabajo intersectorial

- Inicio, en 1997, del Centro de Investigaciones Tecnológicas de Rafaela, que pertenece a la red INTI, que comenzará

por la metrología y posteriormente incorporará la tecnología de plásticos y medio ambiente.

- Desarrollo de un nuevo programa de generación de proyectos productivos, que está en plena actividad, para potenciar la cultura empresarial con la creación de nuevas unidades de producción. El Programa de Generación de Emprendedores Tecnológicos—PROGETEC—se propone incentivar el surgimiento de nuevos empresarios en el ámbito educativo, para lo cual se capacitará por medio de asistencia técnica y financiera a estudiantes y docentes de la Universidad Tecnológica Nacional—Unidad Académica Rafaela—y de la Escuela de Enseñanza Media Nro. 460 "Guillermo Lehmann" de Rafaela.

- Institución, tras tres años de trabajo en conjunto, del Centro Regional de Servicios para las PYMES, que operará con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta iniciativa, que toma como base organismos similares que funcionan en Europa, se vinculará directamente a la competitividad de las empresas y producirá servicios de capacitación, información, gestión de bases de datos y nuevas tecnologías⁴. Esta nueva entidad tiene su domicilio y base de operaciones en la ciudad de Rafaela. El municipio aporta mensualmente el 50 por ciento de los recursos monetarios indispensables para el funcionamiento normal del centro dado que se considera que la acción pública eficaz debe entrelazarse con los nuevos conceptos de desarrollo integral, capacitación excelente y planificación estratégica.

- Contribución financiera nacional para la ciudad, en 1997, para adquirir tecnología de última generación, que la sitúa entre una de las 25 unidades integrales de cultura tecnológica de todo el país. Asimismo, la unidad integral de la ciudad dará acceso a 20 docentes a capacitación de primer nivel en la Argentina.

El municipio, el entorno productivo y la competitividad

El municipio ha diseñado y puesto en marcha una serie de programas de actividades con el objetivo de mejorar las condiciones del entorno productivo y proveer elementos de competitividad a las empresas. Parte de ellos se originaron en percepciones propias fundamentadas en diagnósticos de situación y otros en la atención de demandas concretas de los sectores o subsectores productivos.

El municipio actúa como motivador o facilitador de las

⁴ La idea del centro de la creación de la Fundación Centro de Desarrollo Empresarial, integrada por el Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos, la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Industrias Metalúrgicas—todas ellas con sede en la Ciudad de Rafaela, el Centro de Industria, Comercio y Afincados del Departamento Las Colonias—con sede en la Ciudad de Esperanza (Provincia de Santa Fe), la Asociación de Industrias Metalúrgicas de la Ciudad de San Francisco (Provincia de Córdoba) y la Fundación para el Desarrollo Regional.

iniciativas e interviene en los aspectos técnicos y financieros. En el mes de agosto de 1996, lanzó un Plan Estratégico de Infraestructura y Comunicaciones y en la actualidad participa en las actividades que se enumeran a continuación:

Generación de ventajas para la producción

- El inicio de la ampliación del parque industrial, ya que el actual no dispone de parcelas para nuevas radicaciones. Se propone crear un parque de actividades económicas que contemple la instalación de todos los sectores económicos, incluidos los de comercio mayorista y los servicios, que hasta el momento no tienen posibilidades de instalarse en este predio.

- El estudio para la puesta en marcha de un depósito fiscal para las empresas exportadoras e importadoras de nuestra región.

- El establecimiento de una estación aérea regional para el transporte de pasajeros y de carga.

- La realización de estudios básicos para el Ferrocarril Belgrano para la reabrir el ramal Córdoba, San Francisco, Rafaela, Santa Fe con el consecuente beneficio para las empresas de la zona de una salida al puerto de Santa Fe (sobre el río Paraná).

- La construcción, cuya posibilidad se está evaluando, de una estación de transferencia de cargas en la ciudad, que permita convertir a ésta en un centro de concentración y distribución complementario de los productos del centro oeste santafesino y el centro norte cordobés.

- Gestión municipal-comunal (Ruta 70) de peaje regional de una carretera provincial⁵.

La internacionalización de la economía regional

Las comunidades rafaeline y de la región, a través de cámaras empresarias, organizaciones intermedias y el sector público han desarrollado un concepto avanzado de internacionalización, y participan activamente en las relaciones exteriores; asimismo, se ha trabajado de manera activa con la Cámara de Comercio Exterior en la organización de ferias y misiones comerciales. A fin de profundizar este proceso, más allá del fomento del comercio exterior, se pensó en desarrollar un nuevo concepto de relaciones internacionales que involucre no sólo la faz comercial, sino tam-

bién aspectos productivos, educativos, sociales y culturales, en una dinámica que podríamos definir como fortalecimiento del vínculo región-región.

Rafaela-Porto Alegre-São Leopoldo (Brasil)

Nuestras empresas locales participan dinámicamente en el comercio exterior con el sur del Brasil. Desde antes de la puesta en marcha del Mercado Común del Sur (Mercosur) se puso especial atención en ese país y se comenzó por establecer una relación con la Universidad del Valle del Río de Sinis (UNISINOS) del Estado de Río Grande do Sul, que permite el intercambio de estudiantes para que adquieran conocimiento de la economía regional.

Ante la perspectiva de negocios, junto con la Cámara de Comercio Exterior del Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos, se abrió una representación comercial en la ciudad de Porto Alegre, y, asimismo, se firmó con la ciudad de São Leopoldo (cercana a Porto Alegre), un acta de protocolo que establece llevar adelante un programa de cooperación para micro y pequeñas empresas⁶.

Región de Baden Wurtemberg (Alemania)

Se logró poner en marcha un programa de intercambio sistemático de estudiantes universitarios con la región de Baden Wurtemberg en el sur de Alemania, donde Rafaela tiene una ciudad hermana, (Sigmaringendorf), en cuyo marco y con fundamento en experiencias individuales, se prevé desarrollar una red de conocimientos, con la participación de las universidades, los estudiantes, el municipio, las entidades empresarias y otras organizaciones para pasar a posteriori a una segunda etapa de resultados económicos, que establezca lazos sólidos y perdurables entre nuestra región y otra más industrializada y desarrollada.

La Secretaría de Programación Económica del Municipio administra el sistema por intermedio de una unidad de coordinación, desde la cual se trabaja con el Instituto Argentino-Germano que tiene a su cargo la capacitación en el idioma.

Comunidad Autónoma del País Vasco (España)

La Fundación para el Desarrollo Regional (fundación empresarial de nuestra zona) inició esta relación como resultado del estudio sobre técnicas para mejorar la gestión de la calidad, que permitió el contacto con diversos organismos científico-tecnológicos de esa región española y la activa transferencia de tecnología hacia nuestra ciudad.

Con el ayuntamiento de Irún se están preparando intercambios y programas de capacitación de funcionarios y agentes municipales, quienes viajaron para tomar contacto

⁵ Es el segundo caso en el país en que la administración está a cargo de entes públicos asociados. La Municipalidad de Rafaela ocupa la presidencia del consorcio administrador, por su situación en el centro del complejo vial Ruta 70.

⁶ Un alumno de la Universidad Tecnológica Nacional Delegación Rafaela tiene a su cargo la búsqueda de negocios para productores locales y el respaldo en la región de las actividades de ellos y, asimismo, trabaja para establecer contactos con instituciones de investigación y capacitación y apoyo a la pequeña y mediana empresa, por ejemplo el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa).

con la experiencia de fomento regional que allí se desarrolla. Además, el ayuntamiento de Bilbao será la contraparte en el proyecto de cooperación para el Desarrollo del Plan Estratégico para Rafaela.

Emilia-Romagna y Piamonte (Italia)

Se llevaron a cabo investigaciones sobre la similitud entre nuestra región y los distritos industriales italianos, que constituyen un modelo de desarrollo regional. Se ha logrado establecer un lazo de vinculación con Nomisma, (Laboratorio de Política Industrial), un instituto publico-privado ubicado en la ciudad de Bolonia que desarrolla investigaciones que sirven de fundamento para la elaboración y aplicación de políticas económicas y la orientación del trabajo gremial-asociativo de las empresas italianas.

Se han iniciado relaciones formales con la Universidad de Bolonia y Ferrara, a fin de generar actividades de capacitación y fortalecimiento de núcleos locales de gestión empresarial. También se concretó el acercamiento con la ciudad de Fossano, en la región del Piamonte, cuyo desarrollo industrial e infraestructura son similares, con el fin de establecer un intercambio comercial, cultural y educativo. La relación es aún incipiente, aunque la potencialidad es casi ilimitada por el ancestro de nuestra población y los innumerables vínculos que han establecido instituciones educativas, culturales, empresarias, religiosas y sociales de ambas ciudades a partir del acta de hermandad suscrita por ambos intendentes en la ciudad de Rafaela.

Intercambio con la región de Rouen-Francia

El convenio firmado define como objetivo el fortalecimiento de la relación con la ciudad de Rouen, específicamente con la Cámara de Industria y Comercio y su Instituto de Formación Internacional y el Lycée Flaubert, mediante el intercambio de pasantes como primera meta, para una posterior generación de negocios internacionales entre empresas de las respectivas regiones, promoción de lazos económicos, culturales y tecnológicos⁷.

Articulación con políticas y programas nacionales y provinciales

El municipio se mantiene alerta para determinar cuáles de los programas a nivel nacional y provincial pueden llevarse a cabo en el ámbito local. Un ejemplo es la relación que se estableció con el Programa de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa que ha permitido obtener créditos a bajo interés para pequeños emprendimientos, así como asistencia técnica en capacitación y financiamiento para diversas actividades relacionadas con las micro y pequeñas unidades,

por ejemplo, la concurrencia de un grupo de ellas a un pabellón institucional en la exposición rural e industrial (anual) de la ciudad de Rafaela.

Otro caso es el trabajo conjunto llevado a cabo con la Dirección Provincial de Industrias para la generación y evaluación de propuestas de inversión, que permitió a industrias rafaelines concretar más de 15 proyectos financiables por diversas líneas de asistencia financiera provincial, para traslados o instalaciones en el parque industrial de Rafaela o ampliaciones en su capacidad de operación.

Cooperación interinstitucional

■ Nuestro municipio trabaja actualmente en la coordinación con instituciones representativas del sector productivo rafaeline de diversas actividades y eventos, así como en la generación de proyectos considerados de interés general.

■ Se desarrollan en conjunto actividades⁸ con la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (C.A.P.I.R), la cual forma parte del Centro Comercial del Departamento Castellanos (C.C.I.D.C) y agrupa a micro y pequeñas empresas, fundamentalmente de la ciudad de Rafaela.

■ Se realiza el seguimiento estadístico del desempleo, con generación de emprendimientos productivos y actividad de capacitación para la reinserción laboral, por la vía de un programa de empleo.

■ Se ha generado una base estadística socioeconómica para la toma de decisiones del sector público y privado, con información sobre trabajo por cuenta propia, la salud, la vivienda, el nivel de educación, la infraestructura existente, etc.

Un salto cualitativo en nuestra gestión de gobierno: el plan estratégico para Rafaela

El porqué del planeamiento estratégico

La ciudad de Rafaela, fundada hace 115 años ha tenido un crecimiento desequilibrado y ha vivido distintas etapas históricas cuyos efectos no pudieron encauzarse por la vía de la planificación urbana tradicional. La mera consideración del aspecto físico-espacial creó desfases en el crecimiento integral de la ciudad y, en poco tiempo, produjeron ajustes propios de la dinámica distinta de los aspectos económico, urbanístico, social y cultural.

En las últimas dos décadas hubo un significativo incremento del área urbana, la población, la actividad econó-

⁷ Dos estudiantes franceses estuvieron en Rafaela y actualmente hay tres estudiantes rafaelines en Rouen asistiendo al curso sobre Operadores de Comercio Exterior.

⁸ Capacitación, asistencia a ferias y misiones comerciales, así como proyectos para búsqueda de asistencia financiera con lo cual el Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos incluye alrededor de 200 asociados de menos de 10 empleados, dedicados a la industria, de un total de 700 de todo tamaño y actividad.

mica y los problemas sociales. Como consecuencia se creó una descompensación o desequilibrio dentro de la ciudad, que generó una cultura de improvisación y problemas en la calidad de vida de la población.

Por esta razón, pensamos en redefinir nuestra ciudad conforme a la concepción moderna del planeamiento estratégico que se funda en una gestión participativa, partiendo del consenso social, para afirmarse en el compromiso institucional que permita llevar adelante con continuidad las políticas planificadas y anticiparse a los cambios.

Rafaela presenta hoy posibilidades favorables: su ubicación estratégica, su dinámica productiva, sus recursos humanos y los numerosos antecedentes de construcción participativa que han crecido con el tiempo. Además de los ejemplos relacionados con el área productiva detallados en los temas anteriores, podemos afirmar que existen experiencias probadas de consenso y coordinación para acciones concretas y gestión de políticas en los ámbitos educativo, cultural, deportivo, sanitario, social y de promoción de nuevas actividades. La relación de trabajo y colaboración entre la municipalidad y las organizaciones no gubernamentales ha crecido en cada ámbito y ahora se pretende potenciarla hacia los grandes objetivos comunes de un plan estratégico que intente solucionar problemas del conjunto de la sociedad con una visión integral de la problemática urbana.

Qué significa el planeamiento estratégico en nuestro proyecto

El planeamiento estratégico consiste en concebir el desarrollo en forma integral. Construir un proyecto de ciudad que articule a diversos sectores es, en esencia, un salto hacia adelante en nuestra manera de entender la democracia, el accionar político como funcionarios públicos y el desarrollo propiamente dicho. Podemos definirnos como núcleo social con personalidad propia, donde la globalización se imprime de un sesgo particular que nos caracteriza como comunidad, consciente de que el Estado actual mantiene su liderazgo, pero descentraliza tareas que se trasladan a toda la sociedad.

Una *gestión participativa* significa para nosotros emprender un proceso de reestructuración hecho junto a la ciudad,

discutido con ella, para que el futuro y los grandes temas que abarcan el desarrollo económico, social, cultural, en esferas como la salud y la educación—entre otros—no se desprendan de la idea de generar espacios de discusión, disenso y debate con miras al crecimiento.

Colocamos a la comunidad local en una posición de fuerza, capacitada a través de una identidad que se sostiene armónica y equitativamente para desplegar toda su capacidad crítica y su dimensión constructiva, creando un espacio favorable para la discusión y el consenso con la comunidad, atendiendo y acompañando las posibilidades de Rafaela y la región para un futuro crecimiento e inserción en un ámbito macrorregional.

Esta “propuesta edificante”, no es sino la suma del trabajo coordinado de áreas disímiles, que junto al apoyo técnico y en relación de permanente intercambio con el Municipio, buscan erigir los cimientos del modelo de ciudad que todos pretendemos. El plan estratégico para Rafaela responde a un conjunto de caminos y acciones que hagan posible el desarrollo urbano equitativo y organizado. Constituye un instrumento que engloba todas las políticas emprendidas desde el municipio, a la vez que las imprime de un rasgo de intervención ciudadana continua. Representa un proyecto colectivo e integral de la ciudad, con el consenso de la comunidad.

Rafaela integra el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

Como un paso más hacia la consecución de los objetivos del plan estratégico para Rafaela, la ciudad se ha incorporado al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Pasamos de esta manera a ser una de las seis ciudades argentinas que se han convertido en miembros integrantes de esa institución, creada en España por iniciativa de los organizadores del plan estratégico para Barcelona, para dar impulso en Iberoamérica a la realización y utilización de planes estratégicos como instrumentos de planeamiento urbano. Rafaela puede contar como principales beneficios con la información inmediata de toda novedad que se produzca en materia de planificación más una garantía de intercambio de experiencias y de asistencia técnica gratuita.

REFERENCIAS

- Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela. 1996. "Políticas de desarrollo local. El intento de la ciudad de Rafaela". Documento de trabajo preparado por Pablo Costamagna y Javier Gariboldi.
- Kossakoff, Bernardo. 1993. "El desafío de la competitividad—la industria Argentina en transformación". CEPAL, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- "Las exportaciones de empresas rafaquinas". Cámara de Comercio Exterior del Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos.
- Pérez, Carlota. 1996. "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones". *Comercio Exterior*, 46 (5).

EL ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO: EL CASO DE LA COMUNA DE SAN JOAQUÍN

Jossie Escárate¹

El agotamiento del modelo fordista ha propiciado nuevas formas de organizar la producción, en particular porque relativiza el concepto de economías de escala y cambia el paradigma de competitividad de las empresas. En el mercado mundial ya no compiten empresas aisladas, sino agrupaciones industriales, o grupos de empresas constituidos en redes.

Los nuevos modelos de competitividad, entonces, deben incorporar dimensiones adicionales al tradicional control de las variables macroeconómicas, ya que la experiencia muestra que incluso algunos países que manejan adecuadamente su situación macroeconómica, no alcanzan las metas de desarrollo deseadas, lo cual tampoco se resuelve mejorando las condiciones de eficiencia de las empresas al nivel microeconómico. Frente a esta situación, parece evidente la necesidad de desarrollar condiciones intermedias, dentro de un enfoque sistémico de competitividad, lo que implica considerar no sólo las dimensiones macro y microeconómicas, sino también dichas dimensiones intermedias.² En la labor que ha desarrollado la Fundación SERCAL en sus 14 años de existencia, orientada fundamentalmente al nivel microeconómico, promoviendo las ventajas competitivas de las empresas individuales, surgió en los años noventa la necesidad de desarrollar instrumentos para abordar efectivamente el objetivo de mejorar la competitividad. En este sentido, un primer componente es la asociatividad de las empresas, en un intento por aumentar la eficiencia colectiva en los mercados. Sin embargo, esta alternativa también resulta insuficiente frente a la necesidad de mejorar la competitividad.

Desde hace cinco años, la Fundación SERCAL incorpora a su ámbito de acción, el territorio, ya que es evidente que la conveniencia de la ubicación de las empresas determinará su capacidad competitiva. Para ello es necesario generar espacios de articulación para los diferentes actores, ya que un territorio viabilizará su capacidad competitiva si es capaz de establecer y fortalecer relaciones de colaboración y cooperación entre empresas de distinto tamaño, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y entidades educativas y científicas.

En este contexto, la institución ha llevado a cabo distintas experiencias de integración territorial mediante el fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil, o a través de intervenciones tendientes a lograr una planificación territorial consensuada, la formación de oficinas municipales de fomento productivo, la creación de ventanillas únicas, centros de iniciativa económica, y el fortalecimiento de organizaciones civiles de desarrollo territorial.

Una de estas formas de integración son los "encadenamientos productivos". Estos procesos pueden definirse como

la fase intermedia entre la existencia de una concentración territorial de empresas y la generación de un sistema territorial productivo, que permita la vinculación entre los diferentes agentes económicos de un territorio—empresas, instituciones públicas y/o privadas de apoyo y la municipalidad o gobierno local—con vistas a la conformación de un entorno que facilite la innovación y la articulación del tejido empresarial y productivo, orientado a generar relaciones permanentes.

La articulación de apoyos y de instrumentos debe ser especificada a cada necesidad y gestionada desde la localidad. En este caso es el municipio el que lidera el proceso, y para ello se plantea que éste desarrolle la capacidad técnica correspondiente, por cuanto resulta fundamental saber cuáles, cómo, con quiénes y en qué plazos se pueden operar los instrumentos de promoción existentes.

La municipalidad debe tener un concepto claro de estos aspectos, con el fin de consolidar la confianza necesaria para la conformación de sistemas territoriales productivos. Esto se debe a que la masa empresarial normalmente desconoce la existencia de los instrumentos necesarios, carece de conceptos claros en relación con las instituciones de apoyo, y al hecho de que en general las empresas actúan muy concentradas en sí mismas. Por lo tanto, al ofrecérseles este nuevo escenario de operación, está generándose una atmósfera industrial que permita configurar los sistemas territoriales productivos.

El caso seleccionado es el de una intervención destinada a provocar el encadenamiento productivo entre una gran industria de productos lácteos y un grupo de pequeñas empresas que son posibles subcontratistas en la comuna de San Joaquín, en la ciudad de Santiago.

A partir de una solicitud del municipio de San Joaquín, la Fundación SERCAL diseñó una intervención que comprendió las siguientes actividades: a) evaluación y clasificación del tejido empresarial; b) evaluación de los actores; y c) identificación de agrupaciones potenciales. El principal mecanismo metodológico aplicado fue la realización de encuentros individuales entre las empresas pequeñas clasificadas y la gran empresa seleccionada.

A través de este proceso, la gran empresa percibió que era posible configurar una red de proveedores en el entorno vecino, con posibles y atractivos ahorros de costos. Advirtió también las modificaciones tecnológicas y de gestión que debían incorporar las pequeñas empresas para materializar dicha red, manifestándose dispuesta en principio a apoyar este cambio.

En cuanto a las pequeñas empresas, éstas rompieron una primera barrera al relacionarse con la gran empresa. Con ello, las posibilidades de negocios pasaron del nivel de "fantasía" a convertirse en una gestión alcanzable, visualizando los cambios y los beneficios que representa una acción concertada.

¹ Directora de la Fundación SERCAL.

² Esser, Hillebrand, Mesner y Meyer-Stamer, Alemania, 1994.

Revitalización urbana

Eduardo Rojas¹

El crecimiento urbano y el deterioro de las zonas céntricas

En América Latina y el Caribe, más de cuatrocientos años de crecimiento urbano han producido un sistema de ciudades en las que se concentra la mayor acumulación de capital de esas sociedades. Los más de cuatro millones de hectáreas de tierras urbanizadas de la región presentan diferentes características². Incluyen zonas en proceso activo de desarrollo formal (como el crecimiento de las zonas periféricas en las que residen familias de ingresos altos y medianos) o de desarrollo informal (zonas periféricas de invasión u ocupación informal), y zonas que se hallan en proceso activo de desarrollo por parte de intereses comerciales (centros comerciales y de servicios en antiguas zonas residenciales), así como zonas céntricas deterioradas.

En este trabajo se examinan los problemas que enfrentan las ciudades de la región al procurar revitalizar zonas céntricas deterioradas. Constituye un antecedente de los casos analizados en el seminario que se relacionan con los adelantos experimentados en tres ciudades: Kingston (Jamaica), Quito (Ecuador) y Barcelona (España). En base a un examen de los patrones dominantes del crecimiento físico de estas ciudades, se exploran sus consecuencias para las zonas céntricas y se describen los procesos físicos y socioeconómicos que subyacen en el deterioro físico que las aqueja. Por último, se discuten las limitaciones que enfrentan los inversionistas privados en las zonas centrales deterioradas. Tales limitaciones ayudan a explicar la razón por la que los mercados inmobiliarios no pueden resolver por sí solos los problemas de dichas zonas. Todos los casos presentados en el

taller tienen por objetivo crear las condiciones necesarias para la revitalización de las zonas deprimidas a través de la inversión privada.

Rápida urbanización, oportunidades y patrones de crecimiento urbano

El fenómeno global de la rápida urbanización, que ha estimulado un crecimiento sin precedentes en las ciudades de todo el mundo en desarrollo, plantea un desafío significativo en América Latina y el Caribe³. El crecimiento demográfico, la expansión de la actividad económica y los cambios en los patrones de consumo ejercen diversas presiones sobre la estructura de los ya centenarios asentamientos urbanos de la región. Además, en las tres últimas décadas el crecimiento urbano—que hasta ahora ha sido absorbido mediante adiciones incrementales a la estructura urbana existente—experimentó un crecimiento explosivo, que condujo a la rápida expansión de la periferia urbana. Por una parte, la expansión de las actividades comerciales y de servicios impulsó el surgimiento de múltiples subcentros periféricos conduciendo al abandono y deterioro de las zonas céntricas tradicionales, por otra, la pobreza y la ausencia de mecanismos formales para que los pobres logren acceso a la tierra para vivienda han promovido el crecimiento de asentamientos informales tanto en la periferia como en las zonas céntricas deterioradas.

Las señales de peligro y las gravosas soluciones al rápido crecimiento urbano

Los niveles cada vez menores de servicios de infraestructura urbana (saneamiento, transportes), la congestión, el deterioro del medio ambiente y la creciente segregación espacial de los diferentes grupos de ingresos que viven dentro de la ciudad constituyen los efectos más notables de los patrones descritos de crecimiento urbano. Las reacciones de los gobiernos de toda la región muestran varias características comunes. La severidad y la visibilidad de los problemas

¹ Especialista Senior en Desarrollo Urbano, Banco Interamericano de Desarrollo.

² Esta es una estimación conservadora, obtenida suponiendo una densidad promedio de 100 personas por hectárea. En consecuencia, los más de 400 millones de residentes urbanos de la región ocupan aproximadamente cuatro millones de hectáreas de tierras urbanizadas.

³ Se espera que para el año 2000, tres de cada cuatro latinoamericanos vivirán en zonas urbanas. Las ciudades constituyen la inversión más productiva de la región, generando en la actualidad más del 60 por ciento del producto nacional bruto, y se calcula que generarán más del 80 por ciento del crecimiento económico futuro.

de saneamiento que enfrentan las ciudades naturalmente atraen la atención de los gobiernos y absorben la mayor parte de los recursos disponibles para inversión urbana. El segundo lugar en las prioridades de los políticos la ocupan las inversiones que facilitan el desarrollo de actividades productivas, en su mayoría vías urbanas e infraestructura de transporte. Los servicios de salud y educación (y en menor grado, viviendas económicas) atraen la mayor parte de las inversiones sociales efectuadas en las ciudades por los gobiernos central, provincial y local. En toda la región, el sector privado contribuye poco a la solución de los problemas urbanos, concentrándose en proyectos especulativos de corto plazo destinados a satisfacer la demanda existente, principalmente de las actividades comerciales y de vivienda de las familias de ingresos medianos y altos. Las actuales estructuras tributarias y los cargos por servicios urbanos no transfieren la totalidad del costo del desarrollo urbano a los beneficiarios directos. Las inversiones urbanas no se mantienen a la par de los problemas, cuya solución recae casi exclusivamente en el sector público. La paradoja de este estado de cosas es que aunque los grupos de ingresos medianos y altos reciben la mayor parte de los beneficios, el deterioro de las condiciones de vida creadas afectan a toda la población, independientemente de su nivel de ingresos.

Los problemas que enfrentan las ciudades latinoamericanas se ven agravados por el enfoque fragmentario de tipo sectorial en que se basan la mayor parte de las soluciones. Este limitado enfoque sectorial de muchos programas urbanos no permite abordar los crecientes problemas que surgen de la interacción espacial de los procesos urbanos. Unos pocos ejemplos permiten ilustrar el problema. La expansión periférica de la vivienda de los centros de actividades múltiples incrementan la demanda de transporte. La provisión de mayores servicios de transporte aumenta la congestión y la contaminación del aire en ciudades que muestran severas limitaciones para expandir las vías urbanas, y enfrentan el envejecimiento de las flotas de vehículos e insuficientes controles de contaminación. Junto con generar estos problemas, el crecimiento urbano periférico deja vastas zonas céntricas subutilizadas.

Como resultado, la mayor parte de las ciudades de la región experimenta el antieconómico proceso de expansión periférica y deterioro de las zonas céntricas. Mientras que la primera consume tierras e infraestructura, incrementando

el costo de la vida y de la producción, el segundo subutiliza los activos situados en las zonas céntricas.

El deterioro de las zonas céntricas:

la oportunidad perdida del crecimiento urbano

El deterioro de las zonas céntricas abarca una diversidad de zonas urbanas céntricas y pericentrales que están experimentando diversos procesos de decadencia física y social. Los centros históricos, el núcleo originario de las ciudades—abandonados por las familias de altos ingresos a mediados de los años cincuenta en busca de viviendas suburbanas del tipo de las ciudades jardín—son actualmente también abandonados por los negocios y los organismos gubernamentales, que buscan ubicaciones más accesibles, capaces de acomodar oficinas más grandes y mejor equipadas. El primer anillo de desarrollo alrededor de los centros históricos, que en una época fue una zona residencial de altos ingresos, actualmente alberga una diversidad de servicios que aprovechan su ubicación céntrica a la vez que aloja a familias de bajos ingresos que no pueden costear otras viviendas que no sean las antiguas casas “tugurizadas” de los grupos de altos ingresos. En general, este patrón de desarrollo deja subutilizadas vastas porciones de la ciudad que están excepcionalmente bien ubicadas en relación con los centros tradicionales de actividad y que contienen inversiones en infraestructura y capital físico. Como ya fue mencionado, además, el abandono de las zonas céntricas incrementa la necesidad de servicios de transporte, reduciendo la eficiencia funcional de la estructura urbana, y en consecuencia su capacidad para respaldar actividades económicas competitivas.

La compleja trayectoria de decadencia urbana

Patrones de obsolescencia

La decadencia de las zonas céntricas sigue patrones generales de obsolescencia funcional física o económica de los edificios y la infraestructura. Las variaciones en la combinación de estos patrones, y de sus interacciones, conduce a marcadas diferencias en el impacto de la decadencia y en el potencial de revitalización de zonas céntricas.

Obsolescencia funcional

La obsolescencia funcional de los edificios y los espacios públicos se produce cuando estas estructuras se tornan inadecuadas para cumplir las funciones para las que fueron diseñados originalmente. Algunos ejemplos clásicos son las casas tradicionales de las familias de altos ingresos en los centros históricos de las ciudades de origen español⁴. Una vez que los propietarios de más altos ingresos se alejaron del

⁴ En ciudades como Quito, Lima o Bogotá, la combinación de actividades domésticas y comerciales que los edificios debían acomodar en los siglos XVII y XVIII condujo a la construcción de grandes casas de tres patios, mientras que la prosperidad de los años republicanos hizo que se construyeran grandes residencias, de estilo francés. Estos tipos de edificios permitieron llevar a cabo las actividades domésticas de las familias hasta bien entrado el siglo XX, cuando el cambio de moda y el deseo de disfrutar comodidades modernas hizo más atractivas las viviendas de tipo “ciudad jardín” en la periferia.

centro histórico de la ciudad, las casas abandonadas se destinaron inicialmente a actividades comerciales y de servicios que se beneficiaron de la disponibilidad de espacio, la ubicación central y los bajos alquileres. Las actividades de servicios que usaban de segundo piso gradualmente cedieron su lugar a familias de bajos ingresos cuando las necesidades de espacio y accesibilidad de dichas empresas hicieron que se desplazaran al segundo anillo de crecimiento de la ciudad (zonas desarrolladas durante los años treinta y cuarenta). A ello le siguió la “tugurización” de las casas, en la que muchas familias de bajos ingresos ocupan una habitación cada una y comparten los inadecuados sanitarios. La “tugurización” benefició a ambas partes involucradas, las familias de bajos ingresos y los propietarios. Las primeras se beneficiaron de la ubicación céntrica y bajos arriendos, y los propietarios pudieron cobrar alquileres de bienes inmuebles que de otra forma no habrían generado rentas. Un patrón similar de obsolescencia funcional afecta a otros tipos de edificios que ya no pueden satisfacer las necesidades a las que estaban destinados originalmente, o cuyas funciones iniciales han dejado de ser necesarias⁵.

Obsolescencia física

La obsolescencia física se refiere al deterioro de la estructura, las instalaciones o las terminaciones de los edificios, hasta el punto de tornarlos incapaces de cumplir las funciones para las que fueron construidos. La obsolescencia física, que por lo general es el resultado de un mantenimiento deficiente, también puede deberse a desastres naturales (como terremotos o inundaciones) o al efecto sostenido del clima o de las actividades urbanas (como las vibraciones generadas por los vehículos). Independientemente de su origen, la obsolescencia física hace que los edificios no puedan acomodar las actividades económicas, culturales o residenciales, lo que conduce a su abandono. Con frecuencia, los edificios y los espacios públicos de las zonas céntricas son las estructuras más deterioradas de las ciudades, convirtiéndose en ejemplos extremos de obsolescencia física que sólo puede revertirse mediante una inversión sustancial.

Obsolescencia económica

Los edificios también pueden verse afectados por la obsolescencia económica. Este tipo de obsolescencia se produce cuando por sus características físicas ya no resulta rentable continuar utilizando un edificio. La tierra sobre la que se yergue el edificio aumenta de valor, incrementando las presiones inmobiliarias para demolerlo y destinar el terreno al “mejor y más alto uso” del mercado. Un caso típico

se produce cuando las casas o residencias individuales son demolidas para utilizar la tierra para construir edificios de apartamentos u oficinas. Si bien este fenómeno se produce principalmente en zonas en las que el uso de la tierra está experimentando un rápido cambio, afecta las zonas céntricas de las ciudades, en particular aquellas que se encuentran cerca de centros comerciales o de oficinas en expansión. La obsolescencia económica puede causar estragos urbanos cuando la percepción de los inversionistas acerca de la expansión inmobiliaria no se ve respaldada por la demanda real. Los lotes pueden permanecer baldíos por prolongados períodos, en espera de que aumente la demanda, agravando mientras tanto los problemas del deterioro y el abandono de las zonas céntricas.

Los procesos de invasión y sucesión en el deterioro de las zonas céntricas

En el análisis de los diferentes patrones de obsolescencia está implícita la idea de invasión y sucesión. La misma se refiere a los procesos a través de los cuales las nuevas actividades o grupos de ingresos ocupan espacios o edificios que anteriormente eran utilizados por otros ocupantes. La invasión es la primera etapa del cambio en el uso de la tierra, cuando las nuevas actividades o grupos de ingresos se establecen gradualmente en una zona consolidada. Un ejemplo de este proceso se produce en las zonas céntricas deterioradas cuando los edificios que ya no se adaptan a las actividades residenciales de altos ingresos pasan gradualmente a convertirse en depósitos comerciales. Tales estructuras aún son lo suficientemente sólidas como para servir de depósitos para empresas comerciales ubicadas en el centro tradicional o para las empresas de transporte que les proveen servicios, pero las nuevas actividades no utilizan plenamente la estructura disponible y las ventajas de la ubicación de la propiedad. Otro ejemplo es la utilización de casas ubicadas céntricamente por parte de actividades de servicios, proceso que aumenta los alquileres en esas zonas y termina expulsando las actividades residenciales que ya no pueden pagar tales alquileres.

La etapa de invasión del proceso de cambio en el uso de la tierra es particularmente relevante para comprender las dificultades que supone la solución del deterioro de las zonas céntricas. Durante esta etapa del proceso, los alquileres siguen siendo elevados, las estructuras no han alcanzado una avanzada etapa de deterioro físico y aún existen

⁵ Los ejemplos incluyen los antiguos edificios de hospitales que se han vuelto obsoletos como consecuencia de nuevas tecnologías médicas, los edificios de oficinas públicas que ya no satisfacen las necesidades del crecimiento de los servicios y las nuevas tecnologías, y las antiguas bibliotecas que ya no pueden acomodar los grandes acervos de libros requeridos por las bibliotecas modernas o las nuevas tecnologías informáticas.

actividades rentables. Ello hace que la intervención resulte costosa y crea dificultades adicionales para que los interesados se pongan de acuerdo o adopten medidas.

Un proceso conocido de invasión es la ocupación de espacios públicos por parte de actividades informales en las zonas céntricas. En este caso, la actividad económica informal se beneficia del público que atraen las actividades económicas en la zona céntrica. A su vez, las actividades informales que se llevan a cabo en las calles pueden alcanzar un nivel tal que compiten con las actividades comerciales formales, deterioran los espacios públicos y contribuyen a la congestión, provocando o estimulando el proceso de deterioro de las zonas céntricas.

La sucesión se produce cuando las nuevas actividades dominan el uso de la tierra en una zona. Después de la sucesión, generalmente se inicia un nuevo proceso de invasión en la dinámica interacción de los usos competitivos de la tierra en la economía urbana. El abandono ocurre cuando no existen nuevas actividades que ocupan el espacio de las actividades residenciales o económicas que abandonan una zona. Representa una etapa limitada del proceso de cambio en el uso de la tierra, y afecta a muchas zonas céntricas cuyos edificios e infraestructura han alcanzado niveles extremos de obsolescencia funcional y física.

El uso de la tierra, la preservación histórica y las reglamentaciones sobre el control de alquileres

Los esfuerzos parciales por conservar el acervo histórico indujeron a las autoridades locales a poner en práctica estrictas ordenanzas de preservación histórica. Al limitar severamente las opciones de desarrollo de los propietarios de edificios históricos y no ofrecer incentivos para su mantenimiento apropiado, las ordenanzas de preservación por lo general terminan teniendo el efecto opuesto de su finalidad de promover la conservación del acervo cultural. Confrontados con usos más lucrativos de la tierra (incluso como playas de estacionamiento), los propietarios de edificios históricos con frecuencia dejan de mantenerlos, esperando que el deterioro aumente de tal manera que obligue a las autoridades locales a ordenar su demolición, permitiendo de esta forma un uso más lucrativo de la tierra. Mientras esperan que el deterioro físico siga su curso, los propietarios obtienen rentas subdividiendo grandes edificios de acuerdo con la demanda del mercado (vivienda de bajo costo, depósitos, talleres de reparaciones), contribuyendo así a la "tugurización" de edificios históricos y al deterioro de las zonas.

La legislación sobre control de alquileres también contribuye al deterioro de los centros históricos y las zonas pericentrales. Los alquileres fijos erosionan las rentas de los propietarios y no generan los ingresos suficientes para mantener adecuadamente los edificios. El control de alquileres también ahuyenta a posibles inversionistas que pueden encontrar un mercado alquilando a familias de ingresos medianos y bajos.

Los mercados inmobiliarios urbanos, caja de resonancia de los problemas socioeconómicos de las zonas céntricas

En general, en las zonas céntricas con problemas, los mercados inmobiliarios están deprimidos. La falta de demanda de espacio en la zona por parte de las empresas formales y las familias mantiene bajos los precios de la tierra. El menor valor de la tierra erosiona la base tributaria de las autoridades locales, reduciendo la masa de recursos disponible para invertir en obras de infraestructura y en los espacios públicos. Las deficiencias en la infraestructura y los espacios públicos mantenidos en forma inadecuada ahuyentan a los inversionistas inmobiliarios e instituciones financieras, deprimiendo aún más el valor de la tierra.

Restricciones a la inversión privada en las zonas céntricas

La incertidumbre acerca de la capacidad de absorción del mercado inmobiliario en las zonas urbanas deprimidas constituye el principal obstáculo a la inversión privada. Debido a la decadencia física y social de las zonas deprimidas, la demanda potencial de espacio en dichas zonas se desplaza a ubicaciones alternativas que ofrecen mejores condiciones ambientales, mayor flexibilidad en el uso del espacio y certidumbre acerca de la futura valorización de las inversiones inmobiliarias. La magnitud del problema también representa una limitación a la inversión privada en estas zonas, en la medida en que la inversión del sector privado por sí sola no puede quebrar el círculo vicioso de deterioro que afecta a las zonas céntricas y los distritos históricos de muchas ciudades. Incluso si pudieran identificarse inversiones lucrativas en determinados edificios y terrenos, en general la inversión privada no tiene suficiente magnitud y alcance como para revertir los procesos que afectan la zona y contrarrestar las externalidades negativas generadas por el deterioro.

Las intervenciones privadas se ven limitadas por otros factores además de la incertidumbre de la demanda y la magnitud de la intervención. La fragmentación de la pro-

piedad de la tierra constituye una barrera que impide reunir parcelas de tamaño suficiente como para detener el deterioro de la zona. Además, el sector privado no cuenta con los recursos ni la competencia necesarios para invertir en la infraestructura pública y el mejoramiento de los espacios públicos que se requerirían para generar las externalidades positivas necesarias para estimular el interés de los inversionistas por dichas zonas.

En resumen, la reversión del deterioro que afecta a las

zonas céntricas urbanas requiere el liderazgo del sector público. Sin embargo, la experiencia también muestra que los esfuerzos públicos aislados no pueden revertir el proceso. Ello llevó a muchas ciudades a promover asociaciones entre los sectores público y privado para revitalizar las zonas céntricas. En el taller se presentaron tres ejemplos de este enfoque, basados en la asociación público-privado y que demuestran que resulta adecuado para resolver los problemas señalados.

Página en blanco a propósito

La recuperación del equilibrio en la zona céntrica de Kingston

Morin Seymour¹

Hasta 1970 el núcleo esencial de las actividades industriales y comerciales se encontraba en la zona céntrica de Kingston (Jamaica), pero durante los dos decenios siguientes, a medida que declinaban las condiciones económicas y sociales, el deterioro fue acentuándose y a mediados de los años ochenta, la zona céntrica de la ciudad mostraba extrema señales de decadencia y falta de inversiones. Un gran número de edificios se hallaban vacíos y muchos de ellos habían sido objeto de vandalismo. En 1985, por ejemplo, más de la cuarta parte de los edificios no residenciales de la zona del proyecto estaban clasificados como “ruinosos” o “abandonados”. Los valores de la propiedad y los alquileres eran relativamente bajos y no habían cambiado mucho durante la década anterior (a diferencia de lo ocurrido en New Kingston—área de expansión periférica—, donde los valores aumentaban rápidamente y hacia donde se trasladaban las empresas). Más de 6.000 personas muy pobres, muchas de ellas desempleadas, residían en las inmediaciones del casco céntrico, en viviendas deterioradas y carentes de las comodidades elementales. En 1982, el 36 por ciento de la fuerza laboral en un radio de tres kilómetros desde la zona céntrica carecía de empleo. La elevada tasa de delincuencia fomentaba la reubicación de las em-

presas y desalentaba la inversión privada, y entre 1981 y 1986, cuando se emprendió el proyecto de West Kingston Markets, casi no había inversiones públicas en el centro de Kingston.

En 1983, un grupo de empresarios preocupados por poner coto a la decadencia de la zona céntrica, resolvió buscar apoyo a sus inquietudes y formó la *Kingston Restoration Company, Ltd.* (KRC), a la que se encomendó la creación de un ambiente propicio para el retorno de las inversiones. Desde 1983 hasta 1986 la empresa usó todo su capital de US\$225.000 para establecer firmes vínculos con organismos del gobierno, empresas privadas y organismos donantes internacionales, sentando así las bases para la puesta en marcha de una dinámica asociación público-privada con el objeto de llevar adelante un plan de revitalización urbana.

En julio de 1986, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) presentó su proyecto de desarrollo del casco céntrico de Kingston, cuyos principales organismos ejecutores serían la *Kingston Restoration Company* (que carecía de historial y personal permanente y sólo contaba con un modesto presupuesto) y la Corporación de Desarrollo Urbano (UDC por su sigla en inglés), la principal institución paraestatal de desarrollo del gobierno de Jamaica.

¹ Director Ejecutivo de Kingston Restoration Company, Ltd.

EL PROYECTO DE DESARROLLO DEL CASCO CÉNTRICO DE KINGSTON

A comienzos de los años ochenta, el gobierno de Jamaica dispuso una serie de cambios estructurales y de políticas con el objeto de imprimir mayor competitividad a la economía jamaicana, reducir el papel del sector público, aumentar el empleo y fomentar la inversión privada. El proyecto de desarrollo del casco céntrico de Kingston se concibió como una empresa innovadora de desarrollo urbano, cuya finalidad era brindar apoyo al programa de reforma del gobierno y hacer de la zona céntrica de Kingston un distrito comercial viable. El proyecto tenía por objeto suscitar y reforzar inversiones públicas de envergadura en la rehabilitación y ampliación de los mercados de West Kingston financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, la renovación de Parade, en St. William Grant Park y la rehabilitación del edificio de la Suprema Corte de Justicia, en King Street, que financiaría USAID.

El proyecto tenía dos objetivos:

- ofrecer espacio de trabajo adicional en el casco céntrico de Kingston, apropiado para la expansión de industrias livianas y establecimientos comerciales; y
- ayudar al restablecimiento de la zona como centro de actividad económica y creación de empleos.

Tres razones había para concentrarse en el casco céntrico de Kingston: allí se registraba la tasa de desempleo más alta de la zona, la reparación de su deterioro ayudaría a renovar las perspectivas de inversión en todo el país y el desarrollo de la zona ofrecía buenas oportunidades de ahorro porque era posible rehabilitar los sistemas de infraestructura instalados y los edificios vacíos y ponerlos en uso productivo en forma económica.

En el diseño del proyecto se encomendó a KRC la realización de estas cuatro actividades:

- Rehabilitación y comercialización de edificios para uso industrial y comercial, a fin de generar nuevos empleos y mejorar la apariencia del casco céntrico de Kingston.
- Fortalecer la zona como centro económico viable mediante una planificación estratégica e inversiones básicas focalizadas, que fomentaran otras inversiones públicas y privadas.
- La ejecución de un programa de desarrollo comunitario con la finalidad de brindar los servicios necesarios a comunidades residenciales de bajos ingresos y de atraer su participación en el proceso de desarrollo.

- La administración de un programa de donaciones para restauración, a fin de facilitar la expansión de empresas y el mejoramiento de la zona por parte de pequeños propietarios.

La USAID comprometió su ayuda para financiar la construcción de los tres proyectos principales de la UDC, a saber: un nuevo complejo de transporte de autobuses para el servicio de usuarios urbanos y rurales (la UDC construiría espacios comerciales en un sector de esas instalaciones sin hacer uso de fondos de USAID); una nueva alcantarilla troncal y estación de bombeo en Harbour Street, y otras mejoras, entre ellas alcantarillas y tuberías de agua secundarias, y semáforos.

La KRC y la UDC trabajarían en estrecho contacto y planificarían y coordinarían sus esfuerzos e inversiones, a fin de obtener el máximo impacto posible. Las actividades de la UDC apoyarían y complementarían las inversiones de la KRC.

El papel de KRC en el proyecto constituía un experimento de ejecución por parte del sector privado. La empresa procuraba devengar una ganancia competitiva de sus inversiones en renovación y organizar éstas de manera que fuera posible financiarlas por intermedio del mercado local de capitales privados.

Para cumplir con el mandato impartido, la KRC emprendió la misión de "crear una organización comunitaria de desarrollo económico" que sería la expresión de un concepto genuinamente global. Un sector de la comunidad residente en la zona del proyecto participaría en éste y obtendría beneficios de su ejecución, por lo cual la KRC diseñó proyectos y programas que cumplieran su misión, usando fondos donados para movilizar apoyo financiero público y privado.

Entre julio de 1986 y junio de 1996, la KRC puso en

PLAN FINANCIERO: PRIMERA ETAPA FINANCIADA CON RECURSOS DE USAID Y FONDOS DE CONTRAPARTIDA

Contribución prevista de la USAID al proyecto de US\$25 millones: US\$15 millones. De los fondos de la USAID, se presupuestó US\$7,6 millones para UDC y US\$6,9 millones para la KRC. El saldo de los fondos de la USAID (US\$475.000) se utilizaría para a organizaciones comunitarias en la zona del proyecto, asistencia técnica y respaldo de gestión para el proyecto (la KRC y UDC también disponían de presupuestos propios para asistencia técnica y capacitación). El componente KRC se financiaría con una donación; la UDC recibiría US\$2,6 millones en recursos no reembolsables y US\$5 millones en préstamos. Se calculó la inversión pública y privada local para mejoras físicas que contribuirían al proyecto en US\$10 millones. Se estimó que el componente UDC generaría US\$4,5 millones en inversiones conexas y que el componente KRC produciría US\$5,5 millones en contribuciones privadas, inversiones y recuperaciones. Se previó que las recuperaciones (por ejemplo, ganancias procedentes de inversiones de la KRC) serían una fuente importante de recursos para financiar las actividades de la KRC durante el proyecto y con posterioridad a su culminación.

Presupuesto del proyecto de urbanización de la zona céntrica de Kingston (en miles de dólares de los Estados Unidos)

(Donante) contribuciones privadas y

Instituciones/componentes	USAID	Recuperaciones	Total
Urban Development Corporation	7.650	4.465	12.115
Kingston Restoration Company	6.875	5.535	12.410
Otras organizaciones comunitarias	100	—	100
USAID—AT directa	375	375	—
Total	15.000	10.000	25.000

FUENTE: Etapa I PP.

práctica una serie de estrategias para cumplir su mandato en el marco del proyecto de desarrollo del casco céntrico de Kingston.

Programas Industriales y comerciales

La *Kingston Restoration Company* rehabilitó trece edificios, creando 340.000 pies cuadrados de espacio alquilable, de los cuales hoy día se usan 180.000 pies cuadrados para actividades manufactureras y 160.000 con fines comerciales diversos. Para financiar cada proyecto se usó una variedad de métodos, incluidas las asociaciones KRC/sector privado/sector público y KRC/sector privado².

Donaciones para restauración

La segunda estrategia usada por la KRC es el programa de donaciones para restauración, que se organizó con el fin de asegurar la participación de pequeños empresarios y dueños de propiedades pequeñas en los esfuerzos emprendidos por la KRC para recuperar el centro de Kingston. El programa recurre a los propietarios para planificar, financiar y llevar a cabo mejoras de sus propiedades en forma oportuna. La KRC reembolsa el 20 por ciento del costo de renovaciones generales (interiores y exteriores) hasta un máximo de J\$100.000. En casos excepcionales (por ejemplo cuando la ubicación del edificio es estratégica o cuando su arquitectura es singular y si la restauración ha de mejorar considerablemente el lugar) la KRC puede reembolsar el 25 por ciento del costo, hasta un máximo de J\$200.000. Cuando el trabajo se limita a una renovación de la fachada, la KRC reembolsa el 50 por ciento del costo hasta un máximo de J\$25.000. Hasta finales del año 1994, la KRC adjudicó 50 donaciones para restauración, por valor de J\$3 millones y los adjudicatarios invirtieron, a modo de contrapartida, más de J\$33 millones.

Proyectos públicos

King Street y Duke Street

Para complementar sus programas industriales y comerciales y de donaciones para restauración, la KRC también prestó atención al problema de los espacios públicos. El programa de King Street y Duke Street, que incluyó el reemplazo de aceras, la instalación de bancos y la plantación de árboles, se ejecutó con la finalidad de ofrecer un oasis al público en general y crear un ambiente más propicio para la comunidad empresarial. En este programa, la KRC usó fondos de donación para el corredor de King Street y los comerciantes se encargaron de la renovación de las fachadas. En Duke Street, la KRC abonó el 50 por ciento del costo de restauración de la calzada y el restante 50 por

ciento lo pagaron los propietarios que, además, sufragaron todo el costo de la renovación de las fachadas.

Programa de demoliciones

Para eliminar las ruinas y dar más atractivo estético a la zona, la KRC, junto con las autoridades de la ciudad, puso en práctica un programa de demoliciones, conforme al cual los edificios que ya no tenían posibilidades de reparación y que, en algunos casos, servían como guaridas de delincuentes, fueron demolidos y se impuso una advertencia al título de la propiedad. Esto determinó que muchos propietarios tomaran medidas para asegurar la integridad de estructuras sólidas e impedir que sus edificios fueran usados con fines ilícitos. Tras la demolición de los edificios, los predios se utilizaron para crear espacios abiertos agradables y playas de estacionamiento.

La comisaría de Gold Street

Tras ocuparse de los aspectos mencionados, la KRC se dedicó a colaborar con la prevención del delito en la zona céntrica. La comisaría de Gold Street, que cobró renombre durante la turbulencia de las luchas políticas de los años setenta y ochenta, estaba situada en el corazón de la zona de acción comunitaria de la KRC. Ésta adquirió la propiedad, emitió un bono comunitario con tasa de interés más baja que la del mercado (gracias a lo cual reunió J\$575.000) e invirtió la suma de J\$3 millones en la restauración del edificio. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) suministró J\$529.000 para amoblar el edificio e *Industrial Commercial Developments* (ICD), una importante empresa jamaíquina, aportó J\$20.000.

La comisaría es hoy día una de las cuatro comisarías policiales comunitarias que existen en Jamaica y la KRC mantiene su presencia como integrante del comité consultivo de la comisaría, que está formado por residentes en la zona, funcionarios policiales y otros grupos interesados en el establecimiento de la seguridad en el ámbito de la comunidad y en los barrios circundantes.

² Son ejemplos de la financiación KRC/sector privado/sector público el arriendo de edificios abandonados, el uso de fondos donados para restaurar edificios y la obtención de inquilinos para las propiedades restauradas. La KRC solicita al gobierno la restauración de edificios de propiedad pública o puede preparar estudios de factibilidad. El sector público provee una financiación de movilización equivalente al 10 por ciento del costo del proyecto o emite a favor de la KRC una serie de pagarés, pagaderos semestralmente, por los costos en que se incurra en forma trimestral durante un período de construcción de 18 meses. La KRC vende los pagarés al sector privado obteniendo así el flujo de caja necesario para completar el proyecto; los edificios son renovados y alquilados a dependencias del gobierno y los ahorros de éste por concepto de arriendos más baratos se usan para rescatar los pagarés. Un ejemplo de financiamiento KRC/sector privado puede ser la adquisición, restauración y venta de sitios abandonados; la KRC vende estos sitios al sector privado. La KRC adquiere un sitio abandonado, el sector privado contribuye con un bono sin garantía que sufraga todo el costo de la renovación, el sitio se arrienda y lo que se percibe por concepto de alquileres se usa para el servicio del bono, cuyo tipo de interés, generalmente, es más bajo que el del mercado.

Iniciativas del vecindario

Al tratar la necesidad de espacio para la producción, la KRC emprendió un intenso programa de contacto con los residentes de la zona que se caracteriza por los bajos ingresos de sus vecinos, la depreciación absoluta de sus viviendas, la elevada tasa de desempleo y el deterioro de la infraestructura física.

La *Kingston Restoration Company* comenzó por apoyar las organizaciones de base comunitaria existentes, pero en 1988 se hizo evidente que era necesario que asumiera una participación más directa. En 1988 se estableció una clínica que pronto llegó a atender a 30.000 pacientes por año y que fue transferida al Ministerio de Salud en septiembre de 1995.

El Sistema de Apoyo Educacional a la Juventud (Youth Education Support System—YESS)

En 1988, un estudio que realizó el desaparecido profesor Carl Stone, de la Universidad de las Indias Occidentales, reveló que el 40 por ciento de los estudiantes de secundaria residentes en la zona del proyecto, no completaban ese ciclo de enseñanza y que los más brillantes eran reclutados por los traficantes de drogas para desempeñarse como vendedores. Otros factores coadyuvantes a la elevada tasa de desertión eran los embarazos de adolescentes, la falta de orientación de los padres, la ausencia de modelos y la pobreza.

A raíz de estas conclusiones, en agosto de 1990 se puso en marcha el programa del sistema de apoyo educacional a la juventud³. El programa comenzó con 60 estudiantes y en 1996 había aumentado a 175.

La renovación de Jones Town

En 1992, ante el brote de violencia que surgió en las barriadas empobrecidas de Western Kingston, el gobierno de Jamaica, por intermedio del *National Inner-City Committee*, solicitó la intervención de la KRC a fin de que definiera soluciones para renovar el casco céntrico de la ciudad, que pudieran repetirse en otros lugares. Para llevar a cabo un proyecto experimental en este sentido, se eligió la barriada

de Jones Town, una comunidad de 12.000 personas.

Jones Town, que nació en los años treinta como un barrio de personas con ingresos medianos, se ha convertido en una comunidad ruinoso, con una elevada tasa de desempleo (42 por ciento), bajos niveles de aprovechamiento educacional, escaso o nulo caudal de conocimientos técnicos formales o vocacionales (53 por ciento de trabajadores no especializados), viviendas de mala calidad (70 por ciento), falta de títulos de propiedad y una deficiente infraestructura social, material y recreativa. El alto grado de violencia y delincuencia ha creado un entorno inseguro e inestable cuyas consecuencias son un alto índice de emigración, bajos niveles de inversión y producción y una marcada depreciación de la propiedad y la infraestructura.

La KRC, usando el modelo de asociación público-privada, emprendió la ejecución de un proyecto de siete años de duración para esa comunidad. En 1994, se encomendó a la Universidad de las Indias Occidentales y a la Universidad de Tecnología la preparación de un plan de renovación que fue aprobado por el gobierno en 1996. El plan contiene propuestas para estabilizar y renovar la comunidad mediante el mejoramiento de las estructuras educacional y social; el fortalecimiento de la economía merced a la expansión de las empresas y la producción existentes; el mejoramiento del régimen de tenencia de la tierra y de la calidad de la vivienda por medio de la restauración, la nivelación y la financiación de terrenos; mejoras en el suministro y la calidad del agua, alcantarillado y electricidad; y desarrollo de calles y canales.

La KRC ha trabajado con los vecinos y con su organización local (el *Jones Town Area Council*), el gobierno de Jamaica y con donantes locales e internacionales para llevar a la práctica varios componentes de este plan. La intervención más importante es la que se llevó a cabo en materia de configuración de capacidad para las organizaciones de base comunitaria y los residentes, por ejemplo formación para la solución de litigios, nociones administrativas, administración del tiempo y formación juvenil; construcción de instalaciones de enseñanza preescolar, mejoramiento de los planes de estudio y perfeccionamiento de maestros, instrucción para hombres y mujeres en oficios como reparaciones electrónicas, metalurgia y construcción, y mejoras en materia de saneamiento y medio ambiente.

Estas actividades se orientan a estabilizar la comunidad y crear un clima favorable para las inversiones públicas y privadas. Actualmente se procede a refinar el programa de actividades para los próximos dos años (cuarto y quinto del programa) que habrá de concentrarse en:

- la reducción de la pobreza en la comunidad median-

³ Estos son algunos componentes del programa: Educación para el cambio, cuyos objetivos son crear una juventud educada, disciplinada y comprometida; brindar programas educacionales para la juventud; y desarrollar cualidades de liderazgo y progreso profesional en un entorno de aprendizaje ya existente. Programas de becas, para ofrecer apoyo financiero, pago de matrículas y derechos de examen a alumnos de enseñanza secundaria residentes en el casco céntrico. Centro de adolescentes para brindar un entorno propicio al estudio después de la jornada escolar y recibir instrucción acerca de una amplia variedad de temas. Conciencia acerca de las drogas, llamado a impartir a los jóvenes nociones acerca de los efectos perniciosos del consumo de estupefacientes. Salud y vida familiar, cuyo objeto es crear entre los estudiantes, una conciencia sobre la importancia de mantener buenos hábitos sanitarios, para prevenir las enfermedades transmitidas sexualmente y los embarazos no deseados. Educación en informática para que los estudiantes adquieran nociones de uso de las computadoras.

te el mejoramiento y el aumento de los recursos humanos por la vía de la educación y la formación laboral;

- desarrollo de microempresas y pequeñas empresas;
- restauración y desarrollo de viviendas, y
- desarrollo de la infraestructura física.

El apoyo financiero provendrá del gobierno de Jamaica, el sector privado, donantes locales, residentes y la comunidad y organismos internacionales.

La KRC ha obtenido buenos resultados y, en muchos aspectos, superó sus propias expectativas, pero sigue teniendo ante sí muchos problemas, entre ellos la viabilidad de sus operaciones. El proyecto comenzó dentro de un entorno económico favorable, pero el período comprendido entre 1991 y 1995 se caracterizó por la contracción económica y un alto índice de inflación. Estas circunstancias impusieron limitaciones importantes a la capacidad de la KRC para organizar transacciones inmobiliarias y generar los ingresos proyectados. En 1995 y 1996, la KRC vendió algunos de sus bienes raíces, a fin de crear una reserva en efectivo que le permitiera devengar ingresos por concepto de intereses y usar esos ingresos, junto con los provenientes de alquileres y comisiones por administración, para sufragar sus gastos operativos.

Análisis de los efectos del proyecto durante los años noventa

En el decenio de 1990, la economía jamaicana se caracterizó por altas tasas de inflación y bajos niveles de crecimiento económico, como lo demuestra el índice de precios global del país y el producto interno bruto, lo cual afectó adversamente al proyecto, según se puede observar a continuación:

■ El gasto administrativo general durante el cuatrienio 1990–1993 aumentó a un ritmo anual del 35,5 por ciento, en promedio, vale decir 142 por ciento durante el período. Para garantizar la viabilidad del proyecto era necesario detener esa tendencia al alza, lo cual se logró imponiendo severos controles de costos que resultaron en una tasa promedio de aumento anual del 2,18 por ciento entre 1994 y 1996.

■ Durante el período en cuestión también se registró una disminución de la demanda de espacio para oficinas en la zona metropolitana de Kingston. La demanda por espacio para fines comerciales en el centro de la ciudad es una función de los factores siguientes: i) aumentos globales en la demanda de espacio para oficinas en la zona metropolitana de Kingston, ii) reubicación de oficinas públicas y de empresas, a los efectos de consolidar el espacio, mejorar las instalaciones o disminuir el alquiler y iii) capacidad de los

dueños de propiedad comercial en el centro para hacer renovaciones y ofrecer un producto adecuado.

■ Hubo quienes hicieron mejoras en el espacio que ocupaban, pero aparecieron muy pocas oportunidades nuevas en el mercado de espacio para oficinas comerciales.

■ Costo elevado de la captación de recursos y formación de capital. Entre diciembre de 1992 y diciembre de 1993, la Bolsa de Jamaica perdió casi el 50 por ciento de su valor y el índice industrial decayó de 25.745,88 a 13.099,68 aunque, posteriormente, en septiembre de 1996 se produjo una recuperación modesta y el índice se elevó a 16.923,17. Estos factores crearon obstáculos serios para la formación de capital. Al mismo tiempo, las tasas de interés se mantuvieron a niveles relativamente altos que, medidos en función de la tasa los bonos de tesorería, fueron como sigue: 28,65 (1990), 35,06 (1991), 23,22 (1992), 39,36 (1993), 26,95 (1994), 34,97 (diciembre de 1995) y 33,88 (julio de 1996).

Como resultado de esas dos condiciones, la captación de recursos para el proyecto resultó muy onerosa y la KRC, confrontada con esa situación, utilizó dos estrategias básicas. En primer lugar, la empresa contrató directamente con el sector público contra el pago de honorarios y éste suministró el financiamiento transitorio. En segundo lugar, para las emisiones de bonos, como en el caso de la financiación del Complejo Machado, negoció un tasa inferior a la de 21 por ciento de los bonos de tesorería. Se utilizó esa estrategia en 1990 cuando la tasa de los bonos de tesorería era de 28,65 por ciento, lo cual permitió un ahorro de 625 centésimos de punto porcentual y demuestra la contribución al costo del proyecto de las empresas privadas que participan en la emisión.

Rumbo futuro

El distrito comercial central comprendido en el área del proyecto de la KRC ha sido objeto de renovado interés por parte del sector privado y testigo de muchas obras de revitalización. Durante los años 1986 al 1994 se produjo un aumento anual, en términos reales, de la inversión privada promedio en bienes raíces, en comparación con la actividad registrada entre 1983 y 1986, antes del inicio del proyecto. Las mejores condiciones del mercado y del entorno son elementos importantes, pero de naturaleza frágil. El crimen y la percepción de actividades delictivas continúa representando un serio problema y hay muchos inversionistas importantes que todavía se muestran escépticos frente a las posibilidades de futuro del centro de la ciudad, habida cuenta de que hay muchas mejoras públicas de envergadura que no se han terminado por falta de financiación del gobierno. Para alentar la inversión en esa zona, en 1995 el

gobierno inició un programa de incentivos fiscales que permite un descuento impositivo del 25 por ciento por gastos de renovación y una moratoria de 10 años en los impuestos al ingreso por concepto de alquileres. Los grupos de bajos ingresos que habitan en el centro de Kingston continúan en una situación de extrema pobreza y la mayoría reside en viviendas deterioradas. La KRC, para encarar algunas de esas preocupaciones y actuar como "póliza de seguros" para la inversión privada, continuará, en 1997, cubriendo la brecha entre los habitantes del centro de Kingston y los sectores público y privado. La KRC prevé continuar su programa de revitalización y aumentar su participación en las comunidades de la zona céntrica para lo cual iniciará dos programas en 1997: soluciones de vivienda y soluciones comerciales.

Soluciones de vivienda para la zona céntrica

Necesidades de vivienda en la zona metropolitana de Kingston

El factor principal que limita la posición de viviendas para los grupos de menores ingresos es su pobreza. Sus ingresos son tan magros e inestables que no están en condiciones de invertir en vivienda los escasos recursos de que disponen. La pobreza no es sólo el resultado de un nivel de ingreso insuficiente sino, también, de la falta de acceso a la tierra y de seguridad de tenencia.

La KRC presenta las propuestas siguientes para aliviar las presiones que causa la condición mencionada anteriormente:

- el establecimiento de una Asociación de Servicios Personales para las Pequeñas Empresas (PSA por su sigla en inglés), a los efectos de mejorar la base económica de las comunidades de la zona céntrica de la ciudad, lo cual permitirá dar nuevo vigor a las microempresas instaladas en las comunidades por la vía del mayor acceso al crédito y la creación de oportunidades de trabajo; y
- la puesta en marcha de un programa de vivienda, que ofrezca unidades habitacionales a precios modestos y que faculte a los habitantes de la zona céntrica a participar en el proceso de renovación.

Nivelación de predios urbanos y soluciones de vivienda económica

La KRC ubicará lotes adecuados en las comunidades de Jones Town, Tel-Aviv y Southside que utilizará para desarrollar soluciones de vivienda.

Alianzas para la vivienda

Para mejorar las situaciones de vecindad y ocupación ilegítima, la KRC movilizará grupos de la comunidad para que formen alianzas estructuradas. Los socios en dicho proceso, formarán fondos comunes de recursos, financiarán y captarán recursos para urbanizar cuadras determinadas. La alianza es el vehículo que permitirá que los residentes de la zona céntrica participen en el proceso de urbanización.

La KRC ofrecerá asistencia técnica a la alianza a los efectos de regularizar la tenencia. La Asociación de Servicios Personales para las Pequeñas Empresas será el mecanismo que permitirá que los ingresos de los residentes se eleven a niveles que los capacite para aceptar la responsabilidad de obtener financiamiento, participar en las obras, mantener la propiedad renovada y cumplir con el servicio de la deuda que contraigan.

La KRC estimulará la formación de esas alianzas en las zonas céntricas de Tel-Aviv, Southside y Jones Town.

Donaciones para renovación de viviendas

Para obtener esas donaciones, los residentes deberán obtener la hipoteca y terminar las obras de urbanización aprobadas, tras lo cual la KRC les otorgará una donación en efectivo equivalente al 10 por ciento del costo de la obra, hasta un máximo de J\$20.000. El proyecto experimental prevé la construcción de 20 unidades por comunidad, con una asignación presupuestaria de aproximadamente J\$2.5 millones. Los fondos se desembolsarán después de la culminación de las obras y su certificación.

Soluciones comerciales para la zona céntrica

Los indicadores siguientes se fundamentan en una encuesta realizada por la KRC:

- El nivel de desempleo en las comunidades de la zona céntrica superaba entre 15 y 20 por ciento al promedio nacional (53 por ciento en Central Kingston y 51 por ciento en Jones Town);
- Alrededor del 40 por ciento de los hogares en Central Kingston y el 13 por ciento de los de Jones Town percibían ingresos derivados de la operación de pequeños negocios, de los cuales el 60 por ciento estaba a cargo de mujeres.

La mayoría de los operadores de pequeños negocios, a los cuales se hizo referencia anteriormente, eran vendedores ambulantes y pequeños comerciantes, lo cual indica una actividad económica de subsistencia con un mínimo de aptitudes, y apenas un pequeño porcentaje de esos "empresarios" estaba en condiciones de acceder a financiamiento del sector estructurado. En ese entorno surgió la PSA con los siguientes componentes principales:

Asociación de servicios personales para las pequeñas empresas

■ Fortalecimiento de las microempresas existentes por la vía de asistencia técnica en la forma de capacitación y gestión.

■ Estímulo de la actividad económica por conducto de la ampliación de los mercados para los bienes y servicios producidos por los empresarios del centro de la ciudad.

■ Fortalecimiento de las microempresas existentes mediante el acceso al crédito.

■ Generación de nuevas oportunidades de empleo para los residentes.

Capacitación empresarial

■ Transformación de la actividad de subsistencia en empresas económicas más productivas para generar superávit y estimular el efecto multiplicador.

■ Determinación de las necesidades de capacitación de los empresarios.

■ Respaldo para la capacitación adecuada y asistencia técnica en las áreas identificadas.

Servicio para pequeños préstamos

■ Programa de préstamos para ofrecer crédito a micro y pequeñas empresas que reúnan los requisitos (sin garantía).

■ Suministro de capital para negocios existentes y nuevos.

■ Préstamo máximo de J\$40.000 con un plazo de amortización de 12 meses (posiblemente en cuotas).

■ Tasa de interés y plan de amortización flexibles.

La KRC se propone emitir un bono para captar aproximadamente J\$316 millones a los efectos de llevar a cabo su programa de revitalización y para multiplicar los fondos privados y de donantes.

Cómo vencer la renuencia de los inversionistas a operar en esas zonas

Inversión física principal o de apoyo, con celebraciones especiales

KRC y Burger King auspiciaron una feria anual para atraer compradores a la calle principal de Kingston—King Street—en la época de Navidad con un programa que incluyó comidas, música y una exhibición de manualidades.

La inversión del gobierno encabezará la actividad en el mercado local

KRC ha logrado obtener una inversión directa del gobierno, por un total de J\$110 millones para la renovación de más de 100.000 pies cuadrados de espacio de oficinas donde se

instalará la Fiscalía, el Contador General, el Tribunal de Apelaciones y el Correo. El gobierno ha construido, además, una nueva oficina para el Registro de Títulos.

Utilización de las políticas de ubicación del gobierno para lograr los objetivos de revitalización

Por ejemplo, por la vía del estímulo y los alquileres relativamente bajos, inferiores entre 30 y 40 por ciento a los de New Kingston, la KRC logró atraer al centro de la ciudad al Instituto de Planificación de Jamaica.

Institución de un sistema de crédito impositivo

El gobierno ha diseñado un plan de créditos tributarios que ofrece:

■ Un 25 por ciento de crédito tributario a favor de la inversión que se utilice en proyectos de renovación.

■ Una moratoria de 10 años sobre los impuestos al ingreso proveniente de alquileres.

■ Emisión de bonos libres de impuestos, que también estarán exentos del impuesto de timbre.

Preparación de un programa de incentivos

En el marco del programa, la inversión se multiplicó por diez, con un aporte de J\$2.3 millones de la KRC y de J\$33 millones de los pequeños empresarios privados.

Urbanización de lotes especiales para fines especiales

La KRC logró este objetivo utilizando la antigua Oficina de Turismo para sede del Colegio de Abogados, del Procurador de Derechos Humanos, el Asesor Jurídico General y para los archivos de Price Waterhouse.

Explotación de la zona costera

El Hotel Myrtle Bank y el Mercado de Manualidades de Victoria han dado renombre mundial a la costa de Kingston. El Plan Visión 2020 prevé reintroducir el Mercado-Festival en la zona costera del centro y remodelar el antiguo edificio de la destilería de ron Wray y Nephew para convertirlo en un centro turístico que incluirá artes y manualidades.

Disminución del riesgo de los proyectos onerosos

Se comenzará por proyectos que puedan sostenerse con las rentas de la zona del proyecto. Se consideró riesgoso empezar por proyectos de costo elevado, tales como la construcción de servicios de desembarcadero para buques de crucero o plazas de mercado para festivales.

Mejoramiento de la calidad ambiental

Kingston cuenta con importantes activos para renovación. La deficiente calidad del medio ambiente no permite el uso del puerto, a largo plazo, como lugar de esparcimiento. Por lo tanto, las mejoras que se introduzcan aumentarían su uso para fines de ocio y producirían un ingreso adicional para la ciudad.

Conclusiones

La gestión financiera de la KRC durante los últimos 10 años permite la realización del programa, sin inconvenientes, y al mismo tiempo mantener un nivel de utilidad. Todas las ganancias se invierten en la operación, lo cual ha permitido aumentar la estabilidad y el crecimiento. A continuación se presenta la matriz de las distintas funciones que lleva a cabo la KRC.

La experiencia de la KRC ha demostrado que se pueden multiplicar las acciones de mejora económica que se concentran en el desarrollo de instalaciones físicas cuando se encaran las necesidades de apoyo de manera simultánea. Por esa razón, la KRC se propone continuar actuando como iniciadora, facilitadora y agente catalítico para crear un puente entre el gobierno, los residentes y el sector privado. La tarea más difícil que tiene por delante es mantener el nivel de sus operaciones, para lo cual se propone captar US\$13 millones en los próximos tres años para financiar programas dirigidos a la educación y la capacitación, la microempresa, la vivienda, la infraestructura social y las iniciativas de barrio.

REFERENCIAS

- Heron, Angela B. 1994. *A Needs Assessment of the Situation of Women, Children and Youth in Jones Town*. Estudio preparado para UNICEF, Oficina en Kingston, Jamaica.
- Seymour, Morin y Wint, Eleanor. 1993. *Strategy for the Revitalization of Blighted Areas*. Informe para el National Inner City Committee.
- Inner Kingston: Conditions at Baseline*—The Urban Institute, Washington, D.C.
- Evaluation of the Inner Kingston Development Project*. 1995. Preparado por International City/County Management Association, Washington, D.C., para la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano de la USAID.
- College of Arts, Science and Technology (CST). 1994. *Jones Town Redevelopment CAST, Physical Planning Division*.
- Cummings, Victor J.N. 1994. *Downtown Kingston Management District*. Proyecto final del plan estratégico/distrital.

Empresa del Centro Histórico de Quito

Teodoro Peña¹

En este trabajo se analiza la rehabilitación del centro histórico de Quito con el propósito de dar a conocer una experiencia reciente de rehabilitación integral de zonas urbanas con valor patrimonial histórico.

Ubicación del centro histórico de Quito

La ciudad de Quito forma parte del Distrito Metropolitano de Quito (4.200 kilómetro cuadrados), división política promulgada en 1994 que incorporó al distrito de Quito, con 1.300.000 habitantes; y a 34 parroquias suburbanas con un total de 400.000 habitantes.

La zona centro o zona Yavirac recibe su nombre del término quechua que significa "lugar de observación", originada en la existencia de una elevación de unos 200 metros llamada Panecillo e incluye al centro histórico de Quito con un total de aproximadamente 308 manzanas de edificación. De acuerdo con los resultados del censo de población de 1990, la zona estaba habitada por 64.000 personas que residían en 17.000 unidades habitacionales. El patrimonio del centro histórico de Quito está constituido por 123 edificaciones monumentales, religiosas y civiles, y 5.000 inmuebles registrados en el inventario de áreas históricas.

Importancia del centro histórico

La ciudad de Quito fue fundada por los conquistadores españoles en 1534. La investigación histórica permite establecer que la ciudad, durante las primeras décadas de colonización, tuvo un ordenamiento que respetaba el patrón aborigen de asentamiento, pero a comienzos del siglo XVII se inicia en la ciudad hispana un proceso de centralización que consolida el dominio de los poderes eclesiástico y civil, articulando la vida alrededor de ciertos hitos religiosos y civiles. Durante la época colonial y como capital de la Real Audiencia de Quito, la ciudad se constituyó en

un importante centro de evangelización y administración. Fue también uno de los más importantes centros artesanales y artísticos de América del Sur, destacándose por su producción pictórica y escultórica.

El primer grito de la independencia se escuchó en Quito en 1802, pero ésta no se alcanzó hasta 1822, convirtiéndose la ciudad en la sede administrativa del departamento del sur de la Gran Colombia. En 1830 se funda la República del Ecuador, que designa a Quito como su capital. El peso político, simbólico cultural y económico de Quito como capital del país, da a la ciudad un papel centralizador, con varias funciones administrativas y de gobierno ubicadas en lo que hoy constituye el centro histórico. Con estas funciones conviven formas sociales diversas y microcentros que se estructuran bajo patrones tradicionales que conforman los barrios más antiguos, donde aún hoy se mantienen costumbres de antaño.

Los cambios que ocurren en la ciudad, relacionados principalmente con los procesos económicos del país, dan como resultado un centro histórico en el que las edificaciones religiosas de la colonia se conservan en gran parte. No ocurrió lo mismo con las edificaciones civiles que permanentemente han sido remodeladas o reconstruidas. Gran parte de las edificaciones que hoy existen son de la época en que ya existía la república, conservándose un menor número de residencias de la época colonial.

Debido a la existencia de un importantísimo conjunto urbano que conserva en gran medida las características históricas, Quito es una de las primeras ciudades declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad. La UNESCO le confirió esa distinción el 8 de septiembre de 1978, que fue confirmada oficialmente el 27 de julio de 1979.

De la ciudad colonial a la ciudad moderna

Las transformaciones urbanas más significativas experimentadas por Quito datan de las décadas de 1860 y 1870,

¹ Gerente de la Empresa del Centro Histórico.

durante las cuales la ciudad vive un proceso dinámico, y aparecen paseos, avenidas, jardines y otras obras civiles que dotan a la ciudad de un tipo de servicios y funcionamiento más acorde a sus nuevas necesidades. A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, Quito vive la transición hacia el capitalismo y la modernidad, con el consiguiente corte histórico en la evolución urbana de la ciudad. A partir de la década de 1930 el crecimiento demográfico de Quito cobra mayor fuerza y la expansión urbana es tal que se empieza a observar al Quito antiguo desde un nuevo módulo urbano de crecimiento.

La noción de centro histórico aparece en la política municipal a partir de los años cuarenta, en el primer Plan Regulador de Quito de 1942, en el que se la denomina "ciudad colonial". Este plan tiene como meta la racionalización urbana y la transformación del municipio, de un ente puramente administrativo en un agente ordenador del espacio urbano.

Heterogeneidad poblacional

En el caso del centro histórico de Quito, por tratarse de una zona en su mayor parte no residencial, al hablar de población es necesario referirse tanto a la que habita en el lugar como a la que, por distintos motivos, tiene allí una permanencia diaria significativa.

La población del centro, de aproximadamente 70.000 habitantes, se compone en un 90 por ciento de inmigrantes de bajos ingresos, originarios de distintos lugares del país, que encuentran en esa zona la posibilidad de vivienda barata y de trabajo temporal. Están por otro lado, particularmente en barrios tradicionales, las familias que han habitado el centro, durante largos años, cuyo número está disminuyendo paulatinamente.

Los pobladores transeúntes, calculados en 200.000, son en su mayoría trabajadores públicos y privados y los usuarios de los servicios administrativos, financieros, de salud y educación. Completan el grupo los comerciantes que desarrollan sus actividades en locales cerrados (15.000) y los vendedores ambulantes que ocupan la vía pública (unos 5.000), los que en su conjunto hacen que la actividad comercial sea la más representativa del centro histórico de Quito.

El abandono residencial

En la zona delimitada como centro histórico, las cifras de los censos realizados en 1982 y 1990 muestran una tasa anual decreciente del uso residencial del 1,7 por ciento. Las familias que tradicionalmente habitaban el centro se han desplazado a otros sectores, produciéndose paralela-

mente un cambio en el uso de inmuebles de vivienda que se destinan a bodegas o comercios informales. Este proceso, utilizado como estrategia de supervivencia por los sectores populares, va acompañado por una sobreutilización del centro con establecimientos educacionales y otros servicios, la falta de rehabilitación de los inmuebles utilizados como vivienda, un tránsito vehicular creciente, mayores niveles de contaminación del aire, problemas para el cuidado y la limpieza de la ciudad y una obvia reducción de la calidad de vida. Si bien en cifras el índice de habitabilidad, que es en de 11 metros cuadrados por habitante, puede no resultar un problema, la calidad de las viviendas es el 80 por ciento de los casos deficitaria.

Patrimonio monumental y turismo

El conjunto de monumentos históricos existentes en el centro histórico es uno de los más grandes de América Latina, con una riquísima muestra de arquitectura monumental, en la que se destacan los templos de la época de la colonia y las construcciones civiles, en su mayoría de la época republicana. El turismo en esta zona se desarrolla de manera espontánea, y debido a la falta de servicios turísticos que faciliten una mayor permanencia de los visitantes.

Las primeras intervenciones en el centro histórico

Dicotomía de la modernidad y el valor patrimonial en las décadas de 1950 a 1970

La conservación integral del patrimonio histórico quiteño es una preocupación reciente y la restauración de monumentos se ha llevado a cabo en forma aislada. Las nuevas necesidades de las ciudades requieren equipamientos que antes no existían, lo que induce el reemplazo de estructuras coloniales por otras satisfagan esas necesidades. Muchas edificaciones antiguas, especialmente civiles, han ido desapareciendo, erigiéndose en su lugar una nueva arquitectura orientada por otros valores.

Las primeras tareas técnicas de preservación, limitadas a la conservación de edificios considerados monumentos históricos, comienzan a desarrollarse en la década de 1960, cuando la OEA crea una oficina encargada de la recuperación de edificaciones antiguas, sobre todo los conventos.

Revalorización del patrimonio. Quito es declarada Patrimonio de la Humanidad

La formalización, en 1979, de la decisión de la UNESCO de declarar a la ciudad de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad, se traduce en una mayor preocupación por la preservación, que comienza a llevarse a cabo con un ca-

rácter más integral y con un enfoque que deja de ser monumentalista, aunque en la práctica esa orientación aún lucha por prevalecer.

El Instituto de Patrimonio Nacional y el Banco Central del Ecuador son los primeros organismos encargados de la restauración y preservación de ese patrimonio, basando su acción en los registros recopilados y en recursos financieros más adecuados.

El terremoto del 1987 y los lineamientos de una estrategia viable de intervención

En 1987, varios monumentos y edificaciones del centro histórico se vieron seriamente afectados por un movimiento sísmico de gran intensidad, que puso de relieve la necesidad de recuperar el patrimonio afectado y preservar el restante. El gobierno nacional creó entonces el Fondo de Salvamento del Patrimonio (FONSAL), que para la ejecución de obras coordina su acción con el municipio de Quito. El conjunto de obras realizadas ha sido de gran significación para la ciudad, pues no se limitaron exclusivamente a la rehabilitación de monumentos, sino que incluyeron también la revalorización de espacios públicos y de edificaciones no monumentales destinadas a la administración local.

El Fondo de Salvamento, el Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto Nacional de Patrimonio y Cultura, las fundaciones privadas y la cooperación internacional

A raíz de la creación del FONSAL, se hace posible obtener la cooperación de países como España, Francia, Bélgica, Alemania y otros, para realizar estudios integrales sobre el centro histórico. En 1989 se inicia la formulación del Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito, que establece las directrices generales para la operación de las áreas históricas, particularmente del centro histórico de Quito.

En lo relativo a la vivienda de interés zonal se destacan el apoyo de la Junta de Andalucía, España, y la cooperación del Ministerio de Cultura de Francia a través del PACT-ARIM 93.

Tras la promulgación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto de Patrimonio Nacional delega las funciones referentes a la conservación del patrimonio edificado de Quito y se integra la Comisión de Áreas Históricas como parte del concejo metropolitano a la municipalidad.

El financiamiento del BID y la creación de la ECH

Entre las medidas más recientes se destaca la preparación del proyecto de programa de rehabilitación del centro his-

tórico, a cargo de la municipalidad, y la aprobación de un financiamiento por parte del BID, que fue el primero concedido para este tipo de propósitos. Para la coordinación y ejecución del proyecto se constituyó la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito (ECH), entidad de economía mixta y de régimen privado que inició sus actividades en enero de 1996.

Objetivos del programa

El resumen ejecutivo del documento de propuesta del préstamo del BID define con claridad que el propósito a largo plazo es conservar y rehabilitar el patrimonio del centro histórico, devolviéndole su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el acceso a los servicios que ofrece, promoviendo la adecuada utilización y mantenimiento de los edificios públicos y privados, y haciéndolo más atractivo para el visitante interesado en su acervo histórico y cultural.

Estrategia del municipio

El municipio de Quito espera atraer inversiones privadas al centro histórico mediante el mejoramiento del acceso, la solución de los conflictos en el uso del espacio público, el mejoramiento de las condiciones ambientales y la asociación con inversionistas privados para rehabilitar edificios de importancia estratégica, de modo de demostrar la viabilidad de las inversiones de este tipo y generar un ambiente de renovación y dinamismo que atraiga otras inversiones privadas.

Estrategia de la ECH

A fin de armonizar y potenciar las estrategias del municipio y del BID y alcanzar los objetivos propuestos en el plazo de cuatro años establecidos para la ejecución del proyecto, así como asegurar la viabilidad en el largo plazo, la ECH plantea como estrategia la reactivación del centro histórico a través de:

- la renovación urbana para lograr una mejor calidad de vida que beneficiará a todos los residentes y usuarios,
- el mejoramiento de la economía con un enfoque de desarrollo local y la creación de un ambiente de confianza y seguridad para los inversionistas; y
- una participación ciudadana que asegure la apropiación e identidad cultural y la promoción de nuevas actividades revitalizadoras del centro histórico, en el marco de una educación urbana que induzca la utilización de prácticas sociales adecuadas al entorno.

Propósitos específicos del programa

Principales proyectos

Los problemas más acuciantes del centro histórico son el deterioro e insuficiencia de la infraestructura urbana; la congestión vehicular y humana, la contaminación, la falta de seguridad e inadecuada limpieza; la falta de productividad económica, la debilidad institucional y la escasa participación ciudadana. Para solucionarlos, se plantearon proyectos específicos que permitan viabilizar las soluciones más adecuadas, que incluyen el equipamiento del Museo de la Ciudad y del Centro de Arte Metropolitano, la creación de espacio para estacionamiento para 3.000 vehículos en cinco edificios, el mejoramiento de infraestructuras y servicios (alcantarillado y agua potable, teléfonos y electricidad), mobiliario urbano, señalización, mejoramiento ambiental, y mejoramiento de la calidad del espacio público, asignando énfasis a la descontaminación, la seguridad, el tránsito y la limpieza.

Para lograr la reactivación económica del centro histórico, se busca consolidar con el sector privado un clima de estabilidad y confianza para fomentar actividades de inversión orientadas al desarrollo económico local que estimulen un crecimiento sostenido. Se contempla invertir aproximadamente 30 millones de dólares en el mediano plazo. Para ello se está desarrollando una variada gama de proyectos que incluyen: Gran Hotel de Convenciones; Hotel Majestic; el Apart Hotel Patio Andaluz; el Centro Comercial la Manzana; el Centro Comercial Pasaje Baca y otras obras para el comercio minorista, vivienda y turismo.

En lo que respecta al turismo histórico, contempla canalizar los atractivos disponibles en el centro histórico, particularmente la arquitectura monumental y artística, (alrededor de 30 obras), proporcionando instalaciones y seguridad a través de la organización de rutas y servicios para turistas extranjeros y nacionales, en estrecha vinculación con operadores de turismo y viajes. Se procurará constituir un organismo de carácter privado que asocie a todos los agentes involucrados en este tema, con miras a aumentar el número anual de visitantes de 50.000 a 400.000 durante los próximos diez años.

En materia de economía popular y mercados, el objetivo primordial es elevar la productividad y los ingresos del sector informal dedicado al comercio minorista, promover la ampliación de oportunidades de empleo, la creación de microempresas y facilitar el reordenamiento del espacio público.

La ECH se propone colaborar con empresarios dinámicos que ven en el centro histórico un lugar pleno de oportunidades. Para ello constituyó el Centro de Información y Ne-

gocios, que brinda información actualizada y completa de la actividad económica en el centro histórico, facilitando el éxito de las nuevas inversiones. El Centro dispone de estudios de prefactibilidad de proyectos de inversión, y ofrece posibilidades flexibles de asociación con empresarios y propietarios de predios. En dicho centro, la ECH adecuará además el espacio físico para contar con los siguientes elementos:

- Una sala de exhibiciones con maquetas, diseños y planos de los proyectos en marcha o por realizarse.

- Un centro de información catalogada sobre el centro histórico en las aspectos social, económico, urbano, histórico y patrimonial.

- Oficinas para que los interesados puedan hacer consultas al personal del centro histórico.

Una mesa de concertación para que se puedan llevar adelante negociaciones con propietarios, inversionistas y otros interesados.

- Áreas para exponer la gama de productos y servicios en el campo de proyectos, inversiones y consultorías.

- Un auditorio para la organización de seminarios, talleres, charlas, remates y otras actividades relacionadas con la labor de la ECH.

Fortalecimiento institucional

La ECH pretende generar una cultura empresarial eficiente, que se nutra de la creatividad, se sustente en la participación responsable y se sienta orgullosa de lo que somos y lo que hacemos. Para ello apoya a las entidades municipales y empresas públicas vinculadas al programa, buscando una acción desburocratizada y descentralizada, basada en políticas y estrategias claramente identificadas, concertadas con los usuarios y residentes del centro histórico, de manera que se puedan asegurar procesos operativos eficaces.

Participación ciudadana y apropiación cultural

Para garantizar la vigencia urbana del centro histórico, se utilizarán estrategias que permitan fortalecer la identificación de los residentes y usuarios con el mismo, creándose una conciencia generalizada en la ciudad y el país acerca del valor histórico y patrimonial del centro histórico de Quito.

Para mejorar las condiciones socioculturales, contempla el desarrollo de nuevas actividades revitalizadoras del centro histórico, generando procedimientos de formulación y conducción de políticas, y acciones urbanas participativas.

Reflexiones finales

El programa concibe al centro histórico como un espacio representativo de la ciudad y un inductor de nuevas y califi-

cadass funciones de las otras zonas de la ciudad. Enfoca la viabilidad del desarrollo integral del centro histórico a mediano y largo plazo como una responsabilidad de la generación actual y una herencia de las futuras generaciones. Procura obtener la participación social en el desarrollo y conservación de una ciudad humanizada, y aspira a constituir, como proyecto pionero en América Latina, un modelo demostrativo de la forma en que pueden conciliarse la conservación del patrimonio, la habitabilidad y la dinámica económica.

Estos son los desafíos más importantes que enfrenta el proyecto. Para superarlos será preciso vencer los más difíciles obstáculos, tales como la resistencia al cambio de la población y la burocracia, para asumir responsabilidades y funciones diferentes, y superar la desconfianza y la incredulidad de los inversionistas, así como lograr una coordinación armónica de los esfuerzos y actividades de los múltiples participantes.

Página en blanco a propósito

Renovación del centro histórico de Barcelona

Joan Albert Dalmau¹

En este trabajo se presentan dos proyectos de revitalización que se llevaron a cabo a través de sociedades de economía mixta, que han demostrado ser instrumentos ágiles y eficaces de gestión.

En el caso de la "Ciutat Vella" se ha cumplido prácticamente un 80 por ciento de los objetivos fijados en 1984 y 1987 y la empresa "Promoció Ciutat Vella S.A." (Procivesa), creada en 1988, desaparecerá en el año 2003. La empresa Proeixample se creó en marzo de 1997 con un capital social de mil millones de pesetas y según sus estatutos tendrá una duración de 15 años. Ambas empresas tienen una duración limitada.

Descripción geográfica e histórica

La actual "Ciutat Vella" fue durante siglos el centro político, industrial, comercial y financiero de Cataluña y residencia de sus clases dirigentes. Esta situación cambió radicalmente el siglo pasado, cuando se derribaron las murallas de la ciudad y se creó el "Eixample" (ensanche), agregándose a Barcelona los municipios vecinos.

Con la nueva situación urbanística, social y económica creada en Barcelona, la "Ciutat Vella" tuvo que encarar una crisis progresiva debido a la falta de un núcleo de dirigentes, la pérdida de peso económico y la falta de tejido urbano o de vivienda. Con el paso de los años se acentuaron los problemas de marginación social. La "Ciutat Vella" está constituida por los barrios "Barceloneta", "Casc Antic", "Gòtic" y "Raval". Tiene una superficie de 30.642 hectáreas y una población de 92.453 habitantes (datos correspondientes a 1995).

Los cuatro barrios son el resultado de expansiones realizadas en diferentes momentos históricos de la ciudad. Estos antecedentes históricos son factores determinantes del

"modus operandi" urbanístico, que hay que aplicar en la realización de los planes de reforma interior (PERI) de cada barrio. Así, la presencia arqueológica y monumental en el Barrio Gótico determina medidas más próximas a la microcirugía. La presencia de construcciones medievales con paredes de barro (tapial) obligan a adoptar medidas masivas en el barrio del "Casc Antic" y "Raval". Los antecedentes industriales y un catastro del siglo XVIII y XIX facilitan la realización del Plan Central del Raval.

Diagnóstico

Hasta mediados del siglo XIX la ciudad de Barcelona comprendía hasta el perímetro de las murallas, lo cual provocó una subreedificación y hacinamiento (250.000 habitantes) y un fuerte crecimiento vertical de las construcciones.

La aparición del "Eixample" (1853) produjo una emigración de las personas con ingresos más altos hacia la nueva zona, que ofrece viviendas y espacios urbanos de mejor calidad. Esta tendencia se acentuó mucho más a partir del auge inmobiliario del 1960, en el que aparecen promociones de vivienda masivas que irán ocupando los terrenos de los antiguos municipios que rodeaban a Barcelona hace cien años.

Se observa la siguiente evolución:

- Pérdida de la población con ingresos elevados y disminución de la diversidad social.
- Fenómenos de sustitución de la población autóctona por población que busca vivienda barata en un parque de viviendas descapitalizado.
- Degradación del espacio urbano y disminución de la actividad económica.
- La población joven hace un último esfuerzo por abandonar la ciudad y empieza a ingresar población casi marginal y por último, claramente marginal.
- Envejecimiento de la población.

¹ Gerente, Districte L'Eixample.

■ La degradación y la desvitalización hace que el resto de los barceloneses dejen de visitar la "Ciutat Vella".

Solución propuesta

Con el advenimiento de los ayuntamientos democráticos en 1978, se analiza durante los primeros años un modelo urbanístico que permita mejorar la calidad de vida en los barrios y que a la vez sea compatible con la conectividad urbana de la ciudad.

En 1987 se creó el Área de Rehabilitación Integrada de la "Ciutat Vella" (ARI). Esta iniciativa fue insólita en su momento por el tamaño del ámbito (más de 3 kilómetros cuadrados), por el número de habitantes (más de 100.000) y por la poca experiencia acumulada en la aplicación del decreto que regía los ARI. Los efectos formales de este decreto eran básicamente:

- La coordinación obligatoria de las inversiones públicas en el marco de un programa general.
- La dinamización de la rehabilitación privada a través de subvenciones y créditos a bajas tasas de interés.

El ARI de la "Ciutat Vella" funciona a través de una comisión gestora con representación de:

- la Generalitat (gobierno autónomo)
- el ayuntamiento (sectores centrales y distrito)
- las asociaciones de vecinos
- un representante del sector empresarial

El programa general del ARI se estableció en los siguientes puntos:

- El ARI 1984 contemplaba 235 operaciones en los cuatro barrios, a pesar de que el Barrio Gótico no contaba con un PERT aprobado.

A lo largo del período 1988-96 se han añadido 68 proyectos no programados (30 por ciento), es decir que en estos momentos el programa ARI contempla 303 proyectos.

De éstos, 241 (79,5 por ciento) están ejecutados o en proceso de ejecución, por lo tanto, sólo falta por iniciar un 20,5 por ciento.

Procivesa interviene en 54 (18,9 por ciento) de estos 303 proyectos.

Las ventajas del ARI a nivel operativo son la búsqueda de consenso entre las administraciones, los vecinos y un reparto de las tareas entre las instituciones.

Se consideró que este enfoque no era suficiente y que era preciso fomentar un plan integral de la "Ciutat Vella" que contemplara lo siguiente:

- Urbanismo y vivienda
- Infraestructura
- Bienestar social y equipamientos
- Movilidad

PROYECTOS DEL PROGRAMA ARI 1988-96

	Ejecutados	En ejecución	Pendientes	Total
Raval	45	33	34	112
Gótico	14	8	6	28
S. Oriental	26	21	16	63
Barceloneta	17	10	5	32
"Ciutat Vella"	102	72	61	235

PROYECTOS NO PROGRAMADOS 1988-96

	Ejecutados	En ejecución	Pendientes	Total
Raval	15	33	34	112
Gótico	13	8	6	28
S. Oriental	13	21	16	63
Barceloneta	14	10	5	32
"Ciutat Vella"	55	72	61	235
Total general	157 (52%)	84 (27,5%)	62 (20,5%)	303 (100%)

- Seguridad ciudadana
- Promoción económica

En 1988, el ayuntamiento de Barcelona decidió crear "Promoció Ciutat Vella S.A." (PROCIVESA) como instrumento para asumir los compromisos municipales, básicamente en lo referente al uso de la tierra y a la realización de los PERI, con mayor agilidad administrativa y más facilidades para la toma de decisiones.

PROCIVESA es una sociedad mixta, obedeciendo a la filosofía de coparticipación que subyace en todo el proceso de la "Ciutat Vella".

Los agentes que constituyen el capital social además del ayuntamiento son:

- Entidades financieras (cajas de ahorros y bancos)
- Entidades promotoras (de obras públicas y de aparcamientos)
- Entidades comerciales (una sociedad instrumental, formada por comerciantes del distrito)
- Entidades de servicios (Telefónica)

La sociedad tiene un capital de 3.000 millones de pesetas.

Desde un primer momento, la sociedad se mostró verdaderamente eficaz en los procesos de expropiación y de reactivación, logrando adquirir los terrenos necesarios para nuevas viviendas públicas, nuevos espacios urbanos y equipamientos.

En los primeros años, esta situación no se adaptó al ritmo de edificación de vivienda pública, por lo que fue necesario abordar la compra de edificios de vivienda del mercado secundario o incluso hacer promociones de nuevas vivien-

das por cuenta de la sociedad para trasladar las familias expropiadas en el mismo entorno del barrio, dando cumplimiento al compromiso con las asociaciones de vecinos de no producir desplazamientos de la población.

Parámetros para las actividades de Procivesa.

- En el marco de un proyecto integral de rehabilitación, que busca la fragmentación de los usos residenciales, comerciales, culturales y recreativos.

- En un escenario de aplicación de grandes recursos económicos en un espacio limitado de tiempo.

- En un ambiente de acuerdos de prioridades entre las administraciones públicas y en un marco de consenso político.

- Con una participación vecinal en la planificación y el seguimiento de la ejecución de los proyectos, en la que están presentes los comerciantes.

Con una enérgica dirección política y ejecutiva en la gestión de los programas, que tienen que ser preferentemente municipales por el principio de subsidiariedad que aproxima la oferta a la demanda.

- El plan integral tiene suficiente coordinación y agilidad para aumentar su propia credibilidad.

- Debe tenerse suficiente capacidad para detectar y aprovechar las oportunidades que aparecen en un proceso de gestión que tiene suficiente duración como para incorporar nuevos objetivos.

- Debe realizarse un importante esfuerzo de comunicación e información a los ciudadanos del distrito y de Barcelona.

- En una situación en que el mercado inmobiliario prácticamente había abandonado la ciudad, se han articulado medidas de subvención y crédito para la rehabilitación de la vivienda privada.

El programa de la "Ciutat Vella" ha seguido un verdadero plan integral de transformación urbana, que se ha concretado en diversos proyectos:

- proyectos de infraestructura de servicios (colectores, redes de servicios de agua, luz, gas, teléfono, pavimentación, alumbrado público).

- proyecto de movilidad (aparcamiento, regulación del acceso de vehículos al centro, potenciación del transporte público, carriles para bicicletas, vías peatonales).

- mejoramiento de las condiciones ambientales, mediante la creación de parques y zonas verdes, plantación de árboles, recuperación de los muelles del puerto y de playas.

- programas de bienestar social, desde la atención normalizada hasta la intervención en programas de ayuda específica y de promoción en situaciones de marginación.

- proyectos de seguridad ciudadana, que promueven

procesos de higienización y control de establecimientos de concurrencia pública y que dan respuesta a situaciones de delincuencia y marginalidad.

- dotación de equipamientos de barrio, deportivos, centros cívicos, culturales, educativos, sanitarios y sociales.

- dotación de equipamientos de ciudad en el centro histórico: centros culturales, museos, universidades o espacios recreativos, entre muchos otros.

- potenciación económica con búsqueda de implantación comercial en el Distrito, así como de servicios.

- potenciación de los valores patrimoniales, turísticos, culturales y de servicios administrativos y políticos existentes en los barrios.

- potenciación de la actuación urbanística, en base a criterios de mejoramiento de la conectividad, reducción de la densidad urbana, mejoramiento físico del entorno y fijación de la población residente.

- intervención en la vivienda para realojar las familias de los afectados urbanísticos y derribar las viviendas no habitables, y también para rehabilitar el resto de los edificios existentes, así como la promoción de la diversificación de usos del espacio urbano, aumentando la diversidad y densidad en un mismo espacio, con el fin de incrementar la estabilidad, reducir la marginación y aumentar la organización y la complejidad en las relaciones sociales y económicas.

El Eixample se creó hace aproximadamente unos 150 años, como expansión de la ciudad de Barcelona (Ciutat Vella), en los territorios que quedaban alrededor de la muralla, y se extiende hasta los límites de los municipios que rodeaban Barcelona y que actualmente son los distritos.

Constituye actualmente, junto con la Ciutat Vella, el centro de la ciudad. Tiene una superficie de 747 kilómetros cuadrados y una población de 274.282 habitantes (16 por ciento del total de Barcelona) y una densidad de 36.718 habitantes por kilómetro cuadrado.

Se divide en dos zonas con diferentes barrios cada una: Dreta de l'Eixample (Dreta, Sagrada Família y Fort Pienc); y Esquerra de l'Eixample (Esquerra y Sant Antoni). Cada zona muestra características diferentes, que van desde la construcción hasta las características sociológicas de los barrios o la presencia de monumentos o restos de zonas industriales.

El 22,25 por ciento de la población está constituido por personas mayores de 65 años, en comparación con un 17,37 por ciento en la ciudad, porcentaje que sólo es superado en la Ciutat Vella. La renta es algo superior a la media de la ciudad mientras que el grado de formación y las tasas de desempleo son algo inferiores. Las 130.876 viviendas del

Eixample son ligeramente mayores a la media de la ciudad y su precio ha ido descendiendo hasta situarse en valores medios. La zona ha sufrido un fuerte impacto de terciarización, reduciéndose el contenido residencial en algunos barrios.

El Eixample tiene 1,72 metros cuadrados de zonas verdes urbanas por habitante, en comparación con un promedio de 5,6 en toda la ciudad. La dotación de instalaciones comunitarias (centros cívicos, escuelas, polideportivos, bibliotecas) es claramente inferior a la media de la ciudad.

Del proyecto original de Cerdá del año 1853, en el que cada manzana del Eixample tenía un espacio interior de jardines con edificios de 3 y 4 plantas, una red de infraestructuras y una mezcla residencial de burguesía barcelonesa y clase obrera, en el año 1978 prácticamente no quedaba nada. Los jardines interiores habían sido ocupados por talleres, garajes, etc. Los edificios tenían 5, 6, y 7 plantas y los grandes parques urbanos diseñados originalmente estaban ocupados por industrias, servicios y almacenes.

En este entorno, la población de clase más elevada se desplazó hacia otros distritos o entornos metropolitanos, que en los últimos años también ocurrió con la clase media. Aunque en forma menos marcada, se repitió el fenómeno de la Ciutat Vella.

A partir de 1978, uno de los principales objetivos de el Ayuntamiento de Barcelona fue la dotación de equipos e infraestructuras a los barrios periféricos de la ciudad. Un segundo objetivo fueron las Olimpiadas de 1992, junto con la recuperación de la Ciutat Vella.

En 1995 se inició un proceso de revitalización del Distrito del Eixample, que se basa en cinco objetivos coordinados:

- Atraer la población joven
 - Garantizar el equilibrio entre los usos de las viviendas y de las oficinas.
 - Crear zonas de rehabilitación para fomentar viviendas asequibles.
 - Fomentar la rehabilitación de las viviendas.
 - Garantizar la provisión de servicios en cada barrio.
- Mantener la centralidad. Dinamizar la actividad económica, comercial, recreativa y turística del Eixample
 - Transformar los grandes ejes comerciales y peatonales del Distrito.
 - Remodelar los mercados.
 - Incrementar las actividades culturales y recreativas que fomenten el conocimiento del Eixample.
 - Preparar el Eixample para el futuro tecnológico.

■ Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

- Desarrollar una red básica de instalaciones por barrios.
- Recuperar interiores de manzana para usos y participación de los ciudadanos del Distrito.
- Incrementar y mejorar los servicios de atención, en especial a las personas de más edad.
- Impulsar proyectos que favorezcan la convivencia intergeneracional.
- Lograr la viabilidad del Distrito. Incrementar los espacios verdes urbanos y el respeto ecológico.
- Modernizar las vías públicas.
- Construir nueva infraestructura.
- Adquirir terrenos para instalaciones y zonas verdes.

■ Garantizar la calidad de los servicios.

- Poner en marcha proyectos de control de calidad de los servicios.
- Mejorar la atención de los ciudadanos en los servicios municipales.
- Facilitar y favorecer la comunicación de los usuarios con el Distrito.

■ Buscar la participación de los vecinos, entidades, comercio, empresas e instituciones para generar más recursos.

- Potenciar la participación y la integración de los ciudadanos estimulando la creación de comisiones de participación y grupos de trabajo.
- Buscar fórmulas de colaboración con las instituciones, empresas y comercios para desarrollar proyectos.
- Promover la dinamización de los distintos ejes comerciales en colaboración con las asociaciones de comerciantes.

Para cumplir estos objetivos se formuló una serie de programas y se creó una nueva empresa mixta, Proeixample S.A., para actuar en los siguientes campos: vivienda, rehabilitación, recuperación de interiores de manzanas, remodelación de los grandes ejes, dinamización de zonas comerciales y promoción económica.

Durante un período de 15 años, la participación accionaria de la empresa será la siguiente: Ayuntamiento de Barcelona, 51 por ciento, y bancos, cajas de ahorro, constructores y promotores inmobiliarios, asociaciones de comerciantes y empresas de servicios 49 por ciento. Entre 1996 y 1997 la inversión municipal será de 7.700 millones de pesetas.

Transporte urbano

Ralph Gakenheimer¹

A continuación se presentan tres casos exitosos referentes a la planificación e implementación de sistemas de transporte urbano. La interrogante que se plantea es ¿cómo poder repetir estas experiencias en otras ciudades de América Latina y el Caribe?

Reviste suma importancia que nuestros sistemas de transporte funcionen de la mejor manera posible. En trabajos presentados se asigna un papel protagónico a “las ciudades como motores del desarrollo económico”, lo cual significa que una de las funciones de las ciudades es asegurar un buen sistema de movilización de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en los casos de Río de Janeiro y Bogotá, la duración del tiempo de viaje promedio al trabajo es de 90 y 60 minutos, respectivamente. Esto no es eficiente desde el punto de vista económico y las ciudades de América Latina tendrán que encarar los problemas de Bangkok, donde la congestión del tránsito urbano reduce en un 35 por ciento el producto urbano bruto.

Los tres casos se refieren al transporte público y en ellos se destaca la importancia y la relevancia de este factor para el logro de la equidad social en las ciudades. Uno de los problemas que surgen del rápido crecimiento vehicular es que la ciudad se divide en una población descentralizada y motorizada y una población densa y no motorizada. Esta división aísla cada vez más a las poblaciones de bajos ingresos de las oportunidades de empleo, y este problema no es de carácter transitorio debido a que la mayor parte de la población no podrá adquirir automóviles en un futuro previsible. Una forma de encarar este problema es a través de un eficaz sistema de transporte público.

Por supuesto, las mejoras en el transporte público aumentan el rendimiento de los viajes con un incremento mínimo de contaminación urbana y perturbación ecológica. El mejoramiento del transporte público permite utilizar

más eficientemente los limitados derechos de vía. En los países de América Latina y el Caribe el número de automóviles registrados continuará creciendo rápidamente, y las tecnologías de comunicación no constituirán un sustituto al creciente número de viajes. Al respecto, la experiencia mundial con relación a la telemática indica que ésta aumenta el número de viajes en vez de disminuirlos.

¿Cuáles han sido los ingredientes del éxito de los sistemas de transporte en Curitiba, Buenos Aires y Quito? Básicamente, se han encontrado soluciones en un amplio contexto de preocupaciones y actividades. Asimismo se ha asignado prioridad al uso prudente de nuevos subsistemas de transportes, y se ha otorgado especial importancia a la asignación de precios para cada una de las partes del sistema de transportes. En cada proyecto se han examinado las consecuencias de las alternativas tecnológicas, las políticas de servicios, el desarrollo institucional, la administración multimodal, el manejo del tránsito, la gestión financiera y la urbanización. Esto es muy importante debido a que las soluciones que se obtienen sin contar con un marco general experimentan problemas.

Los casos también muestran que se han tenido en cuenta los problemas estratégicos, concentrándose en logros básicos tales como eliminar demoras en los corredores clave o evitar el exceso de subsidios operativos. También han tenido en cuenta la necesidad de que exista consenso, evitando las desventajas de tener que lidiar con quienes se oponen a los proyectos. La perspectiva estratégica es fundamental.

Cada una de estas experiencias ha contado con la participación del sector privado como actor principal e interesado en el transporte urbano. Otro aspecto que ha colaborado en el desarrollo de estos proyectos han sido los problemas que confrontan actualmente los restringidos presupuestos públicos y las diferentes formas en que los inversionistas privados pueden evitar los errores de la administración pública. La razón básica es que los presupuestos públicos no

¹ Profesor de Planeación Urbana e Ingeniería Civil y Ambiental, Massachusetts Institute of Technology.

pueden cubrir las necesidades de los servicios. Para resolver estos problemas, el sector privado incorpora nuevas formas de acceso al capital y a menudo tiene una mayor ventaja en términos de la eficiencia con que lleva a cabo sus operaciones.

Se ha prestado especial atención a la incorporación de un amplio número de interesados en las decisiones de los proyectos. Esto incluye a los usuarios, los operadores, los proponentes de los nuevos sistemas, el gobierno y los inversionistas. Una de las condiciones para que el proyecto sea viable es que debe incorporar a todos los interesados.

En los tres casos se cita la incorporación de cambios tecnológicos. Es notable encontrar que en todos ellos se actualizó y en cierta forma se modificó la red tecnológica aunque no se incorporaron ideas futurísticas u osadas. Esto reafirma la expectativa de que si bien es importante actualizar la tecnología del transporte urbano, el problema básico es institucional. En general los aspectos innovadores de las soluciones de cada ciudad están relacionados con los cambios institucionales. Al respecto, las nuevas tecnologías constituyen soluciones posibles, pero las vías de tránsito especiales parecen ser particularmente promisorias. Cuando se analizan desde el punto de vista de la amplia demanda metropolitana, los nuevos sistemas son costosos y no benefician a las grandes mayorías. Si se eliminan las barreras institucionales al control del tránsito, a los cobros por el uso de las vías y al desarrollo de proyectos, pueden lograrse importantes avances a un costo mínimo.

Aunque la lista de temas podría parecerse a un "manual de buenas prácticas" y por consiguiente no ofrecería muchos conocimientos, es importante tener en cuenta que a un nivel global, pocos son los proyectos que toman en cuenta todos estos temas y los abordan en forma decidida. Son pocos los casos que lo hacen, y los tres casos que se incluyen a continuación constituyen experiencias excepcionales.

Entre los otros temas que merecen analizarse, el primero se refiere a la importancia que reviste una cuidadosa reflexión acerca de la forma en que se administra la privatización. En el proceso de crear un nuevo papel para el sector privado hemos atravesado por un período de "aprender haciendo". En este proceso se han cometido errores debidos a la imprevisión. Particularmente el caso de Buenos Aires detalla las formas en que el proceso de privatización y las relaciones entre las entidades participantes fueron objeto de preocupación con respecto a las consecuencias futuras. Ello ha mostrado que lo más difícil está en los detalles. Algunas de las medidas que se adoptaron o de los temas planteados incluyen: desagregar la red de privatización,

determinar el número de licitantes a ser seleccionados (con el propósito de crear un sentido de competencia), conocer las calificaciones de los licitantes, llevar a cabo conferencias con los licitantes para asegurar una buena comunicación, administrar los riesgos en relación con las responsabilidades de los licitantes y proteger el interés público teniendo en cuenta la presencia de un sector privado muy fuerte.

Un segundo tema es cómo mantener una perspectiva realista en relación con los costos y beneficios en los proyectos de desarrollo de transporte urbano. Los problemas clásicos se relacionan con proyecciones muy optimistas de la demanda de nuevos servicios y con estimaciones muy conservadoras de costos, lo cual sucede a menudo debido a que no se presta suficiente atención a los factores imprevisibles que aumentan los costos. Es razonable que los profesionales que desean que el proyectos lleven a cabo tengan expectativas optimistas, pero éstas pueden contribuir a la muerte del mismo. Un aspecto importante del proyecto de privatización del metro de Buenos Aires fue requerir a los licitantes que proporcionaran sus propias proyecciones de la demanda.

Cada uno de estos tres proyectos mostró una tendencia a enfatizar la demanda en vez de la oferta. Los planificadores de los sistemas de agua y alcantarillado han tomado la delantera en la comprensión de estos problemas. Por ejemplo, en vez de ampliar las redes de agua y desagües en las zonas periféricas de los servicios existentes usando la misma tecnología, los planificadores están haciendo hincapié en otros aspectos del servicio como la calidad del agua, el costo de las diferentes alternativas tecnológicas y la frecuencia y duración de las interrupciones del servicio. Al hacer ésto están tomando en cuenta la actitud de los consumidores y sus preocupaciones. Las preguntas relacionadas con el patrón de la interrupción de los servicios, las reducciones de la presión de agua que son tolerables, las consecuencias de las impurezas bacteriológicas en la salud, o el equilibrio de los niveles adecuados de minerales con relación a las preferencias estéticas de los consumidores son cada vez más comunes y están contribuyendo a evaluar la dimensión de las soluciones. En el caso del transporte se ha hecho un gran esfuerzo en el estudio de los patrones de viajes, pero éstos no se han incorporado existosamente en la forma de diseñar la nueva oferta. En los tres trabajos se pone de manifiesto la atención que se ha prestado a este tema y en cada caso se ha instalado un conjunto de servicios para satisfacer segmentos específicos de la demanda. Asimismo, se ha llevado a cabo un diálogo intenso con los mercados, y los tres casos son buenos ejemplos de la planificación del transporte urbano tomando como base la demanda.

Parte del realismo de estos proyectos es que todos ellos se llevaron a cabo tomando como base opciones modales a precios asequibles. Aunque en los casos de Curitiba y Quito se analizaron las alternativas de un sistema de tránsito rápido, en ambos casos se decidió no seguir esta alternativa. Los subterráneos si bien tienen su lugar en el mundo en desarrollo, especialmente cuando se trata de detener la decadencia del centro de una gran ciudad, por lo general tienen un papel muy limitado. Más aún, las ciudades como Quito y Curitiba no eran candidatas para este tipo de transporte. Aún en el caso de Buenos Aires, es poco probable que el metro se convierta en un modo de transporte generalizado. Es indispensable una población urbana de gran tamaño para que exista un eficiente sistema de tránsito por tren y esta alternativa generalmente requiere considerables subsidios. La mayor parte del tránsito metropolitano seguirá llevándose a cabo por medio de autobuses.

Una de las más persistentes ambigüedades en el transporte urbano es la viabilidad de la planificación del uso de la tierra como un instrumento para mejorar el acceso urbano. Luego de un período de casi abandono, los planificadores están volviendo a la idea de utilizar la planificación de la tierra como instrumento para la movilidad.

La descentralización, uno de los temas que se discutió con mayor prominencia en la reunión de Barcelona, es un campo en el que los tres casos muestran divergencias considerables. Los participantes se mostraron a favor de las virtudes de la descentralización, particularmente en lo que

se refiere a devolver la toma de decisiones y la administración al nivel local. No obstante, hubo algunos comentarios sobre la necesidad de incorporar al gobierno central en una forma de "federalismo creativo". El transporte tiende a ser diferente de otros tipos de adelantos debido a que se requiere elevados niveles de capital antes de que se lleve a cabo la provisión de los servicios. Las inversiones en transporte se caracterizan por ser "abultadas". Como se sugirió anteriormente, esto tiende a aumentar la necesidad de una autoridad central responsable para lograr una acción de carácter global y un proceso estratégico de toma de decisiones. Otro gran obstáculo para el desarrollo de un sistema de transportes metropolitano bajo un esquema de descentralización es que la mayoría de estos casos son multijurisdiccionales y las jurisdicciones pequeñas tienen un interés limitado en la viabilidad de sistemas de transportes en gran escala. Los tres proyectos se caracterizan por haber contado con un sostenido apoyo a nivel metropolitano y a niveles superiores, lo que aseguró un cierto grado de coherencia y acciones positivas. El transporte requiere un federalismo creativo.

En resumen, los casos de transporte de Curitiba, Buenos Aires y Quito proporcionan interesantes ideas acerca de lo que se necesita para que una iniciativa de transporte urbano funcione. Debemos aprender de estos casos y de las personas que participan en ellos, porque en otras ciudades de la región se requieren urgentemente iniciativas de este tipo.

Página en blanco a propósito

Curitiba y su red integrada de transporte

Carlos Ceneviva¹

Curitiba no escapa al crecimiento urbano acelerado y a la constante concentración demográfica que caracterizan a las grandes ciudades de América Latina y el Caribe. En esta región del mundo, la población de los doce países más populosos (90 por ciento del total de 300 millones de habitantes) crece a razón de más del 1,5 por ciento anual (con excepción de la Argentina, donde la tasa es 1,2 por ciento). En nueve de estos países, que en conjunto tienen 250 millones de habitantes, las tasas de crecimiento están entre el 2 por ciento y el 3 por ciento, encabezados por Nicaragua (3,1 por ciento) y Guatemala (2,9 por ciento).

La firme tendencia a la concentración de los habitantes en las grandes ciudades, donde hoy reside más del 50 por ciento de la población, agrava el problema de la movilización y esto tiene consecuencias negativas para la producción industrial y la prestación de servicios. De mantenerse este curso, cabe prever que el PIB de esos países, que en su mayor parte se genera en las ciudades, demande proporcionalmente cada vez más horas de trabajo porque la productividad tiende a reducirse. Nadie puede producir bien en su trabajo si debe gastar tiempo y energía para llegar a su lugar de ocupación.

Los índices de calidad de la vida, que hoy día son insatisfactorios, pueden cobrar un vuelco favorable a partir de un mejoramiento del transporte colectivo. Una intervención rápida y transformadora del poder público en el transporte urbano, que apunte a rectificar las tendencias actuales, no es fácil pero sí perfectamente viable.

Si existe decisión política, es posible iniciar, con una inversión reducida, un proceso rápido de reorganización del transporte que tenga por objeto lograr economías de tiempo y de costos operativos. En general, la competencia promovida por la desregulación ha sido improductiva para el

transporte urbano. Cuando dos empresas compiten por el mismo pasajero se suscita un exceso de oferta y derroche de recursos. En este tipo de competencia, una de las empresas queda sin el cliente y la ineficiencia del conjunto desemboca en una caída de la calidad del servicio, un aumento de las tarifas o la fijación de un subsidio para la operación.

El público en general comprende, cada vez con más claridad, que con cierto grado de esfuerzo y organización es posible eliminar las ineficiencias y satisfacer la demanda creciente de transporte con menos trabajo, a costo más bajo y con mayor calidad. Los órganos de financiación y apoyo al desarrollo urbano desempeñan un papel importante en este proceso. Se asiste a una intensificación de la búsqueda de soluciones más simples, eficientes y adecuadas a las realidades económicas y las posibilidades locales, que requieren poca inversión y se implantan rápidamente.

Cobra cuerpo, principalmente entre los gobiernos municipales, la conciencia de que es necesario un buen servicio de transporte urbano, que promueva la movilidad individual, incluso como medio de producción. El concepto de integración en red, cualquiera sea el vehículo, se superpone a las innovaciones tecnológicas. La actuación ejemplar de organismos de financiación y apoyo al desarrollo urbano puede ser ilustrativa. Si esas entidades colaboran para reforzar la búsqueda de proyectos simples y adecuados, pueden ayudar a encauzar soluciones rápidas que pongan en marcha un proceso de transformaciones duradero, aunque se trate de soluciones temporarias, porque sabemos que son mejores que las propuestas perfectas y definitivas que nunca se realizan.

La experiencia de Curitiba

En Curitiba, la política de transporte asigna prioridad al transporte colectivo con respecto al individual. El autobús, que es el único medio viable desde el punto de vista eco-

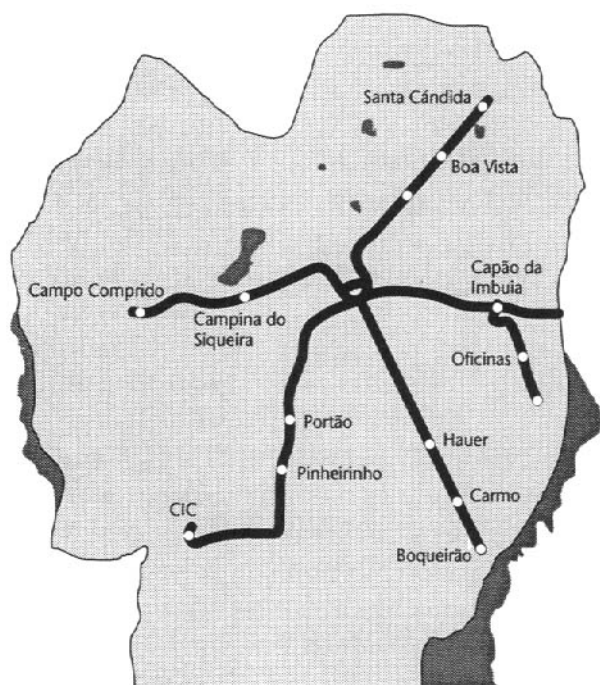
¹ Arquitecto, Curitiba.

nómico, incorpora innovaciones simples pero muy eficientes y logra un rendimiento y una calidad inusitados.

Curitiba, capital del estado de Paraná, en el sur del Brasil, es el núcleo de una zona metropolitana de 2,2 millones de habitantes. Es un centro comercial y de servicios que va en camino de convertirse en el segundo polo de la industria automotriz del país. La ciudad, conocida por sus soluciones urbanísticas novedosas y de bajo costo, inauguró en el Brasil, en los años setenta, un nuevo concepto de planificación urbana y de administración pública municipal que con el tiempo influyó en varias ciudades brasileñas.

La planificación

La estructura de crecimiento de la ciudad se definió y estableció en los años setenta y desde entonces ha gozado de una relativa continuidad administrativa, a pesar de los cambios de prioridades y de ritmo derivados de la alternancia del poder político.



Curitiba: centros lineales

Durante los años setenta, el crecimiento espontáneo y subordinado a los intereses privados, dejó paso a un crecimiento ordenado e inducido gradualmente sobre la estructura preestablecida mediante el manejo adecuado por el poder público, de tres elementos esenciales para la planificación urbana: el uso del suelo, el sistema vial y el transporte colectivo. Se bloqueó el crecimiento compacto de la zona céntrica y se establecieron, como alternativa, los sectores estructurales bajo el concepto de "centros lineales" extendiéndose en dirección a los barrios.

Uso de la tierra, sistema vial y transporte colectivo

En estos sectores estructurales se definieron parámetros atractivos para la localización de actividades económicas adecuadas y habitación de alta densidad, desviando la polarización de la zona central. Esta estructura vial básica de cada sector estructural, denominada "trinario", está constituida por tres calles paralelas. En el eje de esos sectores, la vía central de treinta metros de ancho entre los edificios, donde antes se concentraba todo el tránsito agitado, se reservó para dar prioridad física al transporte colectivo, mediante el establecimiento de carriles exclusivos para los autobuses expresos. El poco espacio restante en esa vía fue bien aprovechado para el tránsito local y el estacionamiento de apoyo para los comercios y servicios concentrados a lo largo del eje. El tránsito voluminoso de pasajeros se desplazó hacia las vías paralelas, pavimentadas y preparadas para la circulación en un solo sentido, que se denominan "vías rápidas de tránsito continuo".

Sin grandes inversiones ni expropiaciones, los habitantes de la ciudad pueden circular mejor por un sistema vial nuevo y eficiente que aún hoy, gracias a las innovaciones que se le hicieron, absorbe el crecimiento de las demandas del transporte colectivo y de los automóviles particulares.

El transporte como instrumento de planificación urbana

Curitiba no puede construir un sistema de transporte subterráneo, ni lo necesita. Entre las ciudades que conozco, es la que tiene más posibilidades de hacer frente a los problemas de crecimiento anticipando las soluciones en la medida apropiada, de manera modular, sin derroches, sin saltos fantásticos y sin dejar que se instale el caos. Cuando sea necesario y viable sobrevendrá el subterráneo, u otra solución aún desconocida.

El poder público local promueve la expansión de la RIT (red integrada de transporte) conforme a las directrices globales de desarrollo de la ciudad. Los planificadores buscan, con buen sentido y creatividad, encontrar soluciones más adecuadas a nuestra realidad, que den como resultado una mejoría constante de la calidad sin abultar los costos y sin necesidad de subsidios para la operación, que consumirían recursos ya escasos en detrimento de sectores tan importantes como la salud y la educación, entre otros.

El sistema de líneas directas, con embarque a nivel y cobro previo, mediante la tecnología simple y eficiente de las estaciones tubulares, es un ejemplo de esas mejoras. El *ligeirinho* economiza 14 por ciento de la tarifa en relación con un sistema convencional, y gracias a la rapidez del

CUADRO 2.3. RIT CURITIBA. RESUMEN DE DATOS OPERATIVOS

Tipo de línea	Color del vehículo	Capacidad del vehículo	Precio del vehículo (US\$miles)	Cantidad de líneas	Velocidad km/h	Flota	Km/día	Pasajeros/km	Pasajeros/día x mil	Tarifas/día x mil
Alimentadora	anaranjado	90 pasajeros	91	163	16	621	150.348	4,5	681	366
Interbarrios	verde	110 pasajeros	170	8	16	159	34.829	5,0	171	88
Directa	gris	110 pasajeros	174	13	32	248	64.426	5,2	334	220
Expreso artic.	rojo	170 pasajeros	252	6	20	73	17.041	5,8	155	94
Expreso biartic.	rojo	270 pasajeros	457	3	20	95	17.772	16,3	342	207
Subtotal RIT				193		1197	284.416		1.683	945
Convencional	amarillo	90 pasajeros	91	86	16	331	87.593	2,9	252	252
Totales				279		1.528	372.009		1.935	1.197

viaje, devuelve a los usuarios una hora de vida por día.

Los “biarticulados”, esos autobuses enormes similares a un tranvía, que incorporan las lecciones del *ligeirinho*, constituyen otro ejemplo de este esfuerzo por reducir costos, eliminar ineficiencias y mejorar constantemente. No conozco otra ciudad, inclusive entre las que otorgan subsidios, que ofrezca a sus habitantes, por la misma tarifa, las opciones de transporte disponibles en Curitiba.

La red integrada de transporte (RIT)

Estamos en la etapa final de un proceso de sustitución del antiguo sistema convencional por una red de líneas interconectadas. En lugar de un conjunto desarticulado de líneas superpuestas y con tarifas diferenciadas, se crea una red de líneas interconectadas por medio de terminales de integración.

Hoy día el sistema funciona conforme al concepto de red integrada, permitiendo que cada pasajero organice su propio trayecto usando varias líneas y abonando sólo una tarifa. El resultado ha sido la disponibilidad de un mejor nivel de servicio y a un precio más accesible.

Planificación pública y operación privada

La RIT está formada por 193 líneas interconectadas, a las que se agregan 86 líneas convencionales que aún no están integradas. La prestación del servicio corre por cuenta de diez empresas privadas que desde hace muchos años operan en el mercado local, bajo un régimen de permisos de explotación del servicio conforme a normas dictadas por el poder público. Estas empresas efectúan todas las inversiones en flota e instalaciones necesarias para el funcionamiento y el mantenimiento de los vehículos, de acuerdo con el dimensionamiento y la determinación del municipio. Todos los conductores, guardas, mecánicos y funcionarios administrativos son empleados de las empresas. El

CUADRO 2.4 RIT CURITIBA

COSTOS TOTALES DE LA RED INTEGRADA

(miles de US dólares)

Infraestructura—Inversión pública			75.820
Terminales	25 unid.	900	22.500
Vías exclusivas	56 km	800	44.800
Estaciones tubulares	213	40	8.520
Material rodante—Inversión privada			188.504
Biarticulados	95	457	43.415
Articulados	73	252	18.396
Ligeirinhos	248	174	43.152
Interbarrios	159	170	27.030
Alimentadores	621	91	56.511
Costo total			264.324

poder público, por su parte, se encarga de las inversiones en infraestructura: vías, estaciones de integración, señalización y estructura de planificación y control.

La planificación del transporte guarda una estrecha relación con las directrices generales de planificación urbana definidas en el Plan Maestro, con el objeto de apoyar el crecimiento de la ciudad sobre una estructura urbana establecida de antemano, optimizando las inversiones públicas.

Las innovaciones

Mediante una serie de innovaciones se ha logrado mantener en constante aumento la capacidad de transporte y la vida útil del sistema, con una proyección de aprovechamiento de toda la infraestructura durante muchos años.

Carril exclusivo. Es una faja de siete metros de ancho, exclusiva para las líneas expresas en ambos sentidos del tránsito, situada en el eje de la vía central de los sectores estructurales. Se halla limitada por dos canteros separados

res que impiden el acceso de otros vehículos. Los primeros 20 kilómetros, en el eje de las estructuras norte y sur, se proyectaron en 1972, se construyeron en 1973 y comenzaron a funcionar en 1974. Hoy día hay cinco ejes, con un total de 56 kilómetros de carriles exclusivos.

Líneas expresas. La primera entró en funcionamiento en 1974, en el eje norte-sur, con vehículos especiales para 110 pasajeros que en su mayoría viajan de pie. Circulan exclusivamente por los carriles, aislados del tránsito restante y tienen paradas comunes cada 500 metros y terminales de integración cada cuatro kilómetros, en las que reciben pasajeros de otras líneas. Circulan a una velocidad comercial de 20 km/h y los vehículos son de color rojo.

Líneas alimentadoras. Cubren trayectos cortos, con autobuses convencionales y conectan a los barrios cercanos a las terminales de integración. Los vehículos son de color anaranjado.

Líneas interbarrios. Son líneas circulares, con desplazamiento en ambos sentidos, que conectan los barrios sin pasar por la zona céntrica. Surgieron en 1979, cuando la consolidación de los centros lineales redujo la polarización de la zona céntrica como destino único de los traslados. La ocupación gradual de los sectores estructurales generó movimientos tangenciales entre los sectores estructurales, creando una demanda de las líneas interbarrios e imprimiendo mayor impulso a la descentralización. Los vehículos son de color verde.

Integración y tarifa única

Hasta 1979 las tarifas reflejaban el costo operativo de cada línea por separado. Las líneas más largas, por ser menos rentables, tenían una tarifa mayor y esto gravaba a la población de bajos ingresos que residía en la periferia de la ciudad. Ese año se estableció la tarifa única que refleja el costo operativo de todo el sistema y las líneas más cortas pasaron a subsidiar a las más largas. La tarifa única, además de ser socialmente justa, facilitó la implantación de la integración tarifaria entre líneas de empresas diferentes.

El concepto de red y las terminales de integración

Inmediatamente después de la entrada en funcionamiento de la primera línea interbarrios, se adoptó el concepto de la operación en red, conectando líneas de empresas diferentes. Entre 1980 y 1982 se construyeron quince terminales de integración a lo largo de los carriles exclusivos, permitiendo la integración física y tarifaria entre líneas expresas, alimentadoras e interbarrios, con independencia de cuál fuese la empresa operadora. Por este medio se quebró la ri-

gidez del sistema con las innumerables posibilidades de conexión entre líneas, la demanda se reorganizó conforme a nuevos trayectos entre los mismos puntos y la oferta cobró una nueva dimensión, con ganancias operativas.

La remuneración por kilómetro recorrido

En 1986, las empresas operadoras que hasta entonces cobraban directamente por pasajero transportado, pasaron a ser remuneradas por kilómetro recorrido. El municipio traza la programación pormenorizada del servicio (flota, horarios, extensión del recorrido, etc.), fiscaliza su ejecución, recoge la recaudación diaria de todo el sistema y paga a las empresas por servicio prestado efectivamente, a costos reales. Un reglamento detallado rige los derechos y las obligaciones de las empresas prestatarias del servicio, definiendo las faltas y las sanciones, con el objeto de eliminar ineficiencias y mejorar constantemente la calidad del servicio.

El embarque a nivel: la estación tubular y las líneas directas (*Ligeirinhos*)

El proyecto de estación tubular, creado en Curitiba en 1984 y rechazado por otra ciudad, debió aguardar hasta 1991 por su oportunidad de concretarse. Con el objetivo principal de agilizar la operación de embarque y desembarque de pasajeros, surgió la innovación de la plataforma elevada y protegida, que permite el acceso controlado y un embarque rápido y seguro, que se completa en un octavo del tiempo que requería el sistema anterior. Las personas se sienten más respetadas, el usuario aplaude la innovación y el diseño sorprende y agrada a todos.

En el Brasil, puede decirse que aproximadamente un tercio de los traslados urbanos, cualquiera sea el medio de transporte, son largos en relación con la escala de la ciudad considerada. El usuario de automóvil generalmente escoge su trayecto diario, optando por el más rápido y con tránsito más constante, aunque sea más largo. Con el objeto de ahorrar tiempo, esta opción también puede ofrecerse al usuario del autobús, mediante el uso de líneas directas entre algunos de los puntos más importantes de la ciudad, donde existe concentración de la demanda. En Curitiba, esos puntos son las terminales de integración.

Desde 1991, las líneas directas—que la población bautizó cariñosamente con el apodo de *ligeirinhos*—conectan las terminales de integración, distantes entre sí unos 3,2 kilómetros como promedio, sin paradas intermedias y circulando a una velocidad comercial de 32 km/h. Los *ligeirinhos* favorecen las integraciones, conectando la ciudad de un extremo a otro, creando nuevas opciones y nuevos recorridos, facilitando los desplazamientos y, sobre todo,

CUADRO 2.5. RIT CURITIBA. COSTOS DE LAS LÍNEAS DIRECTAS

(miles de US\$)

	Cantidad	Costo unitario	Costo total	
Estaciones tubulares—				
Inversión pública	119	40	4.760	10%
Vehículos—Inversión privada	248	174	43.152	90%
Total de inversiones			47.912	100%

economizando tiempo a los pasajeros. Los vehículos son de color gris.

Su complementación y ampliación se imponen como solución de bajo costo para atender la demanda creciente y promover el ahorro de tiempo, en desplazamientos cada vez más largos derivados de la continua y acelerada expansión urbana. Un *ligeirinho* reemplaza a dos autobuses convencionales y, por ende, economiza mitad de la flota y su correspondiente costo operativo.

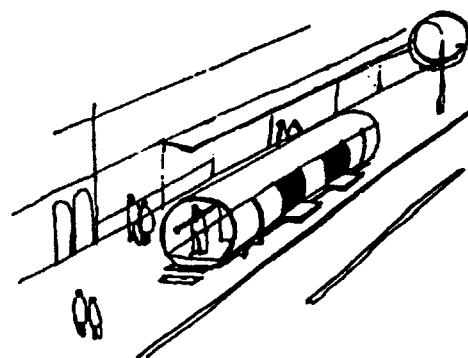
Es más económico porque, al detenerse menos y circular en forma más continua, es menor su consumo de combustible, componentes mecánicos, frenos, cubiertas, etc. Esto hace que la línea sea la de menor costo por pasajero transportado. Además, absorbe de 30 a 40 por ciento de la demanda, hecho que alivia a las otras líneas, especialmente las expresas y ayuda a descongestionar los carriles exclusivos.

Empero, el beneficio más grande que rinden los *ligeirinhos* es la economía de tiempo para los pasajeros, una hora diaria por persona, con lo cual en breve habrá de sobrepasarse las 200.000 horas diarias de economía para la ciudad.

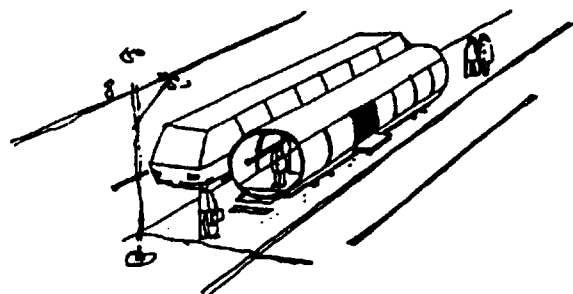
Un beneficio adicional, e importante, es la facilidad de acceso para las personas con dificultades locomotrices, incluso las que usan silla de ruedas. El acceso a las estaciones tubulares se logra por medio de pequeños ascensores y el embarque en los vehículos es rápido y seguro, sin atrasos ni perjuicios para la regularidad, y sin necesidad de líneas especiales que, en general, segregan a las personas con discapacidades físicas.

Actualmente funcionan trece líneas directas que configuran una red complementaria de la que existía y constituyen una opción de transporte nueva y atrayente, que ha absorbido una parte significativa de la demanda.

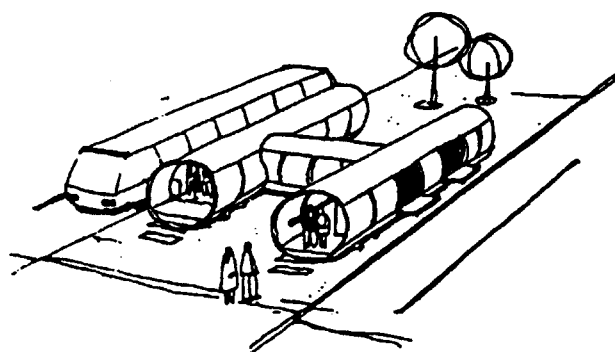
Un estudio realizado en 1992 indicó que un 28 por ciento de los pasajeros de los *ligeirinhos* son usuarios nuevos que optaron por dejar sus automóviles en casa, lo que significa que hay en las calles 30.000 automóviles menos, vale decir cerca del siete por ciento del parque.



Estación tubular central



Estación tubular de doble entrada



Estaciones tubulares interconectadas

Los autobuses biarticulados ("Metro de superficie")

Se trata de vehículos con gran capacidad (270 pasajeros) sin peldaños ni molinetes en los modelos más avanzados, que circulan por carriles exclusivos y brindan la agilidad, la comodidad y la seguridad del embarque y desembarque a nivel de la plataforma, por medio de la tecnología simple pero eficiente de las estaciones tubulares. Se trata de un pequeño "metro" de superficie, con tecnología adecuada a las necesidades y las posibilidades locales.

La instalación de las plataformas elevadas en las termi-

nales y de las estaciones tubulares en las paradas, aseguran al autobús biarticulado las condiciones apropiadas para absorber el aumento de la demanda previsto para los próximos 14 años y ofrecen más comodidad y seguridad a los pasajeros, con un servicio de mejor calidad y menor costo operativo.

La primera línea entró en servicio en diciembre de 1992, con 33 vehículos que transportaban 100.000 pasajeros por día en el eje Boqueirão, con más comodidad y a un costo seis por ciento más bajo que el anterior. La segunda línea comenzó a funcionar en agosto de 1995, en el eje norte-sur, con una flota de 66 vehículos que, al comienzo, transportaba 240.000 pasajeros por día. Ese caudal aumentó a 260.000 en la actualidad y se hace necesario ampliar la flota.

La adopción de los autobuses biarticulados también permitió descongestionar los carriles. Ahora, el tiempo de espera es mayor debido a la reducción de la cantidad de vehículos a la mitad y esto ha permitido mejorar la regularidad de los horarios y distribuir mejor los vehículos a lo largo de la línea, con la ayuda de un buen ajuste y sincronización de los semáforos, cuyo funcionamiento, en el futuro próximo, será accionado con los propios autobuses.

Actualmente los autobuses circulan a intervalos de dos minutos, pero las pruebas realizadas demostraron que es fácil aumentar la frecuencia a un vehículo por minuto. Se duplicaría de esta forma la capacidad de transporte y, merced a un aumento del número de vehículos, podría atenderse el aumento de la demanda proyectado para los próximos catorce años si se mantienen las tasas de crecimiento como hasta el presente.

El tiempo de vida útil de estos vehículos es de diez años, al cabo de los cuales deben ser reemplazados por nuevas unidades. Por esto, aunque el crecimiento de la demanda sea superior al previsto, nunca será tan grande como para impedir que, si es necesario dentro de diez años, pueda lograrse un nuevo mejoramiento de la calidad, aprovechando las nuevas tecnologías que hayan surgido para entonces, sin desperdicio de la inversión efectuada ahora².

Financiamiento

La línea de autobuses biarticulados norte-sur constituyó la contrapartida local en el programa de transporte urbano de

CUADRO 2.6. RIT DE CURITIBA. COSTOS DE LA LINEA NORTE-SUR DE AUTOBUSES BIARTICULADOS

(miles de US\$)

Inversión pública			7.160	19%
Obras	cantidad	costo unitario	costo total	
Adaptación de terminales	6 unid.	200	1.200	
Repavimentación de carriles exclusivos	20 km	160	3.200	
Estaciones tubulares	56	35	1.960	
Estaciones centrales	2	400	800	
Inversión privada			30.162	81%
Vehículos	cantidad	costo unitario	costo total	
Autobuses biarticulados	66 unid.	457	30.162	
Inversión total			37.322	100%

Curitiba cuyo costo ascendió a US\$200 millones, de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo financió US\$120 millones. El programa consistió en una amplia variedad de obras concebidas con el objeto de mejorar el transporte, incluyendo pavimentación de las vías que recorren los autobuses, señalización y seguridad viales, automatización de la planificación y control del transporte público, construcción de terminales de integración, estaciones tubulares, carriles para ciclistas y centros de apoyo al usuario y comunicación con éste mediante un sistema de información claro y actualizado. El programa, que se aprobó en octubre de 1995, se halla en vías de ejecución y ya se completó el 60 por ciento de su cronograma material y financiero.

Los beneficios

El análisis de los datos cuantitativos de los cuadros anteriores permite concluir que las innovaciones adoptadas han beneficiado a la ciudad y a los usuarios de la red integrada. Las ventajas comparativas de las líneas directas, por ejemplo, son la posibilidad del pago anticipado y el embarque a nivel por medio de las estaciones tubulares, que reducen considerablemente el tiempo de embarque por pasajero y, por ende, el lapso de detención de los vehículos. Esto contribuyó a reducir sensiblemente el tiempo de viaje de los pasajeros y exige una cantidad menor de vehículos (menos capital que debe remunerarse) para transportar la misma cantidad de personas.

Los vehículos de las líneas convencionales circulan a una velocidad comercial de 16 km/h, mientras que la velocidad en las líneas directas es de 32 km/h y el tiempo de

² El autobús biarticulado tiene 25 m de largo, 2,60 m de ancho y 3,13 m de altura, con una distancia entre ejes delantero y trasero de 3,45 m, y su peso bruto asciende a 36.500 kilogramos. Tiene motor diesel, con seis cilindros en línea y una potencia de 210 kw (286 hp), está dotado con caja de cambios automática con cinco velocidades de avance y una de retroceso y alcanza una velocidad máxima de 55 km/h. Tiene suspensión neumática con regulación de nivel automática y sistema de frenos ABS, para evitar el bloqueo de las ruedas. El vehículo tiene cinco puertas, sin pendaños, dos de ellas en la parte delantera, una entre las articulaciones y dos en la parte posterior.

embarque es de dos segundos y de un cuarto de segundo por pasajero, vale decir doble velocidad y tiempo de embarque equivalente a 1/8 de las líneas convencionales. En promedio, las líneas directas economizan la mitad del tiempo que antes se gastaba en las líneas convencionales, lo que representa una hora diaria por persona. El número de pasajeros en las líneas directas asciende a 334.000 personas diarias y si se considera un promedio de tres viajes diarios por persona, estamos hablando de unas 111.000 personas y, por ende, más de 100.000 horas diarias que no se desperdician dentro de los autobuses y que, de alguna manera, pueden transformarse en horas productivas.

Otro ejemplo lo constituyen los carriles exclusivos por donde circulan los autobuses biarticulados de las líneas directas. Estas vías, que tienen una longitud total de 56 kilómetros, sirven a los ejes con mayor demanda y por ellas circulan diariamente 497.000 pasajeros. Las unidades se desplazan a una velocidad de 20 km/h, que rinde una economía de 25 por ciento de tiempo en relación con las antiguas líneas convencionales. Si se considera un promedio de tres viajes diarios por persona, se concluye que usan estas líneas unas 166.000 personas y a razón de 20 kilómetros, como promedio, por persona (ida y vuelta), el tiempo de viaje es de una hora en lugar de una hora y quince minutos. A razón de 15 minutos diarios por persona, para 166.000 personas, la economía de tiempo asciende a 41.000 horas diarias, aproximadamente.

Otro beneficio es la disminución del número de vehículos en circulación, pues se calcula que unos 41.000 automóviles permanecen en sus garages. El cálculo se basa en los 31.000 nuevos usuarios de las líneas directas y los 10.000 de las líneas de ómnibus biarticulados. Eso significa que el

nueve por ciento de la flota de automóviles de la ciudad permanece guardado, con la consiguiente reducción de la contaminación atmosférica, la mayor fluidez del tránsito con menor consumo de combustible y el mejoramiento de la calidad del medio ambiente para toda la población.

Los próximos diez años

Será necesario establecer nuevas líneas directas para completar la cobertura espacial de la red en toda la ciudad. Los *ligeirinhos* pueden atender del 30 por ciento al 40 por ciento de la demanda de transporte colectivo, economizando tiempo y facilitando la integración, con ventajas para todos los pasajeros, inclusive los que no utilizan ese servicio, merced a la descongestión de las otras líneas, en especial las expresas. Además, pueden atraer nuevos usuarios.

También se pondrán en circulación autobuses biarticulados en el eje este-oeste, uniformando la operación en toda la extensión de los carriles en los cinco ejes estructurales, con lo cual se reforzará la imagen del sistema y se facilitará su conocimiento y uso por toda la población.

Metropolización

La instalación de varias plantas de armado de automotores que iniciarán su producción en las proximidades de Curitiba dentro de dos años, exige la adopción de algunas medidas en materia de transporte. La solución propuesta, que se halla actualmente en vías de concreción, consiste en la expansión de la RIT hacia el ámbito metropolitano, extendiendo el concepto de la operación en red a todas las zonas ocupadas, cuya demanda de transporte tenga características netamente urbanas, vale decir, que está constituida por desplazamientos cotidianos de ida y vuelta para concurrir al trabajo.

El sistema de transporte de la región metropolitana está subsanando el atraso en que se hallaba en relación con el sistema de Curitiba. Todavía, empero, muestra una superposición excesiva de líneas con baja demanda, que parten desde los puntos periféricos más variados y distantes en dirección al centro de Curitiba.

Los órganos estatales encargados del asunto orientaron mal las soluciones durante los últimos años, debido a que los componentes de inspiración político-partidaria ejercieron su influencia y dislocaron la propuesta técnica, que insistía en considerar la existencia de la RIT y sugería el desarrollo de un sistema paralelo, superpuesto al de Curitiba, con evidente perjuicio para ambos. Ahora, merced a un acuerdo entre los municipios interesados y el gobierno del estado, se procede a la reestructuración de los sistemas municipales orientándolos hacia sus propios centros y no hacia

CUADRO 2.7. RIT DE CURITIBA.

RESUMEN COMPARATIVO DE LOS COSTOS OPERATIVOS

	Línea convencional	Línea directa (ligeirinho)	Expreso articulado	Expreso biarticulado
1. Costo operativo	1,21	1,29	1,41	1,67
2. Costo de administración	0,15	0,16	0,18	0,22
3. Costo de capital	0,53	0,53	0,39	1,57
4. Impuestos	0,06	0,06	0,66	0,04
Remuneración por km (US\$)	1,95	2,04	2,07	3,50
Capacidad de vehículo (pasajeros)	90	110	170	270
Costo del vehículo (US\$)	91.000	174.000	252.000	457.000
Índice de pasajeros por kilómetro	3,6	5,2	5,8	16,3
Costo por pasajero (US\$)	0,68	0,39	0,39	0,21

el de Curitiba, apoyando y reforzando sus funciones naturales como polos de comercio y servicios.

De las terminales de integración allí localizadas deben partir las líneas directas (operadas por empresas locales) a modo de prolongación de las que antes existían en el municipio de Curitiba, como opción para desplazamientos más largos, posibilitando viajes más rápidos y la integración tarifaria con otras líneas, en cualquiera de las veinte terminales que ya están en funcionamiento. Subsistirían líneas convencionales con una dimensión adecuada para atender los desplazamientos de punto a punto a lo largo del eje de ingreso que utilizan las líneas actuales, pero sin llegar a la zona céntrica.

Más adelante se dispondrá la extensión de los autobuses biarticulados que circulan por una vía exclusiva y llegan más allá de los límites municipales, en dirección a los municipios vecinos, ampliando y consolidando la red metropolitana. Todo esto se hará aprovechando al máximo la infraestructura existente (sistema vial, terminales y estaciones tubulares ya instaladas), evitando las grandes inversiones, aumentando la utilización y eficiencia de los equipos disponibles, economizando tiempo y dinero y favoreciendo la integración con tarifa única, que es rasgo propio del transporte de Curitiba.

Conclusión

Un examen rápido del transporte urbano en los países en desarrollo, especialmente en las principales ciudades latinoamericanas, muestra un panorama desolador, casi caótico. En todas las ciudades, salvo escasas excepciones, se observa un alto grado de ineficiencia que maltrata a la población y pone en evidencia las dificultades con que tropiezan los poderes públicos para cumplir su misión de planificar y controlar un servicio público de tanta importancia para la vida cotidiana. Cada día trae aparejado un enorme derroche de tiempo y recursos provocado por la falta de organización material y operativa de una maraña desordenada de líneas de autobuses.

Las autoridades más respetadas en materia de planificación urbana afirman, y ha de coincidir con ellas, que por encima del tamaño mediano no hay una buena ciudad sin un buen sistema de transporte. Para contar con un buen servicio de transporte, empero, esas ciudades no precisan que gastar lo que no tienen con el fin de adquirir tecnologías de avanzada, complejas y onerosas, que no siempre resuelven los problemas de la manera que se promete.

En momentos en que la ciencia y la técnica avanzan a pasos agigantados en varios sectores, cuando el mundo se deslumbra ante las posibilidades infinitas de la informáti-

ca y la electrónica, que pueden hacer mucho pero no todo, es necesario recordar que nada hay que sustituya al contacto humano, al encuentro entre las personas con fines de trabajo, de placer y de convivencia, que llevan al ser humano a construir ciudades en busca de una vida mejor.

Es allí donde el transporte tiene un papel importante y es preciso obrar con lucidez para comprender y admitir que, pese a todos los avances tecnológicos, la mayoría de las personas sólo podrá contar para sus desplazamientos diarios, con ese vehículo tan común, y de tecnología tan difundida y accesible, que es el autobús, y que éste seguirá siendo, durante mucho tiempo, el único medio de transporte posible en la mayoría de nuestras ciudades.

Los perfeccionamientos que muestra Curitiba pueden elevar el desempeño de los autobuses al nivel de los sistemas de transporte dotados de la tecnología más moderna que, por ende, son más caros. Eso es lo que Curitiba viene haciendo durante los últimos años: buscar y encontrar soluciones simples y de bajo costo, pero sumamente eficientes y que rinden beneficios inmediatos a la población. No puede vacilarse en afirmar que ésta puede ser la solución para muchas otras ciudades, aún en los países desarrollados. El alto número de visitas y de solicitudes de cooperación técnica que recibe la ciudad, indica que se está en la senda correcta.

El apoyo del BID y del BNDES, con financiación de importancia para un amplio programa de obras en toda la ciudad fomentados por esas soluciones de bajo costo, refuerzan esa certeza. Las más de cien mil horas ahorradas todos los días gracias al uso del *ligeirinho*, por ejemplo, constituyen una economía inestimable que se deposita día tras día en la cuenta del bienestar colectivo y de la productividad de la población trabajadora de esta ciudad. Ahorro de tiempo, que es lo más valioso, y que puede dedicarse al descanso, al estudio, a la convivencia familiar y que se transforma en vida.

Un camino nuevo

Asimismo, la comodidad y la seguridad de los expresos biarticulados, sumadas a la eficiencia del embarque a nivel de las estaciones tubulares, han deparado más comodidad y calidad a los pasajeros de la red integrada, demostrando que a partir de una visión global de la planificación urbana, el transporte puede evolucionar con dignidad, adelantando las correcciones en el momento oportuno, impidiendo que los problemas crezcan sin adoptar soluciones, como ocurre en muchas ciudades del mundo.

Los expresos biarticulados y las redes de líneas directas (los *ligeirinhos*, que pronto abarcarían el ámbito metropoli-

tano), están contribuyendo considerablemente a mejorar la calidad de la red integrada de transporte, transmitiendo a las personas el respeto que sienten las instituciones y las autoridades públicas por el bienestar de la población. El autobús biarticulado podrá asumir, gracias a su capacidad y eficiencia, el papel que hasta ahora se hallaba reservado a los ómnibus modernos, cuya tecnología exige plazos de instalación dilatados y volúmenes de inversión insoportables para los magros presupuestos municipales.

En Curitiba se ha constatado que, pese a la falta de recursos, es posible realizar esa transición hacia el futuro, por lo menos durante dos decenios, mediante una red integrada de transporte totalmente operada por autobuses, de manera realista, cómoda y eficiente. Por eso se reciben tantas visitas del exterior, de estudiantes, arquitectos, planificadores urbanos, administradores públicos, alcaldes, directores de redes de transporte, consultores internacionales, dirigentes políticos y periodistas, que llegan a verificar y aprender cómo una ciudad del tercer mundo, con algunos recursos financieros y una enorme voluntad política, puede ejercer su creatividad con lucidez, para crecer con calidad y renovarse conservando su memoria, para mejorar hoy preparando su futuro.

Curitiba inscribió en su paisaje urbano y en la literatura internacional sobre ciudades la configuración actual de su red integrada de transporte, revitalizada por la solución innovadora de los *ligeirinhos* y los biarticulados. Creo y espero que otras ciudades estén adoptando soluciones similares porque son buenas y porque son más viables y adecuadas a nuestras posibilidades económicas y financieras actuales. Además, se trata de soluciones urbanas, no exclusivas de Curitiba, aplicables a cualquier ciudad del mundo por encima de cierta dimensión. Creo que, con las adaptaciones necesarias a realidades diversas, muchas ciudades implantarán sus *ligeirinhos* y sus autobuses de gran porte, con líneas interconectadas y con embarque y desembarque en estaciones tubulares, con otros nombres y otras formas, pero siempre reproduciendo el concepto y el modelo que creó el poder público de Curitiba, asociado con la población, abriendo un nuevo camino para el transporte urbano.

Comienza a delinearse una tendencia mundial en busca de soluciones intermedias entre el autobús y el tren subterráneo y muchas ciudades del mundo estudian nuevos rumbos. Curitiba ya encontró el suyo.

Página en blanco a propósito

Proceso de privatización de trenes urbanos y del metro de Buenos Aires

Jorge Kogan¹

Con el objeto de combatir una de las principales fuentes del déficit fiscal, en agosto de 1989 el Congreso de la Nación aprobó la Ley de Reforma del Estado y Empresas Públicas a efectos de reactivar la economía argentina estimulando la operación privada de las grandes empresas estatales. En el caso de los ferrocarriles, el Congreso decidió que la participación privada se llevaría a cabo a través de concesiones.

Cuando se inició el gobierno del presidente Menem (julio de 1989), Ferrocarriles Argentinos (FA), la empresa estatal de ferrocarriles, operaba cerca de 35.000 kilómetros de vías; tenía aproximadamente 92.000 empleados y se encontraba en una situación crítica. La disminución del tráfico de los tres tipos de servicios ofrecidos por FA (carga, pasajeros interurbanos y pasajeros suburbanos en la zona metropolitana de Buenos Aires) era una clara manifestación de la situación expuesta: los volúmenes transportados entonces eran de un 35 a un 50 por ciento inferiores a los de 1965.

El resultado de todo ello se manifestaba en la desastrosa situación financiera (se requería un subsidio de más de US\$2 millones diarios), el alto grado de ineficiencia, un sistema cuya confiabilidad disminuía aceleradamente, malas condiciones de seguridad, etc. Había muy pocas esperanzas de supervivencia para una empresa que principalmente era una fuente de empleo y de servicios sociales, estaba sujeta a presiones políticas, y a la fuerte influencia de los sindicatos de trabajadores y de los proveedores y contratistas. No era difícil prever que, si el statu quo continuaba, los servicios iban a terminar por interrumpirse, en especial por la inercia de la empresa para enfrentar cambios, así como por las restricciones y regulaciones impuestas por su naturaleza estatal.

La estrategia del cambio

Las opciones que se consideraban en aquel momento eran permitir que la situación continuara, lo que podría haber conducido a una cancelación masiva de los servicios, en cuyo caso la totalidad del sistema ferroviario o por lo menos una parte se hubiera cerrado, o bien enfrentar la situación y promover un cambio drástico.

Desde el punto de vista económico, el principal efecto de la suspensión de los servicios hubiera sido la transferencia de los costos a las rutas de carga que normalmente es transportada por ferrocarril, con el consiguiente aumento de tarifas y su efecto negativo sobre las exportaciones, en particular de cereales. Este estado de cosas se habría agravado aún más al contratarse a través de concesiones los servicios de mantenimiento de importantes sectores de la red vial nacional, dado que ello implicó la imposición del peaje y el control del peso y el tamaño de los vehículos. Tales factores incrementaron los cargos viales y, paradójicamente, crearon las condiciones adecuadas para mejorar la posición competitiva del transporte por ferrocarril.

La cancelación de los servicios de pasajeros en la región metropolitana de Buenos Aires habría traído aparejado un gran congestionamiento del tránsito y, lo que es peor aún, la desaparición del único modo de transporte del que disponían cientos de personas. Se habría creado una situación muy crítica, en especial en las horas de mayor demanda, que habría afectado no sólo a los usuarios habituales del ferrocarril, sino también a quienes no lo usan y a las personas que se desplazan a través de otros medios de transporte. Además, la desaparición de esos servicios ferroviarios habría generado una presión política muy difícil de resistir y no se habría contado con la colaboración de los sindicatos. Por lo tanto, era evidente la necesidad de elaborar una estrategia

¹ Vicepresidente de Mercer Management Consulting, Inc., Buenos Aires.

que pudiera ponerse en práctica y fuera aceptable por todos los actores del proceso.

Objetivos de la reforma

Para el gobierno, el proceso de privatización tenía cuatro objetivos principales: i) reducir la carga financiera que representaban los ferrocarriles en el presupuesto nacional (más específicamente, eliminar el subsidio a los servicios de carga y al único corredor viable interurbano de pasajeros para concentrarlo sólo en aquellas líneas de pasajeros interurbanas cuyo servicio pudiera justificarse por razones sociales y en las líneas suburbanas, y transformar el subsidio operativo de los servicios de pasajeros metropolitanos en aportes para inversiones de capital); ii) mejorar el servicio a los usuarios; iii) recapitalizar los ferrocarriles mediante la rehabilitación y la renovación de sus instalaciones y equipos según fuera necesario; y iv) desarrollar la capacidad de gestión del sector privado en materia ferroviaria.

Servicios metropolitanos de Buenos Aires

Desde mucho tiempo se sostenía que los problemas que planteaban los servicios ferroviarios de corta distancia, intensos y colmados, especialmente en las horas de mayor demanda, sólo podían ser resueltos por una administración exclusivamente dedicada a ellos.

El primer paso fue crear, en diciembre de 1989 y como parte de Ferrocarriles Argentinos, la Administración de Ferrocarriles Suburbanos. El segundo paso fue más ambicioso: en marzo de 1991, Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) se escindió de Ferrocarriles Argentinos como una empresa nueva (de carácter transitorio), independiente y estatal. Sin embargo, esto no fue en absoluto el punto final, sino una etapa intermedia hacia un objetivo aún más ambicioso: la privatización.

Las necesidades financieras de los servicios de pasajeros suburbanos nunca se calcularon con exactitud debido a que los costos comunes y conjuntos eran compartidos con otros servicios ferroviarios prestados por Ferrocarriles Argentinos; se estima que tales servicios requerían más de US\$250 millones por año. A pesar de ello, el déficit generado por las operaciones diarias consumía la mayor parte de ese dinero y dejaba escasos recursos disponibles para la rehabilitación del equipamiento, la planta física y las insta-

laciones, lo cual a su vez, provocaba un deterioro aún mayor.

FEMESA operaba un servicio ferroviario suburbano de gran envergadura en el Gran Buenos Aires, a lo largo de una red de 900 kilómetros de líneas que conectaban 267 estaciones, y con cerca de 1800 trenes diarios que transportaban más de un millón de pasajeros por día. El gobierno dividió las líneas operadas por FEMESA en siete grupos de servicios que se ofrecieron como concesiones junto con el sistema de Subterráneos de Buenos Aires (SUBTE), cuyos 44 kilómetros de líneas, que prestaban servicio en 76 estaciones y desplazaban 140 millones de pasajeros por año, eran operados por una empresa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de las privatizaciones de FEMESA y SUBTE, el gobierno retuvo la propiedad de los activos. Los inmuebles no afectados a la explotación, y las áreas no operativas de las terminales de la ciudad de Buenos Aires y otras estaciones principales no forman parte de las concesiones ferroviarias y se administraban en forma separada. Los ingresos que el gobierno obtenga de dicha administración se destinarán a subsidiar los servicios ferroviarios metropolitanos.

Las concesiones se adjudicaron a través de un proceso de licitación pública internacional por un período de 10 años (20 en el caso de SUBTE), prorrogables indefinidamente por períodos adicionales de 10 años. A diferencia de las concesiones de los servicios de carga, las concesiones metropolitanas requerían el aporte de fondos públicos.

El pliego de licitación estableció un servicio mínimo (coches por hora, frecuencia, tiempo de viaje, puntualidad) y el programa de inversiones requerido. Asimismo, se fijaron tarifas máximas para el servicio común y aumentos en las tarifas como premio a las mejoras en la calidad del servicio ofrecido por los concesionarios. Estos eran absolutamente responsables del desarrollo comercial y técnico de las líneas, incluido el cobro de tarifas, y debían ejecutar por lo menos el programa de inversiones identificado por el Estado. Entre los oferentes que presentaban antecedentes y planes aceptables, calificados a través de una rigurosa evaluación, se adjudicó la concesión a aquél que solicitara el menor subsidio en términos de valor presente para los primeros 10 años de la concesión².

A continuación se indican algunos de los aspectos que se tuvieron especialmente en cuenta al diseñar el proceso:

El objetivo era atraer a numerosos interesados con el fin de estimular la competencia y aumentar la cantidad de propuestas presentadas al gobierno para realizar la selección. Una reducida cantidad de oferentes había presentado propuestas para las redes de carga (uno o dos en la mayo-

² Se adoptó un sistema de licitación de tres sobres. En el sobre 1, común a todos los grupos de servicios licitados, debía proporcionarse información sobre la identidad y los antecedentes del oferente (se otorgó especial énfasis al operador ferroviario y a su experiencia en operaciones ferroviarias metropolitanas). En el sobre 2A, específico para cada línea, los oferentes debían presentar un detallado plan de negocios y de operaciones para la concesión; por último, en el sobre 2B, también específico para cada línea, debían presentarse una propuesta financiera para la concesión, en la que debía especificarse el subsidio requerido.

ría de los casos). Por lo tanto, con este antecedente, se realizó una gira internacional de promoción para publicitar el proyecto y generar interés. Por otra parte, una vez presentado y analizado el sobre 1 (antecedentes y experiencia, estados financieros, operador técnico), si un oferente no reunía los requisitos necesarios o si se rechazaba su oferta, se contemplaba la posibilidad de incluir un sobre 1 adicional al presentar el sobre 2 (plan de negocios y propuesta financiera), a fin de mejorar las condiciones rechazadas. De este modo, aquellos interesados que podían satisfacer los requisitos exigidos no eran excluidos del proceso.

La evaluación del plan de negocios (sobre 2A) antes de conocerse la oferta económica (sobre 2B) también fue una consecuencia de la experiencia adquirida con las concesiones de carga. Se sabía que una oferta seleccionada por razones económicas sería muy difícil de anular con fundamentos técnicos, y el objetivo era garantizar la solidez de los planes de negocios de los oferentes que participarían en la etapa final de la competencia.

El beneficio de adjudicar una concesión sólo sobre la base de la oferta más baja, tal como en el caso de los ferrocarriles metropolitanos, radica en que el proceso de adjudicación resulta transparente y bien definido. El riesgo, naturalmente, es que la oferta más baja puede ser la de un oferente que no reúna los antecedentes y la experiencia requeridos o cuyo plan de negocios no sea aceptable. En consecuencia, el propósito del sobre 1 era identificar a los oferentes que no contaban con antecedentes y experiencia suficientes, en tanto que el objetivo del sobre 2A era eliminar a aquéllos que presentaban planes inaceptables. Según el programa del gobierno, cualquier oferente que hubiera superado satisfactoriamente las etapas representadas por el sobre 1 y el sobre 2A era aceptable, y el gobierno estaba entonces en libertad, en ese momento, de seleccionar la oferta más baja (a partir del sobre 2B).

A fines de 1992 se adjudicaron los siete grupos de servicios, y luego se llevaron adelante las negociaciones de los contratos. La primera transferencia de servicios se efectuó en enero de 1994, completándose el proceso de traspaso a todos los concesionarios en mayo de 1995.

La estructura económica y financiera de las concesiones metropolitanas

A fin de responder al llamado a licitación, los oferentes debieron incluir en la propuesta sus propias proyecciones de demanda. La base para la comparación fue la demanda de tráfico de 1990, y todos los adjudicatarios proyectaron un significativo crecimiento.

El ingreso por venta de pasajes surge de las proyecciones

de tráfico y de la aplicación de las tarifas definidas por el gobierno en el pliego de licitación, que permite un aumento del 3,2 por ciento anual a partir del tercer año como recompensa por mejoras en la calidad de servicio, según lo acordado en los contratos. Los ingresos totales por operaciones incluyen las ganancias obtenidas por el alquiler de locales comerciales, espacios para publicidad y por el cobro del derecho de uso de vía a los trenes interurbanos de carga o de pasajeros que utilicen las vías correspondientes al concesionario.

El costo de explotación también debía incluirse en la propuesta. El gobierno adoptó el criterio de que las estimaciones de costo fueran responsabilidad de los oferentes, quienes debían ajustarlas para que respondieran a los niveles establecidos de calidad del servicio y al mismo tiempo presentar una oferta que estuviera en condiciones de competir con las otras en términos del menor subsidio requerido.

En el pliego se definieron asimismo las inversiones requeridas para cada línea (obras, instalaciones y equipo). Los oferentes debían presentar el monto total de las inversiones a realizarse según un programa que ellos mismos propondrían para poder alcanzar los niveles de servicio establecidos.

El desembolso total a cargo del otorgante (el Estado Nacional) está compuesto por el monto del subsidio más las inversiones que se realizarán según lo presentado en las propuestas (menos el canon, si corresponde). Cabe recordar que cada concesión se adjudicó después de haber seleccionado la mejor oferta económica con posterioridad al proceso de preselección que se describió anteriormente.

El pago del subsidio en forma puntual por parte del gobierno es un requisito obligatorio e indispensable para el éxito del programa. A este respecto, los servicios cuya operación no permite que sean autosuficientes desde el punto de vista financiero se encuentran en una posición menos favorable que aquéllos que sí lo son (como quedó claramente demostrado por la cantidad de ofertas presentada para los grupos de servicios que tenían un mayor nivel de demanda, en los que los ingresos y costos de operación estaban casi equilibrados, en comparación con los otros grupos).

Cómo enfrentar los riesgos

Si bien este ambicioso proyecto era interesante en sí mismo, también constituyó el primer intento en el mundo de privatizar integralmente un sistema ferroviario metropolitano de envergadura. Es posible que el tamaño del mercado en América Latina y en el resto del mundo haya determinado que los concesionarios decidieran asumir o por lo menos

mitigar los riesgos intrínsecos del proyecto y los riesgos políticos que éste conllevaba.

Los riesgos que el proyecto encaraba eran los siguientes:

- **Importantes gastos iniciales para afrontar el comienzo de la licitación, la creación de los consorcios, el seguimiento del proceso de licitación y las negociaciones previas a la firma del contrato, así como para prepararse para la toma de posesión durante el período de transición.** Si bien no se revelaron cifras, se estima que los consorcios invirtieron cerca de diez millones de dólares estadounidenses en conjunto en dichas actividades preliminares.

- **Después de la toma de posesión, uno de los principales riesgos eran las proyecciones de la demanda.** Dado que el monto del subsidio solicitado o del canon comprometido no es variable frente al presentado en la propuesta, si las proyecciones de demanda no coinciden con la realidad, los ingresos del concesionario podían ser inferiores o superiores a las estimaciones. En términos generales, la impresión es que las proyecciones de demanda presentadas por los adjudicatarios fueron algo optimistas.

- **Las estimaciones de costos operativos y de inversiones constituían otro factor de riesgo.** En este caso, dado que los niveles mínimos de calidad de servicio y los montos del subsidio son fijos, la variación de los costos también modificará los márgenes de ganancia de los concesionarios.

- **Otro riesgo era de una evaluación desacertada del estado en que se encontraba el sistema en el momento en que se realizó el llamado a licitación.** Dado que este sistema habría entrado en franca decadencia durante las últimas décadas, no podía medirse con facilidad antes de comenzar a operar el nivel de rendimiento, o alternatively, de vulnerabilidad. El alcance de este riesgo sólo se conoció con exactitud una vez iniciadas las operaciones.

- **A fin de limitar algunos de estos riesgos, el gobierno decidió pagar la prima de un seguro de responsabilidad civil para siniestros superiores a los dos millones de dólares.**

Los riesgos que se acaban de mencionar son inherentes a cualquier proyecto privado. Sin embargo, en este caso, los potenciales oferentes consideraron que existían riesgos adicionales causados o que estaban relacionados con la situación del país en ese momento.

Del mismo modo, es evidente que el gobierno también estaba expuesto a un escenario de alto riesgo en relación con el resultado de estas concesiones, como la posibilidad de que el proyecto fracasara; que los servicios se deterioraran o interrumpieran, con el alto costo político que ello implicaría; o que los concesionarios se retiraran, y en consecuencia fuera necesario afrontar el costo de "empezar de nuevo". Teniendo en cuenta lo antedicho, el gobierno hizo

todo lo necesario para asegurar que los concesionarios cumplieran con sus compromisos, como exigir, entre otras condiciones, una garantía de cumplimiento de contrato (por ejemplo, en el primer contrato que se firmó, correspondiente a las líneas del SUBTE y el ex-F.C. Urquiza, se exigió una garantía de cumplimiento de treinta millones de dólares estadounidenses).

Los resultados alcanzados y el futuro

Algunos indicadores operativos muestran los profundos cambios que ocurrieron en el sistema. Entre 1993, último año de gestión pública de todos los servicios ferroviarios y de subterráneos, y 1996, primer año completo de operación privada, la cantidad de pasajeros aumentó un 93 por ciento (ferrocarril) y un 44 por ciento (SUBTE). La puntualidad del sistema ferroviario mejoró un 23 por ciento, y la oferta de servicios ferroviarios creció un 34 por ciento y la de SUBTE un 33 por ciento.

CUADRO 2.8 INDICADORES DEL RENDIMIENTO

	1993	1996	Variación porcentual
Pasajeros—Fc	212.083	413.548	95%
Pasajeros—SUBTE	145.320	198.880	37%
Puntualidad—Fc	76,2%	94,3%	+24%
Subsidios (miles US\$)	360.000	122.000	-66%
Oferta de coches— km (miles)—Fc	95.130	127.460	34%
Oferta de coches— km (miles)—SUBTE	145.310	201.010	33%

El sistema ferroviario está siendo operado satisfactoriamente por empresas privadas y ya está ejecutándose el plan de obras financiado por el gobierno, en virtud del cual los concesionarios comprometieron la ejecución de obras por un total de US\$1.491 millones durante 10 años. Al mismo tiempo están invirtiendo sus propios recursos en el equipamiento de las instalaciones y la adquisición de equipos ferroviarios que tienen una vida útil corta dado que el período de concesión no es lo suficientemente prolongado a los efectos de la amortización. Sin embargo, los concesionarios también adquirieron locomotoras nuevas y usadas.

La posibilidad de aumentar las inversiones ferroviarias con la participación de los concesionarios exige redefinir las concesiones y, sobre todo, prolongar su duración para permitir la amortización de los bienes. Habrá que idear modalidades según las cuales el gobierno pueda invertir en la renovación y ampliación de la infraestructura, y el concesionario privado pueda invertir en el material rodante, sobre todo para ofrecer servicios de calidad diferencial.

En este contexto, el proceso puede dividirse conceptualmente en dos etapas: la primera, que profundiza lo que ya se empezó y se centra en los temas críticos que aún no se han abordado, podría denominarse etapa de "consolidación"; la segunda, más ambiciosa, tiene por objeto lograr una sustancial mejora de la capacidad del sistema mediante la incorporación de nuevos tipos de servicio. Esta etapa podría llamarse "transformación". La primera será un apoyo de la fase de "estabilización" que ya ha comenzado, mientras que es posible que la segunda permita que el sistema ferroviario alcance su mejor nivel de desempeño operativo en términos de estándares internacionales.

Al iniciarse este proyecto de privatización, el objetivo del gobierno fue no sólo reducir el aporte económico a los ferrocarriles, sino también cambiarles el perfil. Los contratos de concesión que se firmaron reflejan esta intención, dado que el aporte del gobierno gradualmente se desplazará del subsidio operativo a las inversiones durante los años que dure la concesión. Es éste un período de estabilización destinado a que el sistema "marche sobre ruedas".

Conclusiones

A fines del año 1995, 11 ferrocarriles incluidos los de carga ya eran operados por empresas privadas. Al comienzo de este proceso, Ferrocarriles Argentinos tenía una pérdida superior a las US\$800 millones por año, de los cuales el 35 por ciento correspondía a los servicios metropolitanos, el 25 por ciento a los de pasajeros interurbanos, y el 40 por ciento a los servicios de carga. La operación privada permitió reducir el subsidio a menos de US\$200 millones. Las ganancias derivadas de la productividad son elevadas, y la cantidad total de empleados ferroviarios se redujo a 17.000.

Cabe destacar los motivos por los cuales se tomaron algunas de las decisiones y medidas y de qué manera se llevaron a cabo. La decisión principal fue reducir la participación del Estado tanto como fuera posible, lo cual, al ser una decisión política, era el resultado de la abrumadora ineficiencia de las empresas públicas y de la incapacidad del gobierno para manejar este tipo de negocio en forma eficiente. Así, se adoptó un método de concesiones según el cual los operadores del sector privado fueran totalmente responsables de las operaciones y de la infraestructura.

Sin duda alguna, una de las fuerzas impulsoras de este proceso fue el deseo de reducir o eliminar las transferencias financieras del Tesoro, con excepción de aquéllas que se requirieran para garantizar la continuidad de los servicios de trenes urbanos.

Las circunstancias no permitían un período de transición o una etapa intermedia para reorganizar el ferrocarril esta-

tal. Por lo tanto, se decidió que el propio proceso de privatización sería el medio que se utilizaría para reestructurar y reorganizar los ferrocarriles, mientras que la administración eficiente sería responsabilidad específica de los operadores privados. Por otra parte, el gobierno tenía que aprender, y continuará haciéndolo, cómo desempeñar este nuevo papel en el que debe cuidar el interés público en vez de administrar el negocio, tal como lo había venido haciendo durante los años anteriores.

El proceso de privatización descrito ha dejado varias enseñanzas: (a) para llevar adelante la privatización ferroviaria, todas las partes interesadas deben interiorizarse del tema, y así lograrse un consenso, proceso que demandó aproximadamente un año; (b) quienes dirigen la privatización deben encontrar el equilibrio entre el deseo de explorar todos y cada uno de los aspectos del proceso y construir elaborados mecanismos de licitación, con la necesidad de mantener el impulso inicial del proceso y evitar desalentar a los oferentes alargando los plazos; (c) dado que esta era una experiencia nueva en todo el mundo, las expectativas eran altas, aunque cautelosas. La respuesta de las empresas privadas nacionales y extranjeras demuestra que la evaluación del proyecto por parte del sector privado ha sido positiva. Sin perjuicio de las motivaciones que pueden haber determinado el interés de muchas clases diferentes de empresas, resulta obvio que el proyecto era interesante en sí mismo y que se justificaba correr los riesgos que traía aparejados; y (d) puede ser difícil valorar correctamente las concesiones ferroviarias, lo cual, a su vez, puede determinar la imposición de exigencias irreales a las partes interesadas y errores de cálculo por parte de los oferentes. Podría ser necesario hacer ajustes a las negociaciones realizadas, dado que estos procesos no siempre se resuelven de una sola vez.

En síntesis, en la Argentina confluyó una comunidad de intereses en favor del éxito del programa. Al mismo tiempo, existía incertidumbre debido a lo novedoso de la experiencia y a la crítica situación imperante en el país cuando el proceso comenzó. Así, a pesar de que las negociaciones contractuales son difíciles de terminar dado que los distintos aspectos a ser tenidos en cuenta son sumamente complejos, es necesario comprender que se necesita una decidida voluntad política a fin de llevar adelante un proceso de esta naturaleza tratando de hallar soluciones equilibradas para las partes interesadas en los complejos problemas que presenta una transformación como la emprendida, y dotar a la relación entre el gobierno y los concesionarios de una flexibilidad que permita manejar adecuadamente cualquier circunstancia inesperada.

Página en blanco a propósito

El sistema de trolebuses de la ciudad de Quito

César H. Arias¹

En este trabajo se describen los esquemas de funcionamiento del transporte público de pasajeros en la ciudad de Quito², tomando como referencias el marco institucional (autoridades), los usuarios y los operadores del sistema, describiendo algunos de los resultados obtenidos y los obstáculos encontrados.

En la última parte se incluyen algunas reflexiones sobre la viabilidad del proyecto y del sistema, que podrían contribuir a mejorar el sistema de transporte en la ciudad y beneficiar a la gran mayoría de habitantes que dependen de este servicio.

Análisis de la situación

El problema del transporte en Quito

El transporte es un problema que afecta a las grandes ciudades, particularmente en el tercer mundo. Este problema se refleja en altos costos de desplazamiento derivados de la congestión, que pueden clasificarse en costos relacionados con el tiempo de viaje, tiempo de espera, costos de operación de los vehículos, costos derivados de la contaminación

ambiental y costos energéticos.

El sistema de transporte está constituido por varios elementos interrelacionados, que deben organizarse y administrarse adecuadamente para adaptarse a las demandas de movilidad de las personas.

El campo del transporte es complejo y en él intervienen una gran cantidad de disciplinas como la planificación urbana, la ingeniería de transportes, las políticas de transporte y de desarrollo, las autoridades, los importantes aspectos ecológicos y ambientales, así como los aspectos sociológicos o culturales.

Debido a que el transporte es un servicio vital para las comunidades urbanas, se convierte en un elemento político extraordinariamente susceptible de manipulación y de presión para obligar a los gobiernos a tomar determinadas decisiones.

En el caso del Ecuador, la falta de interés académico sobre los temas relacionados con el transporte y por ende la falta de técnicos en este campo, determinó que el tratamiento de los problemas y el asesoramiento a los niveles políticos no haya contado con el nivel suficiente como para enfrentar los problemas del transporte urbano. En este contexto, las "soluciones" adoptadas sufrieron de evidentes fallas conceptuales³.

El marco institucional

El problema del transporte urbano tiene un elemento básico que muchas veces no se estudia en profundidad, que es la organización institucional. Cuando las ciudades son pequeñas, los problemas de transporte generalmente son simples; pero cuando las ciudades crecen éstos se vuelven mucho más complejos. En el caso ecuatoriano, el esquema institucional no pudo modernizarse para atender el acelerado crecimiento de la población y de la urbanización ocurrido en los años setenta y ochenta⁴.

¹ Director de la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte.

² La ciudad de Quito es la capital de la República del Ecuador y tiene 1.200.000 habitantes. La ciudad española fundada en 1534 por Sebastián de Benalcázar conserva todavía su trazado primitivo que obedeció a la concepción renacentista, es decir, de un urbanismo en damero, que al tener que adaptarse a una topografía montañosa ha adquirido características muy especiales. El centro histórico es uno de los más extensos de América y constituye todavía el corazón económico de la ciudad. El 14 por ciento de los viajes que se realizan dentro de la zona urbana tiene como origen o destino el centro histórico de Quito. El Quito moderno se extiende hacia el sur y hacia el norte del centro histórico. En el sector norte se encuentran los nuevos centros económicos y urbanísticos de la ciudad. La ciudad cuenta con aproximadamente 1300 kilómetros de vías urbanas que se disponen principalmente de norte a sur y está servida por aproximadamente 2500 autobuses de transporte público de propiedad de empresas y cooperativas privadas que transportan aproximadamente 1.200.000 de personas por día, y desde 1996 cuenta con el Sistema Integrado de Transporte cuyo eje fundamental es la línea troncal central de 11 kilómetros de longitud, servida por 54 trolebuses articulados, que se conecta en los extremos (estaciones de transferencia) con 60 autobuses alimentadores que llegan a los barrios.

³ Puede mencionarse lo ocurrido en la ciudad de Quito cuando en 1980 se implantó un carril exclusivo para autobuses sin tomar en cuenta ninguno de los aspectos técnicos de operación. Como resultado se duplicó el tiempo de viaje de los autobuses que transportaban el 80 por ciento de los viajeros, lo cual favoreció al transporte particular. En dicho proyecto no se analizaron las condiciones de operación de los vetustos autobuses, la capacidad de los carriles ni los sistemas de paradas y controles.

⁴ La ciudad de Quito pasó de 500.000 habitantes en 1970 a 1.200.000 en 1996.

En el Ecuador existen más de diez organismos⁵ que tienen injerencia en el transporte, lo cual imposibilita el establecimiento de una política común y coherente. Dentro de estos organismos, el problema del transporte no recibe un tratamiento adecuado, y por lo tanto cada uno de ellos actúa en forma independiente. Al mismo tiempo, la responsabilidad sobre el manejo del transporte urbano está diluida debido a que las competencias no están determinadas en forma clara y precisa. Por ejemplo, en el caso de la planificación del transporte de la ciudad existían más de dos organizaciones que tenían la facultad de planificar y regular el transporte.

El enfoque de organismos como el Consejo Nacional de Tránsito⁶, cuya composición y organización parecen no ser las más adecuadas a las necesidades del país, y que por otro lado concentra funciones y toma decisiones motivadas políticamente, ha dado lugar a una situación totalmente irregular y apartada de la realidad del servicio de transporte público.

Por otro lado, los mecanismos de control del cumplimiento de normas y leyes tampoco cuentan con procesos sistematizados que conlleven el cumplimiento de las mismas leyes y reglamentos de tránsito. A ello se agrega que las leyes y reglamentos necesitan mayor objetividad y estructuración y su aplicación es difícil. En este contexto, es muy común la corrupción, el descontrol, la ineficiencia y la apatía total de los organismos de transporte y de tránsito del país.

Asimismo era necesario descartar la idea de que los problemas de transporte pueden solucionarse sólo mediante un incremento del parque automotor o a través de la ejecución de grandes proyectos de transporte tipo metro o tren ligero.

⁵ Entre ellos podemos mencionar al Ministerio de Gobierno, del cual dependen el Consejo Nacional de Tránsito y la Dirección Nacional de Tránsito (policía); el Ministerio de Obras Públicas; el Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Información y Turismo, y el Ministerio de Bienestar Social, del cual dependen la Dirección Nacional de Cooperativas y la Superintendencia de Compañías. En el caso de las provincias y los cantones existen los Consejos Provinciales de Tránsito, las Jefaturas de Tránsito y los Juzgados de Tránsito.

⁶ Integrado por el Ministro de Gobierno (interior), dos delegados de la Policía Nacional, tres delegados de los sindicatos de choferes, un delegado de las fuerzas armadas, un delegado del Ministerio de Obras Públicas y un delegado de la Asociación Nacional de Conductores de Vehículos. Entre otras, este organismo tiene las funciones de fijar las tarifas a nivel nacional, conceder los permisos de operación a las empresas y cooperativas y autorizar la creación de las mismas.

⁷ En 1993 existían 8 asociaciones, 12 empresas y 27 cooperativas. Según los datos de la Dirección de Tránsito, existirían 1.550 vehículos matriculados; sin embargo si se analizan los costos por asociaciones, el total de vehículos ascendería a 2.000 autobuses. Esto contradecía muchas aseveraciones de los representantes de los empresarios, que mencionaban que entre 1988 y 1991 el parque automotor se había reducido en un 45 por ciento. El número de vehículos denominados "populares" que recibió subsidio en el mes de febrero de 1993 en la ciudad fue de 1.622. Como puede observarse los datos estadísticos son imprecisos y revelaban que no existía información suficiente y el consiguiente control sobre el parque de vehículos de transporte público.

⁸ Esto significa que existe una gran cantidad de autobuses que han sobrepasado el límite de 20 años establecido por los reglamentos. Por otro lado, no hay que olvidar que el límite de 20 años es un límite excesivo, ya que la vida útil de los autobuses es de 7 a 10 años y en casos extraordinarios, con buenas prácticas de mantenimiento y una reconstrucción total, puede llegar a un máximo de 15 años.

En este sentido, debe recordarse la experiencia de la ciudad de Guayaquil donde se introdujo un servicio de furgonetas que ha provocado mayor congestión en el tránsito y ha encarecido el transporte de los usuarios.

En otro ejemplo, también en la ciudad de Guayaquil, se trató de solucionar el problema solamente a través de la implantación de nuevos modos de transporte. Este es el caso del "transporte fluvial" sobre el río Guayas (que corre paralelo a la ciudad), que fue implantado a un costo elevado y que hoy está fuera de servicio por la falta de demanda de pasajeros.

Debe deducirse entonces que no basta con la implantación de medios de transporte, sino que paralelamente debe contarse con los correspondientes estudios de demanda y un sistema de administración gerencial que permita una operación óptima y que sea lo suficientemente flexible como para adecuarse a los cambios de la ciudad, a los procesos de reubicación de los habitantes, a los cambios en el uso de la tierra, a las políticas de crecimiento, a las necesidades sociales y a la atención de los barrios de menores ingresos.

Los transportistas

En Quito los servicios de transporte público están a cargo de asociaciones autorizadas (cooperativas), de empresarios privados⁷, de la Empresa Municipal de Transporte y de propietarios no autorizados que utilizan vehículos de diversa índole para el transporte colectivo, a cualquier hora del día y en las zonas marginales de la capital y durante las noches en toda la ciudad.

La tarifa de transporte en Quito es una de las más bajas de todas las capitales latinoamericanas, y también es la única ciudad de la región en cuyas zonas periféricas se transporta a los usuarios en camionetas descubiertas con escasas modificaciones de seguridad o de comodidad.

Los empresarios privados de la ciudad poseen autobuses, colectivos y "busetas". Las tres categorías varían en cuanto a su capacidad; pero la forma en que organizan y manejan los servicios es básicamente la misma en los tres casos.

De acuerdo con las investigaciones realizadas en 1991 por la Unidad de Estudios de Transporte del Municipio de Quito, en las cooperativas y empresas que proveen servicios en la ciudad, el promedio de edad del parque automotor es de aproximadamente 18 años⁸. Esta cifra demuestra que los autobuses de la ciudad de Quito se encontraban trabajando en condiciones de peligro, con un alto costo de mantenimiento y produciendo elevados niveles de contaminación, lo que representa un encarecimiento del costo del transporte.

En 1990 las condiciones de transporte presentaban características graves de congestión e incomodidad, midiéndose valores de hasta 9 pasajeros por metro cuadrado de área útil. La política de tarifas no había permitido la renovación del parque, observándose una tendencia a la desinversión en el transporte público.

Según las cifras de la Empresa Municipal de Transporte (EMT), en julio de 1991 la empresa transportaba aproximadamente 800 pasajeros por autobús por día (esta cifra puede estar subestimada, ya que de acuerdo al sistema que se utilizaba para el cobro de pasajes, el control probablemente no es el más eficiente) y en términos generales la EMT abastecía alrededor del 5 por ciento de la demanda de viajes de la ciudad.

Los servicios autorizados del sector privado dejaban de circular en la ciudad aproximadamente a las 20:00 horas, a partir de la cual el transporte realmente se torna informal, cambian los recorridos, muchas veces las tarifas, y los barrios de menores ingresos son atendidos generalmente por servicios informales.

Como se dijo anteriormente, las tarifas del transporte público son uniformes en todo el país y son casi con certeza inferiores al costo global por pasajero transportado en la ciudad. La EMT no llega a cubrir el costo de operación y su funcionamiento obedece al afán de compensar el progresivo desgaste de la calidad del servicio de las cooperativas que abastecían a los barrios de menores ingresos.

Los transportistas suelen alquilar por días sus vehículos a choferes profesionales a cambio de un porcentaje fijo de los ingresos, que en abril de 1991 equivalía aproximadamente a mil pasajes. Este sistema propicia "la guerra del centavo", es decir la competencia por conseguir pasajeros, demorando el recorrido en unos casos y compitiendo por llegar primero a la parada en otros, con los consiguientes problemas de demoras e inseguridad de los usuarios. También implica largas jornadas de trabajo para los choferes asalariados, lo que los obliga a retirar sus unidades en las primeras horas de la noche, cuando comienza a disminuir la demanda.

Un rasgo especial del transporte en Quito fue siempre la rotación semanal de los vehículos entre los diferentes recorridos, que se realiza para equiparar los ingresos de los empresarios del sector, pese a las variaciones existentes entre los diversos itinerarios en cuanto al volumen de pasajeros y al costo de operación. Sin embargo, en los últimos años se ha observado una tendencia a que determinadas empresas operen exclusivamente en ciertas rutas.

En la práctica, tanto las empresas como las cooperativas de transporte⁹ no funcionan como tales, y son solamente conjuntos de individuos que trabajan independientemente y no tienen una "caja común" ni talleres o instalaciones administrativas y gerenciales.

La EMT, además del subsidio inicial derivado de la donación de unidades, debe cubrir sus costos con los ingresos de la terminal interprovincial de pasajeros y de un edificio de estacionamiento de 500 plazas en el centro histórico de la ciudad.

La falta de racionalidad en la determinación de las tarifas y la falta de "organización empresarial" de los transportistas, combinadas con la manipulación de políticos y dirigentes de transportistas y decisiones gubernamentales erráticas, completaban un cuadro con muy pocas posibilidades de cambios inmediatos en el futuro.

Para mejorar la situación y tratándose de un sistema de transporte con elementos interrelacionados e interactuantes, se consideró necesario que el Municipio de Quito se hiciera cargo de la administración del sistema de transporte para garantizar a las empresas un rendimiento razonable sobre sus inversiones, fruto de una tarifa real y el conocimiento de la demanda de viajes sobre las rutas, costos de operación, procesos de subsidio adecuados y otros elementos reglamentarios que mejoren el sistema de transporte.

Los usuarios

El crecimiento urbano de la ciudad de Quito se produjo en los años setenta y ochenta y ejerció una fuerte presión sobre el servicio de transporte público. El espectacular incremento en el número de automóviles, la imposibilidad física de ampliar las vías y la inoperancia gerencial del sistema de transporte, se reflejó en una creciente congestión en la ciudad.

Los usuarios del transporte público, estimados en un 1.200.000 viajeros diarios, constituyen aproximadamente el 80 por ciento de todos los viajes motorizados que se realizan en la ciudad. Al no estar estos usuarios organizados ni tener formas de presión que no sean la protesta en las calles, cuando aumentan las tarifas, no tienen acceso a las decisiones de los consejos de tránsito constituidos por autoridades y transportistas.

Al existir muy poco control sobre tarifas, rutas, horarios, frecuencias, calidad y una demanda excesiva de transporte

⁹ Hasta 1991, las cooperativas no recibían subsidios y se quejaban de que las bajas tarifas les impedían solventar la adquisición de vehículos nuevos, que el gobierno no les prestaba ningún tipo de apoyo, y que por el contrario la EMT recibía el subsidio del gobierno a través de la donación de los autobuses. En este año, al parecer como una reacción espontánea a la crisis, se introdujo un sistema de subvenciones a los empresarios privados.

respecto de la flota en servicio, las condiciones de transporte se tornaron realmente alarmantes¹⁰.

Se estima que el costo del transporte para la población es mucho mayor de lo que se piensa generalmente. Como se señaló, se puede creer que el mantenimiento de tarifas bajas favorece a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, las tarifas bajas implican una disminución de la oferta y la calidad de servicio de transporte, lo que se traduce en un incremento del precio que justamente pagan los sectores menos favorecidos. Por otro lado, al carecer de un sistema integrado de transporte y debido a la conformación alargada de la ciudad, el usuario debe tomar en promedio tres autobuses para llegar a su destino.

El costo del transporte¹¹ no es solamente el precio de la tarifa sino que a él debe agregarse el excesivo tiempo de viaje, la incomodidad, el tiempo de espera en las paradas y finalmente la inexistencia del servicio que hace que en muchas ocasiones se tome un transporte tipo camioneta o taxi a tarifas mayores.

Si se analizan los grupos de usuarios, encontramos que en el transporte público el 48 por ciento viajan por razones de trabajo, el 21 por ciento lo hacen por motivo de estudios, mientras que el 14 por ciento viajan por compras y el 17 por ciento por trámites y otros motivos. Esta composición revela la importancia que revisten el trabajo y el estudio, que absorben un 69 por ciento del total de viajes, y que éstos se concentran en determinadas horas del día.

La situación del transporte colectivo implicaba que existía un transporte ineficiente, peligroso, informal, que segregaba a los grupos de niños, ancianos y minusválidos que se encontraban desprotegidos y con muy pocas posibilidades de cambio.

Principales estrategias

La participación municipal

La participación municipal en el transporte se remonta a los años cuarenta, cuando se fundó la primera empresa de transporte. En el período 1988-92, se advirtió que el problema de transporte de la ciudad no se solucionaría sola-

mente con incrementos de la flota de la Empresa Municipal de Transporte, ni con el advenimiento de un nuevo modo (metro, tren ligero u otros), sino que más bien el problema tenía que encararse desde un punto de vista estructural y sistémico.

En este contexto, la municipalidad creó una unidad específica para el estudio del problema. Los estudios propusieron la racionalización del sistema de transporte, que implica una reestructuración institucional, un proceso de racionalización de las rutas y de la red de transporte, la implantación de un sistema integrado de transporte público cuyo eje central sería un carril exclusivo sobre la principal avenida de la ciudad, que atravesaría el centro histórico, servido por trolebuses articulados.

En esta propuesta, la municipalidad, pasaría a desempeñar un papel preponderante en la definición de la política de transporte de la ciudad, incluyendo las tarifas y la administración del sistema.

Las autoridades municipales elegidas para el período 1992-96, acogieron las ideas iniciales y comenzaron a trabajar en el tema de transporte masivo de la ciudad. Este fue uno de los diez problemas prioritarios que encaró la municipalidad y con el apoyo del gobierno nacional, con el fin de buscar una solución duradera y eficiente al transporte.

Los lineamientos generales de la propuesta municipal son los siguientes:

Aspectos institucionales

Analizado el marco institucional, se observó que el gran número de entidades relacionadas con el transporte y la dilución de las responsabilidades conjuntamente con problemas técnicos de manejo del transporte, son la base de una crisis del transporte público en las grandes ciudades que no tenía posibilidades de mejoramiento ni en el corto ni en el mediano plazo.

La propuesta municipal incluyó la asignación al municipio de un papel primordial en el manejo de la política de transporte de la ciudad. Para ello se necesitaba el apoyo del gobierno nacional con el fin de que la municipalidad tuviera todas las atribuciones que le permitieran tratar el problema en un marco integral de desarrollo. Como uno de los caminos era la reforma de la Ley de Tránsito, se incorporaron estos aspectos en la ley de Régimen para el Distrito Metropolitano.

Ley del Distrito Metropolitano de Quito

La Ley del Distrito Metropolitano de Quito, tramitada en el Congreso Nacional, encarga al Municipio del Distrito Metropolitano "la planificación, regulación y coordinación

¹⁰ Los problemas fundamentales de los usuarios son la incomodidad, el exceso de tiempo de viaje, la inseguridad de los autobuses, la falta de transporte en horas de la noche y la falta de acceso a los barrios periféricos en los que la demanda no es suficientemente alta, el mal estado de los caminos y la existencia de tres horas "pico", una en la mañana (ingreso al trabajo) otra al mediodía (salida de colegios y escuelas que hacen jornada única de las 7:00 a 13:00 horas) y la más importante en la tarde a partir de las 17:00 horas.

¹¹ A propósito del Proyecto Trolebús de la Municipalidad de Quito, se efectuó un estudio de la "disposición a pagar" que incluyó 7.000 entrevistas a usuarios ubicados en la ruta del trolebús. Estas entrevistas realizadas en enero de 1991, estimaron una "disposición a pagar" del usuario de \$/142 sucres, equivalentes aproximadamente a 15 centavos de dólar, mientras que el precio del pasaje era de 50 sucres, es decir 5 centavos de dólar. Mucho se especuló sobre si la encuesta de disposición al pago en realidad implicaba la posibilidad de pago real de esa tarifa por parte de la población o si por el contrario reflejaba nada más que un deseo de cambio en el sistema de transporte; pero lo que sí está claro es que tanto el mejoramiento del sistema de transporte y la racionalización tarifaria son imprescindibles.

de todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción”.

Creación de la unidad de planificación y gestión de transporte (UPGT)

Mediante resolución de la alcaldía y tomando como base la Unidad de Estudios de Transporte creada en 1990, en agosto de 1995, se creó la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (UPGT), con el fin de llevar a cabo las funciones encomendadas al municipio por la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en lo que se refiere al transporte. La UPGT tiene a su cargo la administración del sistema de transporte de la ciudad, pero no opera el sistema de trolebuses, sino que lo fiscaliza en cuanto a la recaudación y al nivel de servicio.

Como en la mayoría de las ciudades donde las necesidades de transporte son importantes, es necesario que exista un sistema de administración (gerenciamiento) que permita ordenar, supervisar y actualizar constantemente el servicio. Para ello es necesario conocer en detalle todas las características de las rutas y los modos de transporte que se ofrecen dentro de la ciudad, y todos ellos deben estar reglamentados y controlados de tal manera que puedan ofrecer los servicios en condiciones satisfactorias para los empresarios y para los usuarios. Por lo tanto, esta administración debe sustentarse sobre la base de un esquema técnico, político y económico. Los desequilibrios en el transporte se producen fundamentalmente debido a problemas de tarifas, problemas de eficiencia, de reglamentación, de tipo político y de la falta de condiciones técnicas para la solución de los problemas.

Sistema de transporte público integrado

Uno de los problemas más graves fue la falta de oferta, ya que al mantenerse congeladas las tarifas y con un sistema ineficiente que eleva los costos del transporte, las inversiones en este sector fueron prácticamente nulas por más de una década.

La propuesta municipal, aparte del Plan de Racionalización del Transporte Urbano, intentaba mejorar la oferta e implantar un “sistema integrado de transporte” que mejorara la eficiencia de la ciudad, que fuera el inicio de un proceso de transformación y que permitiera la aplicación racional de un subsidio al transporte, si así lo requerían las decisiones políticas.

Este sistema tomó en cuenta aspectos fundamentales como la demanda y la búsqueda de los modos más adecuados y las mejores opciones técnicas, económicas y financieras. También se han considerado todos los aspectos

relacionados con el medio ambiente que en la actualidad preocupan a la ciudadanía y las autoridades.

El sistema integrado tiene tres elementos fundamentales. El primero es la línea troncal servida por trolebuses articulados¹², que fue seleccionado luego de una evaluación técnica, económica y financiera de las distintas alternativas.

Un segundo elemento del sistema integrado son dos estaciones de transferencia que se encuentran ubicadas en los extremos de la red troncal (Villa Flora-La Y), que son los sitios de embarque y desembarque hacia o desde los barrios ubicados en los extremos sur y norte de la ciudad. Estas terminales de transferencia funcionan mediante el sistema de prepago (compra de boletos antes del embarque).

El tercer elemento del sistema integrado es el que está compuesto por las líneas troncales laterales, que correrán paralelas al sistema troncal principal y que permitirán desviar el tráfico que innecesariamente cruza el centro histórico de la ciudad. A éstas se suman todas aquellas líneas que partiendo de las estaciones de transferencia llegan hacia los diferentes barrios o viceversa.

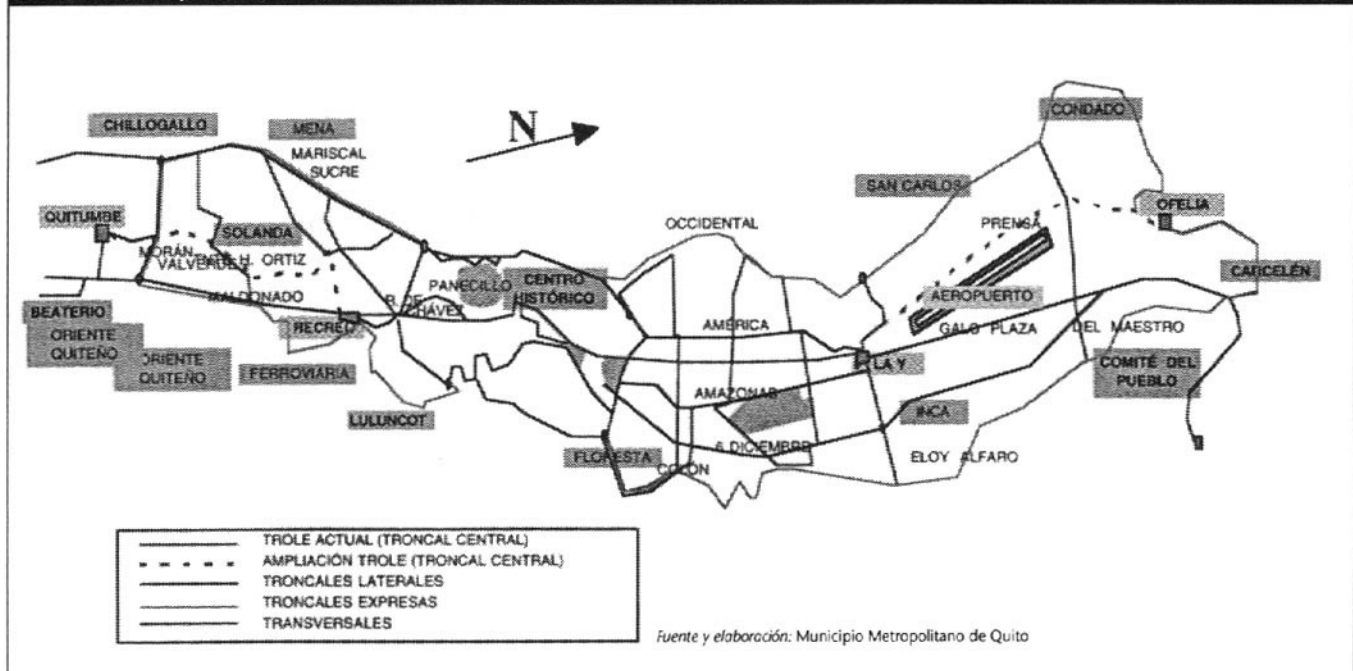
El sistema integrado es una red de transporte público que tiene por objeto permitir la movilización de los pasajeros mediante el pago de un solo pasaje entre cualquier punto de la ciudad, mediante transbordos en sitios estratégicos, donde se localizan las estaciones de transferencia o paradas de integración.

En su primera etapa, el sistema está conformado por tres vías troncales, la central operada por trolebuses articulados y dos vías laterales paralelas con autobuses de gran capacidad en la parte central de la estructura urbana, con lo que se forma un sistema de tres vías troncales principales de gran capacidad en sentido norte-sur-norte en el sector de mayor demanda de viajes, como se puede apreciar en el esquema que se presenta en el gráfico No. 1.

La troncal central y las troncales laterales van desde “La Y” en el norte, hasta “El Recreo” en el sur, puntos en los cuales se han construido estaciones de transferencia en las que el sistema de gran capacidad es alimentado longitudinalmente por líneas secundarias de transporte urbano desde los sectores norte y sur, mediante autobuses denominados alimentadores. Por ahora se encuentra en funcionamiento la troncal central servida por trolebuses más 12 líneas alimentadoras (seis al norte y seis al sur), inaugurada el 17 de diciembre de 1995, previéndose para 1997 la inauguración de las troncales laterales.

¹² Los trolebuses tienen una capacidad máxima de 180 pasajeros que circulan con intervalos de 2 minutos y a una velocidad media de 20 km/h que disminuye en un 50 por ciento el tiempo de viaje. Esta línea troncal tiene una longitud total de 11 km. Y 20 paradas por sentido.

GRÁFICO 1. ESQUEMA DEL SISTEMA INTEGRADO DE LA CIUDAD DE QUITO



La línea de trolebuses une el sector de la "Y" en el norte con el sector de El Recreo en el sur y atraviesa el centro histórico. El recorrido se realiza en carriles exclusivos, complementados por un sistema de prepago y de paradas elevadas que permiten que los usuarios tengan un acceso fácil y a nivel, y por lo tanto un significativo ahorro de tiempo tanto en el pago como en el embarque, permitiendo además el acceso a las personas discapacitadas. El carril exclusivo y el menor tiempo de parada permiten ciertas ventajas en tiempo de viaje respecto de los vehículos livianos, lo que favorece el desplazamiento de los usuarios del automóvil hacia el transporte público.

La troncal central sirve de acceso al centro histórico y ha permitido eliminar una gran parte de los autobuses contaminantes y deficientes del centro histórico, previéndose que con las troncales laterales se mejorará substancialmente el transporte en este sector, acortando el tiempo de viaje y disminuyendo la contaminación y la congestión.

Las troncales laterales occidental y oriental pasan por la periferia del centro histórico, evitando así que ingresen al sector los pasajeros que están de paso.

El sistema de trolebuses está diseñado para que sea operado mediante concesión a la empresa privada, aunque en la actualidad el municipio, a través de su Unidad Operadora, tiene a su cargo la operación de la troncal central. Se optó por esta alternativa en vista de que por ser la primera experiencia en el país, se desconocían con exactitud algunos factores como la reacción del usuario frente a la "transferencia de unidades" y la aceptación de la tarifa.

Previamente se habían realizado estudios de la "disposición a pagar" y la elasticidad de la demanda, pero éstos debían ser confirmados. Estos factores han sido analizados y se está preparando la concesión del sistema a la empresa privada. La municipalidad retiene la función de planificar, regular, gestionar y fiscalizar el transporte en la ciudad. Los autobuses alimentadores son operados por empresas privadas y las troncales laterales serán también operadas por empresas particulares.

La municipalidad tiene también a su cargo la política tarifaria, para lo cual ha desarrollado un programa de cálculo de tarifas para el transporte público, que sirve de base para la determinación de los valores que permitan un desarrollo armónico de las empresas de transporte y del nivel del servicio.

La segunda etapa del sistema integrado comprende el fortalecimiento de la troncal central mediante convoyes de trolebuses con una capacidad de 12.000 pasajeros/hora/dirección y la extensión de 6 kilómetros, tanto al norte como al sur de la ciudad utilizando los mismos conceptos mediante la construcción de dos estaciones de transferencia, una en cada extremo.

Desde las nuevas estaciones de transferencia se crearán líneas expresas, que serán operadas con autobuses convencionales y que circularán por vías periféricas, hasta puntos estratégicos en los cuales se unirán con las troncales laterales. Para permitir la transferencia de pasajeros, en los puntos de contacto se construirán paradas especiales denominadas "Paradas de integración".

Adicionalmente se establecerán líneas transversales, que estarán unidas a las trocales longitudinales mediante paradas de integración o por mecanismos de integración tarifaria que permitirán que el sistema troncal sea alimentado también transversalmente desde los sectores circundantes.

Sistema convencional de transporte

El municipio está interesado en un proyecto de racionalización de todo el sistema a través de la formalización del sector. Esto implica modificar los procedimientos de concesión de rutas, fortalecimiento de la empresa privada, inventario de la flota de vehículos y políticas operativas.

Como primera medida se ha realizado el inventario y la constatación física de las unidades de transporte público y de transporte escolar. El inventario de taxis se está realizando actualmente y terminará en el mes de marzo, y luego se iniciará la realización del inventario de los vehículos de transporte pesado que sirven al distrito.

Con los resultados de este inventario se ha generado una base de datos que contiene la situación física y operativa de todas las unidades de la flota de la ciudad, lo cual permite el otorgamiento de permisos de operación y la regulación de las diferentes empresas y cooperativas, generándose a su vez instrumentos de control, planificación y gestión.

Antes de la implantación del proyecto Trolebús, se desarrolló la primera reforma de rutas, cuya aplicación permitió obtener excelentes resultados para la ciudad.

Debido a las expectativas creadas en la ciudad, la flota de autobuses creció a 2.500 unidades, creando problemas de sobreoferta. Esta situación permitió que se tomaran medidas para limitar la vida útil, de los autobuses. Mediante resolución de la municipalidad se retiraron del servicio 960 autobuses de más de 20 años de antigüedad, logrando con esta medida incrementar el ingreso de los operadores, disminuir la congestión y la contaminación, eliminar US\$500.000 mensuales por pago de subsidios y establecer condiciones claras de funcionamiento.

Tránsito

En materia de tránsito se está trabajando en la instalación de señales y semáforos, así como en estacionamiento y circulación. Gran parte de esta actividad se encuentra a nivel de estudios, pero se han tomado algunas medidas que están mejorando el tránsito de la ciudad.

Se halla en proceso de implantación un sistema automatizado de semáforos con control centralizado que cubren 140 intersecciones situadas en el eje del proyecto de trolebuses y su área de influencia inmediata.

En diciembre de 1995 se creó el Centro de Operación del

Tránsito, que depende del Departamento de Tránsito de la UPGT. Está encargado de canalizar los diferentes problemas detectados en las vías, a las entidades encargadas de solucionarlos, a fin de mejorar el flujo de vehículos y de peatones. Este departamento se encarga de vigilar, informar y colaborar en todos los acontecimientos que se susciten en el campo del tránsito y el transporte de la ciudad.

Resultados alcanzados

Demanda de transporte

Dentro del modelo de simulación del transporte elaborado para determinar la demanda, se estimó que se serviría a 140.000 pasajeros por día. El sistema previsto contemplaba una primera etapa de 54 trolebuses articulados de 180 pasajeros de capacidad y luego una ampliación a 71 unidades. Sin embargo, la demanda promedio actual es de 150.000 pasajeros por día, y en un día se han llegado a transportar 202.000 pasajeros. Esta demanda puede aumentar con la instalación de las líneas de autobuses alimentadores que actualmente son seis en el sector norte y seis en el sector sur.

De acuerdo con la demanda se hace necesario incrementar la capacidad del sistema mediante la implantación de "convoyes" de dos trolebuses articulados. Se ha decidido llevar a cabo este proyecto con financiamiento del gobierno nacional dentro del mismo esquema de la primera etapa. Paralelamente se encuentran en proceso de implantación las troncales laterales que contribuirán a reducir la "presión" de los viajes sobre la troncal central.

Aceptación ciudadana

Uno de los aspectos importantes dentro de este proceso ha sido la extraordinaria aceptación ciudadana del sistema, que ha llegado al 90 por ciento de aprobación por parte del público usuario. Además, se eliminó de las vías por donde pasa el trolebús el transporte en autobuses convencionales propulsados a diesel, manteniéndose tres carriles en cada sentido para el tránsito liviano. Esto significó un importante ahorro en el costo de operación para los vehículos livianos, que se vieron librados de las excesivas paradas inesperadas del transporte convencional, lo que incrementaba la congestión. Por otra parte, las condiciones de operación del trolebús mejoraron significativamente el medio ambiente por la disminución de las emisiones de partículas de carbón de los autobuses.

Otro elemento considerado en esta aceptación es la rapidez del sistema y el menor costo de transporte para los más pobres que viven en zonas más alejadas, ya que la tarifa única les permite hacer transbordos sin costo adicional.

Disminución de tiempos de viaje de los usuarios

Según los estudios realizados a través del modelo de simulación de viajes, el tiempo de viaje ahorrado por las personas es de aproximadamente 18.000 horas diarias. Inclusive se ha verificado un cambio de usuarios del automóvil hacia el trolebús, especialmente en los viajes al centro de la ciudad.

Política tarifaria

La política tarifaria decidida por la municipalidad se basa en el cálculo del costo de operación y mantenimiento del sistema, así como en el valor de reposición del equipo. No se considera la inversión inicial que fue realizada por el gobierno nacional. El valor del pasaje inicialmente fue de 22 centavos de dólar, y a partir de enero de 1997 es de 27 centavos de dólar. También se considera una tarifa reducida para menores de 18 años, ancianos y minusválidos, que constituyen el 30 por ciento del total de viajeros y que pagan el 50 por ciento de la tarifa normal.

Después de transcurrido aproximadamente un mes de la vigencia de la nueva tarifa, se ha considerado conveniente hacer un análisis de la demanda del sistema, determinando la elasticidad de la misma.

Se han realizado las regresiones pertinentes, y se ha podido establecer que la demanda del sistema de trolebuses es inelástica, es decir que a pesar del incremento producido en la tarifa, la demanda no ha sufrido prácticamente ninguna alteración.

Este aspecto puede corroborarse con la encuesta de disposición a pagar efectuada durante el mes de diciembre de 1996, a través de la cual se pudo establecer que la disposición a pagar de la población era de S/950, es decir prácticamente igual al valor de la nueva tarifa fijada. Esta podría ser la explicación del comportamiento de la curva de demanda para el caso que se analiza, ya que la población estaba dispuesta a pagar prácticamente un valor equivalente al nuevo pasaje.

El estudio de demanda podrá efectuarse a un nivel más profundo cuando haya transcurrido un tiempo mayor al actual, ya que prácticamente hace un mes se implantó la nueva tarifa pero durante una semana el país sufrió los efectos de la crisis política producida por el cambio inesperado de gobierno, por lo que no se consideró la información del período comprendido entre el 5 y el 11 de febrero.

Mejoramiento del medio ambiente

Se ha estimado que durante el año de operación del trolebús las emisiones de contaminantes atmosféricos han

disminuido aproximadamente de 400 a 500 toneladas. También ha disminuido el nivel de ruido, y en general se ha mejorado el aspecto urbano de la ciudad. Por otra parte, se han establecido nuevos centros comerciales privados ubicados cerca de la terminal de transferencia. También ha disminuido la intrusión visual debido a la eliminación de autobuses en esta vía, que anteriormente circulaban en largas filas especialmente por el sector del centro histórico.

El sistema ha provocado un cambio de comportamiento de los usuarios, ya que existe confiabilidad en el servicio y se observa una conducta de respeto mutuo. Además, ha aumentado la limpieza, tanto en los trolebuses como en las paradas y estaciones.

Acceso de minusválidos y ancianos

Una parte importante de la planificación del sistema consistió en facilitar el acceso a personas discapacitadas, para lo cual se realizaron obras especiales en los terminales, paradas y trolebuses.

En las terminales se construyeron rampas de acceso a los andenes, accesos especiales en los lugares de cobro e instalaciones especiales en los servicios; en las paradas se construyeron rampas de acceso y salida, accesos especiales en los lugares de cobro, y en los trolebuses se instalaron rampas especiales para embarque y desembarque, y se habilitaron lugares dentro del trolebús para sillas de rueda.

Servicio a barrios populares

El servicio a barrios populares ha mejorado significativamente debido a que los usuarios tienen acceso al sistema integrado a través de autobuses "alimentadores"; éstos llegan a las estaciones donde se puede efectuar la transferencia a los trolebuses. Por otra parte, el nivel de servicio ha mejorado en términos cualitativos, ya que se realiza hasta la medianoche, situación que no ocurría con el sistema anterior. Por esta razón se ha observado que la demanda de la hora pico de la tarde se ha extendido hacia la noche sobre la base de la confiabilidad del sistema.

Es necesario mencionar también que el pago de los autobuses alimentadores se efectúa sobre la base de los vehículos/kilómetros recorridos, lo que ha evitado la competencia y la "guerra por el centavo". Todo esto es fiscalizado a través de un equipo especializado de la UPGT.

Problemas encontrados

Resistencia de los transportistas privados

Las empresas y cooperativas de transporte fueron las principales afectadas por el nuevo sistema, ya que tuvieron que cambiar las rutas y obviamente perdieron demanda de

pasajeros. Además, por primera vez, la municipalidad comenzó a planificar y fiscalizar el sistema, habiéndose hallado problemas tales como que el 40 por ciento de los autobuses que circulan en Quito se encuentran en situación irregular. Paralelamente, se tomaron medidas como la fijación de la vida útil de un autobús en 20 años, lo que significó que salieran de circulación aproximadamente 1.000 autobuses.

Resistencia de los organismos de tránsito tradicionales

Debido al cambio institucional, los organismos encargados del transporte que tradicionalmente habían manejado este sector, sintieron que su poder había disminuido y por lo tanto boicotearan la acción municipal, valiéndose de diferentes medios.

La oposición política

La oposición política, especialmente antes de que se ejecutara el proyecto, manifestó abiertamente su desacuerdo, confundiendo a la opinión pública acerca de su utilidad.

Posteriormente, el Consejo Nacional de Tránsito, con el apoyo del gobierno nacional (contrario políticamente al municipio) dificultó la labor municipal expidiendo permisos de operación, para lo cual no tenía competencia legal. Esta situación ha cambiado con el nuevo gobierno y hay fundadas esperanzas de que se pueda seguir con el plan de racionalización del transporte de la ciudad.

El proceso burocrático para llevar a cabo el proyecto

Luego de los estudios correspondientes, tal vez una de las dificultades mayores fue el largo proceso burocrático de la obtención de crédito, especialmente dentro del gobierno ecuatoriano, que duró aproximadamente dos años.

La excesiva demanda de pasajeros

Si bien la aceptación del sistema ha sido grande, la demanda ha determinado que se acelerara la construcción de la segunda etapa del proyecto, para la cual se están realizando los estudios correspondientes extendiéndose los fuentes de financiamiento. Mientras tanto se está optimizando la operación con los actuales recursos.

La viabilidad del proyecto

La viabilidad del proyecto depende de varios factores, entre los que se puede mencionar una política tarifaria coherente, un manejo eficiente del sistema, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del municipio y la voluntad política de los alcaldes de turno.

En cuanto a la política tarifaria, se están sentando las bases para que las tarifas sean fijadas siguiendo una metodología técnica, independiente de cualquier posible compromiso o presión política. Para ello es necesario dictar una ordenanza estableciendo el modelo tarifario correspondiente. El incumplimiento de este paso podría ser desastroso para la vida del proyecto.

El manejo eficiente del sistema depende de la capacidad de gestión de la unidad operadora del trolebús. Por esta razón se ha planteado un sistema de concesión que permita un manejo eficiente del sistema de trolebuses, ya que existe el riesgo de pérdidas ocasionadas tanto por la evasión y los fraudes como por la falta de eficiencia, debido en parte a las trabas burocráticas y falta de tecnología.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión del municipio, es un elemento clave en el cumplimiento del plan de racionalización del transporte de la ciudad, ya que la UPGT, encargada no solamente de supervisar el financiamiento del sistema integrado, del que forma parte el trolebús, manejado por la Unidad Operadora (la cual es independiente de la UPGT), sino también de supervisar el sistema de transporte en general.

Si no existe una adecuada capacidad de planificación y administración del proyecto global de transporte, existe el riesgo de tener serios tropiezos en la operación del sistema de trolebuses.

Por último, la voluntad política de los alcaldes que gobiernen la ciudad en el futuro es un factor determinante para que el proyecto mantenga su viabilidad. A este respecto es necesario mencionar que la opinión pública favorable al sistema podrá influir decisivamente en la posición que adopten las autoridades.

Costo y financiamiento del sistema

El costo del sistema se desglosa de la siguiente manera, en millones de dólares de los Estados Unidos:

CUADRO 2.9 COSTO DEL SISTEMA (millones de dólares)

Vehículos e infraestructura eléctrica	46,3
Terminales, vía y paradas	7,0
Semaforización	2,3
Sistema de boletaje	2,0
Total	57,6

El financiamiento fue facilitado por el gobierno nacional a través de un crédito otorgado en términos concesionarios al gobierno ecuatoriano por el gobierno de España. El proceso de selección se hizo mediante licitación internacional.

ANEXO

Sistema de trolebuses**Los vehículos**

El sistema de trolebuses que se encuentra en funcionamiento consta de 54 unidades articuladas de 180 pasajeros, suministradas por el Consorcio Español AEG Ibérica-Cobra.

Los vehículos son Mercedes Benz modelo 405-G, con un motor de emergencia de 150 HP propulsado a diesel y que trabaja con una línea de contacto de 700 voltios. Son de corriente alterna y por lo tanto tienen un inversor de corriente continua a corriente alterna. El sistema eléctrico tiene ocho subestaciones que alimentan la línea de contacto.

Cada vehículo tiene 51 asientos dispuestos a los dos lados, mientras que el motor de emergencia se encuentra localizado en la parte posterior. Además cuenta con una plataforma en cada una de las tres puertas que permite el acceso al mismo nivel entre la parada y el trolebús, para facilitar el embarque y desembarque de pasajes y permitir el acceso de personas discapacitadas.

Los vehículos tienen 17,75 m de longitud, 2,50 m de ancho con un área interior total de 41,38 m². Tienen un peso vacío de 17,283 kilogramos y la carga máxima de pasajeros en condiciones de seguridad es de 11.500 kilogramos.

Condiciones de operación

El sistema trabaja desde las 5:00 horas hasta las 24:00 de lunes a viernes, y de 6:00 a 22:00 horas los sábados, domingos y días feriados.

El intervalo entre unidades en hora pico es de 2 minutos. Las horas de mayor demanda son entre las 6:30 y las 7:30 horas, entre las 12:30 y las 13:30 horas y entre las 17:00 y las 19:00 horas. El índice de pasajero/kilómetro del sistema integrado (IPK) es de 5,5 p/km. Sin embargo, si se anali-

zan individualmente los autobuses alimentadores, éstos tienen un IPK de 4,6 mientras que el trolebús tiene un IPK de 7,0.

Paradas

Se cuenta con 40 paradas de 24 metros de longitud y 2,50 metros de ancho, construidas de aluminio y vidrio, y equipadas con una boletería y dos máquinas canceladoras automáticas que aceptan monedas, fichas y tarjetas magnéticas. Estas permiten un sistema de prepago y paso a la sala de espera, de tal manera que una vez que llega el vehículo a la parada, las personas pueden ingresar directamente por cualquiera de las tres puertas que se abren automáticamente al llegar el vehículo.

Terminales de transferencia

Están ubicadas a cada uno de los extremos de la línea de trolebuses. Tienen un andén de 10 metros de ancho y 120 metros de longitud. En total ocupan una superficie de 50.000 metros cuadrados que incluyen 1.000 metros de área administrativa, supervisión, servicios y ventas de comida rápida y artículos menores y 2.400 metros de talleres. Estas terminales reciben aproximadamente 56.000 viajeros por día.

Carriles exclusivos

Los carriles exclusivos de la vía del trolebús tienen un ancho de 3,50 metros cada uno, excepto en el centro histórico de la ciudad, donde circulan por las calles existentes. El pavimento es de tipo flexible y se han experimentado algunos problemas en la capa de rodadura debido a la calidad del asfalto utilizado. Estos carriles están segregados del tránsito regular en la mayoría del trayecto por "bordillos" y en otros sitios con pintura sobre el pavimento.

3 TERCERA PARTE

Gobernabilidad

Taller

Gestión municipal

Página en blanco a propósito

El gobierno local: una responsabilidad compartida

Andrew Nickson¹

En casi toda América Latina, los gobiernos locales son formalmente responsables de la provisión de los principales servicios urbanos. Sin embargo, hasta hace poco las municipalidades no contaban con los recursos humanos o financieros suficientes para realizar adecuadamente esas tareas. Su fuerte dependencia con respecto al gobierno central para el financiamiento y las inversiones, y la insuficiente movilización de sus propios ingresos, se combinaron para limitar el alcance de la acción municipal. En la mayoría de los países, por lo tanto, la autonomía municipal estuvo sumamente limitada en la práctica. Las autoridades municipales también se mostraban reacias a cooperar con el sector privado en la provisión de servicios urbanos, y esta tarea era realizada en la práctica por organismos del gobierno central. Las autoridades municipales también descuidaron al sector informal, a pesar de su creciente significación económica en casi todas las ciudades latinoamericanas.

En los años noventa, sin embargo, dos factores se combinaron para alterar radicalmente este panorama. En primer lugar, estaban haciéndose aparentes las desastrosas consecuencias de haber descuidado los gobiernos locales durante décadas de rápida urbanización en las pujantes metrópolis de la región. La planificación urbana realizada por el gobierno central se había vuelto de naturaleza casi exclusivamente sectorial, con escasa coordinación entre los numerosos organismos estatales encargados de la provisión de los servicios, que en muchos casos no tenían la responsabilidad necesaria. Probablemente la razón más importante del rápido deterioro de la calidad de la vida urbana fue la ausencia de una planificación urbana integral que abarcara diferentes sectores. Ello condujo a procesos de contamina-

ción ambiental, el caos en materia de tránsito, la falta de espacios verdes y una severa escasez de vivienda. En respuesta, surgió una nueva preocupación por fortalecer la única institución capaz de proporcionar una planificación urbana que fuera a la vez integral, responsable y democrática, el gobierno local.

En segundo lugar, alrededor de la misma época, el creciente fenómeno de la globalización puso de relieve la necesidad de que las ciudades mejoraran su infraestructura con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional. Surgió una creciente conciencia de que una infraestructura física deficiente—camino, transporte público, comunicaciones—y una infraestructura social inadecuada—servicios de salud y educación, agua y alcantarillado y eliminación de desechos sólidos—estaban poniendo en peligro las perspectivas de que las ciudades latinoamericanas se convirtieran en “polos de crecimiento” a través de una mayor interacción económica con el resto del mundo. Nuevamente, ello condujo a una renovada preocupación por el gobierno local como la institución mejor ubicada para estimular y coordinar los esfuerzos de innumerables instituciones del sector público y privado en el logro del crecimiento económico local.

No debe sorprender, por lo tanto, que la descentralización se haya convertido actualmente en una importante característica de la América Latina contemporánea. La autonomía política de los gobiernos locales está siendo fortalecida virtualmente en todos los países de la región. Las municipalidades están asumiendo nuevas responsabilidades en la provisión de servicios urbanos, y al mismo tiempo están procurando un nuevo papel como “facilitadores” de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación con otros actores sociales. Están desarrollándose nuevas formas de asociación entre los gobiernos locales y el sector privado, con el objeto de financiar las inversiones

¹ Especialista en gestión municipal, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham, Inglaterra.

de desarrollo a largo plazo que deben acompañar a la urbanización. Al mismo tiempo las municipalidades están desarrollando asociaciones con organizaciones que representan a las poblaciones más pobres de su jurisdicción, con el fin de asegurar que el diseño y la ejecución de los nuevos mecanismos de provisión de servicios se adecúen a las necesidades locales y generen la participación de la comunidad y su disposición a pagar por los bienes públicos.

Sin embargo, para que esto tenga éxito, esta tendencia global hacia la descentralización presenta dos importantes desafíos para las autoridades municipales: mejorar la eficiencia en la provisión de servicios a través de la cooperación con el sector privado y una mejor gestión interna, y promover el buen gobierno mediante un mejor proceso de rendición pública de cuentas frente al gobierno central y a los ciudadanos locales.

Mejoramiento de la eficiencia en la provisión de los servicios

Cooperación con el sector privado

En la búsqueda de una mayor eficiencia, están adelantándose nuevas formas de organización que con frecuencia involucran una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios urbanos. En muchos casos las empresas del sector privado se encuentran en una posición de prestar servicios públicos en forma menos costosa y más eficiente que el sector público. Existen ejemplos de ello en el campo del transporte público, el manejo de desechos y ciertas tareas de asesoramiento como la planificación urbana y la capacitación. Cuando existe participación del sector privado, es necesario asegurar que la orientación hacia el logro de utilidades pueda garantizar una provisión uniforme de servicios a todos los segmentos de la población, y asegurar que no se afecten las fuentes de ingresos municipales destinadas a proveer subsidios cruzados a otros servicios que no resultan tan eficientes.

Debido al hecho de que el sector privado con frecuencia refleja intereses personales o de grupo, las ONG y los grupos de base popular tienen una mayor legitimidad para representar a los segmentos más pobres de la población. En el pasado, el papel de las ONG se limitaba generalmente a la ejecución de programas específicos a nivel vecinal. Pero las ONG y las organizaciones vecinales también pueden llevar a cabo tareas de administración urbana, especialmente en lo que se refiere a la participación de grupos que han sido focalizados para recibir atención especial. La existencia de ONG con suficiente capacidad y grupos activos de presión constituyen también condiciones previas importantes para incrementar la responsabilidad de la admi-

nistración municipal. En los casos que se presentan a continuación se describen nuevas formas de asociación entre las municipalidades y otros actores, que demuestran la capacidad para mejorar radicalmente la provisión de servicios básicos en América Latina.

Manejo de desechos sólidos a través de microempresas

El manejo de desechos sólidos es una responsabilidad municipal en casi todos los países de América Latina, y con frecuencia en este sentido han surgido importantes problemas debido a una inadecuada administración. La limpieza de calles generalmente se realiza solo en las que están pavimentadas y con un elevado tránsito de peatones. Típicamente, menos del 50 por ciento de la basura se recoge y se transporta, y la cobertura es particularmente insuficiente en los sectores de bajos ingresos de la ciudad. Sólo el 35 por ciento del total de los desechos es tratado higiénicamente antes de su eliminación. La recuperación y el reciclado por lo general no forman parte del circuito formal de administración de desechos y nunca han sido considerados como una responsabilidad del gobierno local. Por el contrario, quienes recogen desechos por cuenta propia han tendido a ser castigados por las autoridades municipalidades.

En los últimos años, las nuevas formas de cooperación entre las municipalidades y el sector privado han conducido a un mejoramiento en la eliminación de desechos en varias ciudades latinoamericanas. Las diferentes formas que asume esta cooperación abarcan todas las etapas del ciclo de los desechos. Algunas promueven la recuperación en el punto de origen. Otras desempeñan un importante papel en el barrido y la limpieza de calles, en la recolección de basura y en el transporte y eliminación final de los desechos, utilizando tecnologías apropiadas adaptadas a las necesidades locales. En muchos casos, las microempresas operan bajo contratos o concesiones otorgados por la municipalidad, por períodos que varían de cuatro meses a varios años. El contrato por lo general determina la zona que habrá de ser atendida, la duración del servicio y la forma de pago.

En el Perú, algunos de los contratos celebrados con microempresas especifican el número de lotes a ser atendidos, el servicio que será provisto (en términos de toneladas, metros cúbicos y kilómetros), la frecuencia de la recolección y los horarios de trabajo. En La Paz, Bolivia, se paga a las empresas de acuerdo a un precio establecido convenido en el contrato por tonelada recogida, aunque en otros lugares se utilizan criterios menos objetivos. En general, la vigilancia diaria del servicio ofrecido por las microempresas es llevada a cabo por supervisores de los departamentos encargados del saneamiento urbano.

Ciertas formas de “privatización social” han beneficiado particularmente a los sectores más pobres que con anterioridad estaban excluidos incluso de los servicios de saneamiento urbano más básicos. En Guatemala, pequeños empresarios ofrecen directamente a la población servicios de saneamiento urbano con la aprobación de la municipalidad. En Medellín, Colombia, los trabajadores informales de recuperación de desechos se han organizado en una cooperativa con el apoyo de la municipalidad que contrata sus servicios. En Lima, Perú, y El Alto, Bolivia, algunas ONG han organizado empresas sin fines de lucro de uso intensivo de mano de obra que proporcionan una gama de servicios de saneamiento en comunidades pobres. En todos los casos, sin embargo, la capacidad de las autoridades municipales para llevar a cabo sus funciones normativas, reglamentarias y de supervisión se ve limitada por la falta o la desactualización de la legislación, y la falta de profesionalismo de su propio personal en materia de manejo de desechos (WASTE y otros, 1996).

Suministro de agua urbana través de cooperativas

Desde 1978, SAGUAPAC ha proporcionado agua potable a Santa Cruz, la segunda ciudad de Bolivia. Este es el sistema urbano de suministro de agua y alcantarillado de propiedad cooperativa más grande del mundo. Todos sus 72.000 clientes son automáticamente miembros de la cooperativa. Cada dos años se llevan a cabo reuniones generales en cada una de las diez zonas geográficas en las que se divide la ciudad, en la cuales los clientes eligen a dos representantes a la junta de administración de SAGUAPAC. Esta junta, integrada por 20 miembros, designa al gerente general y establece las tarifas. En las reuniones generales también se elige a dos representantes a una junta de reglamentación integrada por 20 miembros, encargada de vigilar el funcionamiento de la junta administrativa. SAGUAPAC es reconocida como la mejor empresa de provisión de agua potable de Bolivia. Tiene cuatro empleados por 1.000 conexiones, la mitad de los que tiene SANAPA, la empresa de agua potable de La Paz. Su gerente ha ocupado esas funciones desde 1986, en marcado contraste con los gerentes de otras empresas de agua potable, que regularmente cambian con cada nuevo gobierno municipal. Sus tarifas y el salario de su personal son algo mayores que el promedio nacional, pero los clientes tienen asegurados un servicio de agua limpia y un abastecimiento durante las 24 horas del día.

La principal razón de esta mayor eficiencia de SAGUAPAC parece ser que su estructura cooperativa protege a los administradores de indebidas interferencias políticas, especialmente en lo que se refiere al personal y la adjudica-

ción de contratos. Además, la estructura cooperativa significa que SAGUAPAC no se ve limitada por demoras jurídicas en los procedimientos de licitación y en la administración de préstamos externos que afectan a las compañías de suministro de agua que están directamente administradas por el gobierno local. En la práctica, ello significa que los proyectos de inversión se ejecutan mucho más rápidamente y en forma más eficiente que los de esas otras empresas. El modelo de SAGUAPAC está difundándose en Bolivia: recientemente se han creado nuevas cooperativas de suministro de agua potable en Tarija (1988) y en Trinidad (1991). En 1995 el Banco Mundial manifestó que SAGUAPAC era una de las mejores empresas de provisión de servicios de agua potable y alcantarillado de América Latina (Nickson, 1997).

Cooperación pública y privada en materia de transporte urbano

Un buen sistema de transporte es esencial para el desarrollo económico urbano. Sin embargo, las ciudades latinoamericanas han enfrentado importantes problemas en materia de transporte: el gran incremento de los costos de inversión y mantenimiento; la mayor contaminación atmosférica; la creciente congestión del tránsito; los mayores niveles de dependencia con respecto al petróleo, y el menor acceso de los pobres a los servicios de transporte. La municipalidad de Curitiba, en Brasil, presenta un notable ejemplo del posible papel que puede desempeñar el gobierno local en la provisión de un eficiente sistema de transporte público a través de la integración con la planificación del uso de la tierra, llevado a cabo en asociación con el sector privado. A fines de los años sesenta, la municipalidad creó el Instituto de Planificación e Investigaciones de Curitiba (IPPUC), una mezcla de “grupo de investigación” y departamento de planificación, y pronto adquirió reputación internacional por su coherente planificación urbana basada en un sistema de transporte público con autobuses poco costoso y altamente eficiente.

La base de la estrategia de Curitiba ha sido la existencia de un desarrollo comercial y residencial de alta densidad a lo largo de cinco corredores que se extienden desde el centro de la ciudad. Estos corredores se han desarrollado a lo largo de importantes rutas que contienen una calzada dividida para tránsito de alta velocidad, calzadas interiores para el tráfico local de menor velocidad, y un carril central para el sistema de autobuses. El sistema, incluida la estructura de tarifas, es administrado por la municipalidad, aunque es operado por empresas privadas de autobuses. Los ingresos se transfieren a la municipalidad, que paga a los

conductores en base a su rendimiento. Regularmente, el cumplimiento del contrato por parte de los operadores privados es vigilado por inspectores municipales. La responsabilidad general del sistema de tránsito masivo corresponde a una institución municipal, URBS, que ha contratado personal calificado y tiene autoridad para arbitrar las disputas que surgen entre otros organismos municipales que tienen responsabilidades en materia de transporte. La ejecución del sistema ha contado con la asistencia de leyes de zonificación de cumplimiento muy estricto, así como incentivos al cumplimiento, en particular una base de datos computarizada acerca de los requisitos legales para la planificación, y un sistema de aprobación acelerada.

Una mejor administración interna

Ya sea que las municipalidades conserven la responsabilidad “interna” por la provisión de los servicios o contraten dichos servicios con el sector privado o voluntario, la mayor eficiencia puede verse limitada por una débil administración interna. Las principales debilidades incluyen una deficiente planificación y presupuestación, la existencia de sistemas contables que no generan una información gerencial adecuada, el exceso de personal, la falta de estructuras e incentivos para una carrera profesional municipal, un deficiente sistema para asegurar el mantenimiento de la nueva infraestructura, controles ineficaces para las compras y el control de inventarios, y una selección ineficiente de inversiones. Por esta razón, el mejoramiento de las prácticas de administración constituye un importante desafío para los gobiernos locales de la región.

Sorprendentemente, el tema del desarrollo de los recursos humanos—clave para una mejor administración—ha estado ausente del debate sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina. Con frecuencia se le considera un aspecto puramente “técnico”, que de alguna forma habrá de solucionarse a medida que aumente el movimiento hacia la descentralización. Sin embargo, la transferencia de nuevas competencias y recursos financieros a las municipalidades no garantizará un incremento en la eficiencia o la eficacia de los sistemas de provisión de servicios locales, si no mejoran las prácticas administrativas existentes. Por el contrario, dado el exceso de personal y la naturaleza ineficiente de las administraciones municipales, probablemente solo cree más problemas que los que logre solucionar, y corre el riesgo de desacreditar a todo el proceso de descentralización. Los gobiernos locales adolecen de cuatro importantes problemas de administración.

Estilo de liderazgo unipersonal

La administración municipal tiende a estar altamente personalizada en la figura del alcalde. Este estilo de administración se refleja en la naturaleza de facto de la estructura de organización, que guarda escasa relación con el diseño *de jure* establecido en los organigramas y en las descripciones de trabajo que los acompañan. La falta de normas y responsabilidades efectivas en materia de organización significa que la delegación funcional de autoridad no se cumple. En cambio, existe una concentración de las decisiones al nivel más alto y una correspondiente falta de decisiones en otros niveles. Los alcaldes típicamente centralizan las responsabilidades, con escasa delegación de las decisiones a los departamentos de servicios. Ello produce una confusión general en las responsabilidades operativas, que conduce a duplicaciones y desacuerdos. Debido a que la delegación de responsabilidades es limitada, en general falta un espíritu de administración empresarial. En cambio, las decisiones se adoptan en base a “órdenes” del alcalde, que con frecuencia está preocupado por las minucias de las operaciones diarias desatendiendo las actividades de administración estratégica y dirección de políticas, que, en ausencia de un plan estratégico, fluctúan ampliamente en respuesta a las presiones de intereses políticos competitivos. Ello, a su vez, genera una falta de iniciativa dentro de los departamentos funcionales, que no cuentan con planes de actividades a largo plazo.

Este estilo de administración altamente personalizado también contribuye a generar serios problemas de discontinuidad administrativa. Con frecuencia los nuevos alcaldes se embarcan en nuevos y prestigiosos proyectos y rechazan la continuación de programas iniciados por sus predecesores, simplemente con el fin de dejar su marca en el gobierno municipal. Esta falta de continuidad en la formulación de políticas entre sucesivas administraciones, que es común incluso cuando pertenecen al mismo partido político, obstaculiza la dirección estratégica en la administración municipal. Por el contrario, al hacer virtualmente imposible una detallada planificación de los gastos, ello estimula un punto de vista de muy corto plazo en el gobierno local y un enfoque de “manejo de crisis” en las decisiones diarias. Se asigna prioridad a los proyectos de “rápido rendimiento”, porque éstos permiten obtener rápidos dividendos políticos promoviendo la inmediata popularidad del alcalde. En un típico período de tres años en sus funciones, se estima que los alcaldes pasan el primer año tratando de comprender los problemas administrativos y municipales, el segundo año empezando a abordar estos problemas, y el tercer año realizando la campaña electoral para su sucesor. En conse-

cuencia, el trabajo productivo solo se reduce a uno de los tres años del mandato.

En el caso de la municipalidad de Rancagua, en Chile, la administración municipal se transformó durante el período 1992-96, en gran medida gracias a la introducción de un estilo de administración radicalmente abierto. En el primer día de su gobierno, el nuevo alcalde se dirigió a todos los empleados municipales, invitándolos a colaborar activamente en el proceso de decisiones, y a reconocer que “todos podemos cometer errores”. Contrariamente a la práctica normal, se negó a rodearse de un pequeño grupo de asesores, práctica que causa resentimiento entre el personal permanente que se considera excluido de la toma de decisiones. En cambio, se introdujo un estilo transparente de administración en equipo, que mejoró notablemente las relaciones con los sindicatos municipales. El alcalde también delegó importantes atribuciones a los doce jefes de departamento, que pasaron a ser responsables del reclutamiento de personal y que regularmente asistían a las reuniones del consejo. Los jefes de departamento también celebraron reuniones semanales regulares, lo que desarrolló una nueva confianza entre los departamentos, que tradicionalmente habían mantenido relaciones muy conflictivas. También garantizó la eficacia de las comisiones interdepartamentales que se establecieron para resolver complejos aspectos como el control del tránsito, la construcción de un nuevo vertedero y la promoción de las inversiones (Valenzuela, 1996).

Inexistencia de la carrera administrativa a nivel municipal

La ausencia de un sistema adecuado de carrera constituye una notable característica de los gobiernos locales de América Latina, que la distingue de sus contrapartes de muchos otros países. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los estatutos administrativos y las reglamentaciones municipales contienen los ingredientes básicos de un sistema de carrera municipal, como un régimen competitivo de reclutamiento, un régimen de clasificación de cargos y un sistema de remuneraciones y bonificaciones. Pero en la práctica estas disposiciones legales que garantizan un sistema de personal transparente y responsable son raramente puestas en práctica por la amplia prevalencia del clientelismo. El empleo municipal no es considerado como un insumo requerido para producir un servicio para la comunidad local. Por el contrario, el empleo municipal es considerado como un producto en sí mismo: una justa recompensa por favores prestados o a prestarse. El clientelismo asegura que los sistemas de personal de los gobiernos locales sean débiles y altamente fragmentados en toda la región.

El sistema de personal está sumamente fragmentado. No existe una integración vertical entre los sistemas de personal de los gobiernos central y locales. El gobierno local tampoco está unificado horizontalmente entre municipalidades. En cambio, cada municipalidad tiene su propio sistema de personal. La falta de una integración vertical u horizontal obstaculiza notablemente la movilidad del personal de los gobiernos locales, y constituye un importante factor que impide la introducción de un sistema de carrera.

Dentro del sistema de personal de cada municipalidad, también se observa una falta de integración, ya que los empleados se dividen en dos categorías: los que ocupan cargos de confianza y los que ocupan cargos permanentes. El personal que ocupa cargos de confianza lo hace a discreción del alcalde, y tales funcionarios deben con frecuencia ofrecer su renuncia cuando asume el poder un nuevo alcalde. Los cargos de confianza por lo general incluyen a todos los funcionarios de alto nivel involucrados en el manejo de dinero y la formulación de políticas, como los jefes de departamento, y otro tipo de personal como las secretarías privadas. La mayor parte de los cargos de confianza son desempeñados por personal con calificaciones profesionales, y relativamente pocos se encuentran entre los funcionarios permanentes. La vasta mayoría de los empleados municipales son permanentes y ocupan lo que inapropiadamente se denominan “cargos de carrera”. Estos cargos por lo general tienen un grado sorprendentemente alto de estabilidad, ya sea en virtud de las leyes laborales generales o como resultado de contratos celebrados con los sindicatos que representan a los trabajadores municipales. En casi todos los países la carrera municipal por lo general termina en el nivel de jefe de departamento, ya que los cargos por encima de éste son cargos de confianza.

El sistema de cargos de confianza ha sido ampliamente criticado por la discontinuidad y la falta de “memoria institucional” que crea dentro de la administración de los gobiernos locales, así como por la forma altamente visible de clientelismo de la cual deriva. No obstante, la práctica tiene algunas características positivas que con frecuencia no se tienen en cuenta.

■ A diferencia de la rigidez de los nombramientos permanentes, los nombramientos en cargos de confianza son extremadamente flexibles y quienes no cumplen adecuadamente sus funciones pueden ser fácilmente despedidos por el alcalde. Aunque abiertamente no están nombrados por sus méritos, en las principales municipalidades de la región quienes ocupan los cargos de confianza deben hacerlo en forma adecuada, ya que corren el riesgo de perder el respaldo de su patrocinador.

■ La rápida rotación de los funcionarios de alto nivel entre los cargos municipales de confianza y otros cargos de los sectores público y privado es cada vez más común en México, Brasil y Argentina, aunque aún no lo es tanto en los países más pequeños de la región. Cuando el personal es eliminado de los puestos de confianza por los nuevos alcaldes, con frecuencia suele ser reemplazado por profesionales experimentados que provienen de otras organizaciones del sector público. Esta “circulación de elites” reduce la pérdida de talento gerencial en los gobiernos locales. También tiene la ventaja de reducir el aislamiento de la administración de los gobiernos locales al exponerla a ideas nuevas que provienen desde afuera.

■ Las nuevas administraciones en las principales municipalidades de Brasil y México no reemplazan necesariamente a quienes ocupan cargos de confianza, y en general se solicita que continúen en sus cargos quienes ocupan cargos técnicos. Esta creciente tendencia a conservar al personal técnico de una administración a otra constituye una señal de la gradual introducción de estabilidad en el empleo para el personal profesional de alto nivel de los gobiernos locales. En la medida en que aumente la complejidad de la administración municipal, es muy probable que esta tendencia aumente.

■ En algunos países existe un considerable intercambio entre dos tipos de funcionarios municipales, en el que el personal permanente de mayor nivel se “promueve” temporariamente a cargos de confianza, con el derecho de regresar a su antiguo cargo. Ello contribuye a superar la pérdida de memoria institucional asociada con el sistema de cargos de confianza, y constituye un factor de integración dentro del sistema bifurcado de personal.

Por ejemplo, el nuevo código municipal sancionado en Chile en 1992 introdujo el cargo de administrador municipal. Los candidatos para este cargo, que son seleccionados mediante competencia abierta, deben satisfacer criterios básicos en cuanto a su calificación profesional. Manteniéndose fuera del personal permanente de la municipalidad y de los cargos de confianza del alcalde, el administrador depende directamente de éste. De acuerdo con este arreglo, el administrador tiene responsabilidades en cuanto a la administración general de la municipalidad, aunque el manejo de los intereses políticos es conservado por el alcalde. Este cargo es nuevo en América Latina, y puede compararse con el de un “town manager” en los Estados Unidos o el de un “chief executive” del gobierno local en el Reino Unido, pero no existen evidencias de que este cargo haya sido creado en otros países de la región.

Políticas de reclutamiento y promoción no transparentes

A pesar de las disposiciones legales que establecen un sistema de reclutamiento basado en los méritos, los vínculos familiares y políticos conservan una importante influencia en la selección de todos los cargos municipales. Los cargos vacantes raramente se anuncian y los intentos por introducir un reclutamiento mediante exámenes competitivos se han visto obstaculizados por el reclutamiento de personal “temporario” que posteriormente es transferido a cargos permanentes. Aún cuando el reclutamiento se realiza mediante competencia abierta, las consideraciones clientelistas con frecuencia continúan desempeñando un papel en la decisión final, ocultando de esta manera la continuación de las prácticas tradicionales de clientelismo. La sutil manipulación de las prácticas basadas en el mérito con el objeto de disfrazar el clientelismo también se observa en las promociones. Por lo general, los criterios de promoción están definidos en forma rígida y se basan principalmente en el tiempo de servicio y las calificaciones educacionales más bien que en el rendimiento en el trabajo. Aunque en muchas municipalidades se han introducido formas elementales de evaluación del personal regular, la relación entre patrón y cliente que existe entre el funcionarios que prepara la evaluación y el funcionario objeto de la misma, por lo general impide una evaluación significativa del rendimiento.

El exceso de personal constituye una importante consecuencia de las prácticas clientelistas de reclutamiento en los gobiernos locales. Incluso en las municipalidades más grandes de la región, el nivel de personal es elevado en comparación con los estándares internacionales, especialmente considerando la gama relativamente limitada de servicios que proveen en la actualidad. Los estudios recientes de municipalidades con poblaciones de más de 100.000 habitantes en Brasil y México revelan relaciones de 24 habitantes y de 100 habitantes por empleado municipal respectivamente, y las municipalidades situadas dentro de las zonas metropolitanas de Buenos Aires mostraban relaciones de 280 habitantes por empleado municipal en 1988. Chile es el único país de la región en el que se han establecido límites al nivel del personal municipal en relación con el tamaño de la población, que actualmente es de un empleado por cada 500 habitantes.

El costo salarial típicamente absorbe más del 80 por ciento de los gastos municipales totales, dejando muy poco para los costos operativos, y virtualmente nada para los gastos de capital. La norma aceptada en muchos países es que los ingresos recaudados localmente se reservan en forma exclusiva para el pago de salarios, dejando los gastos de ca-

pital dependientes enteramente de las transferencias de otros niveles superiores de gobierno. No obstante, en algunos países se ha intentado controlar el exceso de personal a través de coeficientes financieros. En Brasil, los salarios no deben exceder del 65 por ciento del total de los gastos municipales, la relación entre los niveles mínimo y máximo de salarios también está fijada por ley, y ningún empleado puede ganar más que el alcalde. En Chile, ninguna municipalidad puede gastar más del 35 por ciento de su propio ingreso en pagos salariales (excluidos los maestros y los trabajadores de salud).

Programas inadecuados de capacitación

Los métodos de capacitación tradicionalmente utilizados contribuyen muy poco a la profesionalización de los gobiernos locales. No existen órganos profesionales en los gobiernos locales (en derecho, contabilidad, ingeniería y administración) que ofrezcan calificaciones que sean reconocidas como base para el reclutamiento y la fijación de salarios. Gran parte de la capacitación municipal ha servido principalmente un propósito político como ejercicio simbólico de administración “moderna” de personal y no está integrada en los departamentos de personal, que permanecen débiles y abrumadoramente orientados hacia los aspectos relacionados con la nómina de pagos más bien que con el desarrollo del personal. Típicamente, la capacitación involucra cursos estandarizados para grupos determinados dentro de los servicios municipales (contadores, secretarías, etc.). Es muy rara la existencia de un enfoque de “desarrollo institucional” en virtud del cual el contenido de capacitación esté diseñado en respuesta a necesidades específicas de la organización.

Los recursos de capacitación se han concentrado en los niveles más altos de personal, y los beneficiarios han sido abrumadoramente aquellos funcionarios designados políticamente que ocupan cargos de confianza. El contenido de la capacitación refleja las aspiraciones de carrera de ese personal de asesoramiento, que tiende a pasar solo una parte relativamente breve de su carrera dentro de los gobiernos locales. Este adiestramiento se concentra en la actualización de los participantes en aspectos intelectuales de moda, que van desde la reforma del estado a la cambiante naturaleza de la economía mundial, cuyo contenido guarda poca relación con la realidad de la administración municipal y que tiene escasa relevancia directa para el gobierno local.

En contraste, se destinan pocos recursos al adiestramiento en servicio del personal de nivel inferior y medio. En ausencia de un desarrollo de carrera y debido a que las promociones raramente se relacionan con el rendimiento

real en el trabajo, con frecuencia el personal permanente de menor grado asume una actitud negativa frente a la capacitación, porque percibe que tiene un impacto marginal sobre sus posibilidades de promoción. La limitada capacitación que se lleva a cabo para estos grados generalmente es realizada por órganos de adiestramiento municipal financiados por el gobierno central, con frecuencia con el apoyo de organismos donantes extranjeros. Esta capacitación tiende a ser altamente instrumental. En general se limita a la enseñanza del derecho municipal (es decir, la forma de aplicar las normas contenidas en los códigos municipales) y en explicar los procedimientos de información del gobierno central que deben ser seguidos por los gobiernos locales, especialmente en materia de preparación de presupuestos y contabilidad municipal. Los métodos de adiestramiento son altamente tradicionales y basados en la instrucción en el aula, con escasa oportunidad de participación. Existe una notable ausencia de capacitación basada en la identificación y la resolución de los problemas reales que enfrentan las municipalidades, y raramente se utilizan materiales de estudios de caso derivados del funcionamiento de los gobiernos locales. En la mayor parte de los países, los instructores provienen principalmente del gobierno central, y con frecuencia han tenido poca experiencia en materia de gobiernos locales. Los cursos generalmente son muy breves, con escasa planificación y ningún seguimiento. Con frecuencia se repite una serie de cursos estandarizados en todo el país, sin variaciones que reflejen las prioridades locales.

Las iniciativas destinadas a fortalecer el gobierno local tradicionalmente han asignado el papel de agente de cambio exclusivamente a instituciones de propiedad estatal en vez de organismos elegidos por las propias municipalidades. Pero como instituciones con voluntad política propia, las municipalidades aceptan mejor el asesoramiento proveniente de fuentes que ellas mismas han seleccionado o que perciben como “propias”. Un ejemplo es el prestigioso instituto de capacitación municipal brasileño, el *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM), que ha desarrollado una acción pionera en el campo de la capacitación en materia de gobiernos locales desde su creación en 1952, y que se ha desarrollado como un centro de excelencia en la provisión y difusión de métodos de capacitación para las municipalidades en Brasil y en otros lugares de América Latina. A diferencia de sus contrapartes del resto de la región, el IBAM recibe muy poco financiamiento del gobierno central, y en cambio obtiene recursos de las municipalidades o vende sus servicios a determinadas municipalidades que lo solicitan. Este enfoque “de mercado” ha asegurado que su

producto de capacitación refleje las necesidades que perciben las municipalidades.

Buen gobierno y responsabilidad

El buen gobierno constituye actualmente un importante tema de discusión acerca del cambiante papel de los gobiernos locales en América Latina. Ello puede medirse por la mayor preocupación acerca de la responsabilidad de los gobiernos locales, tanto frente al gobierno central como frente a los propios ciudadanos.

Responsabilidad frente al gobierno central

En la década pasada se ha observado un rápido incremento en el nivel de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, la mayoría de las cuales funciona como una asignación global o de “propósito múltiple” del gobierno central y que generalmente no están reservadas para gastos sectoriales específicos. En consecuencia, se ha incrementado notablemente la discreción municipal en la asignación de sus recursos financieros de acuerdo con las prioridades locales. La única limitación a esta discreción es el frecuente requisito de que una parte mínima de la transferencia debe gastarse en determinados servicios. El gobierno local se responsabiliza de la utilización adecuada de estos recursos transferidos.

La responsabilidad de los gobiernos locales frente al gobierno central puede fortalecerse a través del mejoramiento de las funciones de auditoría externa y la introducción de un sistema nacional de vigilancia de la provisión de servicios locales, de acuerdo con normas de ejecución convenidas a nivel nacional. En la mayor parte de los países, la supervisión financiera de los gobiernos locales está encomendada a la oficina de la Contraloría General, un prestigioso órgano que tiene sus orígenes en la tradición lusohispánica de derecho administrativo. El objetivo principal es invariablemente asegurar la legalidad de los gastos y la generación de los ingresos municipales. La ejecución municipal se evalúa solo en términos de su conformidad con el presupuesto y de la corrección financiera. Ello asume la forma de auditorías a priori y a posteriori de las cuentas municipales, en las que se controla tanto la preparación y la ejecución de los presupuestos, como la compra de bienes y servicios y la venta de activos municipales.

Esta forma de supervisión financiera es esencialmente reglamentaria, y el proceso de auditoría raramente involucra técnicas de contabilidad gerencial. Incluso en aquellos países en los cuales se ha registrado recientemente un incremento de las transferencias financieras del gobierno central—principalmente Bolivia, Chile y Colombia—la

Contraloría proporciona muy pocos lineamientos en materia de prácticas gerenciales, no realiza análisis comparativos de los gastos municipales y en consecuencia ofrece escasa información sobre la eficiencia de la administración y la eficacia de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales. De manera que a pesar del rápido crecimiento de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, la vigilancia de los estándares actuales de provisión de servicios es aún relativamente rara en América Latina.

En general no se observa un movimiento en favor de la vigilancia nacional de los servicios “básicos” provistos por los gobiernos locales. Esta ausencia refleja el hecho de que los gobiernos nacionales de América Latina no están aún comprometidos en favor de la meta de asegurar normas universales de provisión de servicios a todos sus ciudadanos en lo que se refiere a determinados servicios públicos como la educación, la salud pública, la vivienda y el abastecimiento de agua potable urbana. En consecuencia, las transferencias financieras no incorporan un mecanismo formal para asegurar un determinado nivel de provisión del servicio en todas las municipalidades incrementando los recursos locales en las zonas que tienen una capacidad fiscal inferior al promedio. En cambio, las fórmulas de transferencia en general incluyen las consideraciones de equidad como uno más de varios factores en el sistema de ponderación global. Como resultado, a pesar de su mayor escala y de su mayor transparencia en los últimos años, las transferencias han tenido un escaso impacto en la disminución de las enormes disparidades en el nivel de la provisión de servicios entre y dentro de las municipalidades.

La administración de la educación primaria y secundaria es una responsabilidad municipal en Chile. Las transferencias financieras para educación efectuadas por el gobierno central a los gobiernos locales adoptan la forma de subsidios específicos para las cuales las municipalidades deben preparar cuentas separadas. Estas transferencias se basan en cuotas per cápita, sumas fijas por unidad de servicio consumido. El sistema de subsidios específicos tiene por objeto asegurar que los servicios identificables sean provistos de acuerdo con determinadas normas y a un determinado costo. La calidad de la educación se vigila a través del sistema de exámenes nacionales, denominado Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), que anualmente vigila el rendimiento educacional en matemáticas y español de los alumnos en sus 4.600 escuelas primarias y 1.600 escuelas secundarias. El gobierno central utiliza las comprobaciones como una herramienta de administración destinada a focalizar más adecuadamente las

transferencias financieras suplementarias que se efectúan a las municipalidades que se encuentran desaventajadas desde el punto de vista educacional.

Responsabilidad frente a los ciudadanos

Puede procurarse una mayor responsabilidad de las autoridades municipales “hacia abajo” fortaleciendo la naturaleza representativa y participatoria de la democracia local.

Fortalecimiento de la democracia representativa

En los últimos años, las principales reformas electorales han fortalecido la democracia representativa al nivel local. La más importante de estas reformas incluye la elección directa de alcaldes, que ahora constituye la norma en toda la región, y la extensión del período de sus mandatos, el requisito de que los candidatos al cargo de alcalde deben presentar un plan de acción si son elegidos, y reformas en el régimen de votación que permiten a los ciudadanos clasificar a los candidatos dentro de su mismo partido de acuerdo con sus propias preferencias y, si lo desean, seleccionar una combinación de candidatos de diferentes partidos.

Pero aún existen importantes características estructurales del sistema electoral de los gobiernos locales que no favorecen al buen gobierno. La más notable de estas características es el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de solo sesenta en el caso de la municipalidad de Buenos Aires. El limitado número de concejales ha conducido a un grave “déficit democrático” y subrepresentación política, especialmente en las municipalidades más grandes donde la proporción de ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000. Estas cifras son extremadamente elevadas en comparación con los estándares internacionales. Las municipalidades europeas y norteamericanas tienen una proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; Estados Unidos, 490; España, 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). El número muy reducido de concejales en las grandes ciudades de América Latina, cuando se combina con el sistema de elegir concejales sin representación específica, de acuerdo con el sistema de representación proporcional de d'Hondt, reduce notablemente la responsabilidad de los funcionarios elegidos frente a los ciudadanos locales. La única excepción es Panamá, donde se practica un sistema basado en distritos electorales submunicipales, y Venezuela, donde la reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual las dos terceras partes de los concejales son elegidos en base a los distritos y la tercera parte restante de acuerdo con listas de partidos. A pesar del acalorado deba-

te acerca de los méritos de los distritos electorales locales, notablemente en Colombia, no han habido reformas adicionales en este sentido en el hemisferio (Nickson, 1995, página 64–68).

La democracia representativa también puede fortalecerse al nivel local eliminando el desequilibrio de poder entre el poder ejecutivo y la legislatura municipal. En la mayor parte de los países, el poder del alcalde es muy superior al del concejo, independientemente de la división formal de responsabilidades establecida por la legislación municipal. El concejo municipal tiene dos importantes funciones: ratificar los estatutos municipales (ordenanzas) y los reglamentos administrativos internos, (con frecuencia a iniciativa del alcalde), y supervisar la administración municipal bajo la autoridad ejecutiva del mismo. El concejo debe aprobar las principales decisiones financieras propuestas por el alcalde, como el presupuesto anual y el programa de gastos, y los nuevos impuestos locales. En la práctica, sin embargo, el control legislativo sobre los aspectos financieros se ve notablemente limitado por la ausencia, excepto en las principales municipalidades brasileñas, de apoyo técnico para asesorar al concejo. Con frecuencia el debate se restringe a la consideración de la legalidad de las propuestas presupuestarias.

En muchas municipalidades, el poder de la legislatura es tan débil que la actividad del concejo con frecuencia se limita a aspectos triviales, mientras que los aspectos estratégicos relacionados con la municipalidad quedan exclusivamente en manos del alcalde. Ello ha contribuido a la imagen pública relativamente deficiente de los concejales municipales en comparación con la del alcalde. La relación desigual de poder que existe entre el ejecutivo y la legislatura se refleja en el comportamiento de los concejales. En vista de la relativa debilidad del concejo y de la prevalencia del clientelismo, el poder de los concejales con frecuencia deriva principalmente de su papel como intermediarios entre el alcalde y los grupos de poder. Su prestigio depende de su capacidad para canalizar los intereses de tales grupos y de su capacidad para obtener favores del alcalde.

En marzo de 1990, la elección de la coalición del Frente Amplio en la municipalidad de Montevideo condujo a una importante iniciativa en materia de participación ciudadana. La desconcentración administrativa de los servicios municipales se llevó a cabo mediante la creación de 18 oficinas vecinales, conocidas como “centros comunales zonales (CCZ)”, cada una de las cuales contaba con un coordinador zonal designado por el alcalde. De los 10.000 empleados de la Intendencia Municipal de Montevideo, una décima parte trabaja ahora desde las CCZ. Las funciones que han sido

desconcentradas a nivel zonal incluyen el mantenimiento del alumbrado público, las guarderías infantiles, el abastecimiento de leche a las escuelas primarias, y los parques y jardines. Debido a problemas de organización, el barrido de las calles aún no ha sido desconcentrado. Después de un amplio proceso de consultas, a través de “Montevideo en Foro I” en julio de 1993, el concejo departamental aprobó una medida radical destinada a establecer órganos ejecutivos y legislativos consultivos al nivel submunicipal. En cada zona se designaron comisiones delegadas, cuya composición política refleja la del concejo departamental (es decir, tres miembros de la coalición gobernante, y uno de cada uno de los partidos de oposición). También hay 18 concejos vecinales elegidos directamente, integrados por 25 a 40 personas. En la jurisdicción de la Intendencia Municipal de Montevideo existen actualmente 92 concejales vecinales. En diciembre de 1994 el Frente Amplio fue reelegido por otro período de cinco años. En septiembre de 1996 la Intendencia Municipal de Montevideo llevó a cabo una segunda consulta pública, “Montevideo Foro II”, en todas las zonas, que culminó en una reunión de toda la ciudad que se realizó el 12 de octubre, en la cual se transmitieron las demandas vecinales sobre la planificación del desarrollo de la ciudad para el siglo XXI. Los temas abarcaron política social, vivienda y medio ambiente, y servicios públicos. El programa de descentralización submunicipal que se lleva a cabo en Montevideo desde 1990 es el más amplio de América Latina. Si bien aún es restringido el número de servicios que se han desconcentrado al nivel vecinal, las nuevas oficinas vecinales y las comisiones vecinales han impulsado la participación ciudadana en el gobierno local en una escala desconocida en otras partes del hemisferio, quizá con la excepción de Brasil.

Fortalecimiento de la democracia participativa

Después del surgimiento de la organización comunitaria en oposición a los regímenes militares durante los años ochenta, los gobiernos civiles recién establecidos en la región consideraron inicialmente a la participación ciudadana como un ingrediente esencial para el fortalecimiento de las perspectivas de la democracia a largo plazo a través de mecanismos de diálogo y de formación de consenso al nivel municipal. Los esfuerzos del gobierno central por estimular la participación ciudadana se llevaron a cabo principalmente a través de revisiones en la legislación de los gobiernos locales que estimulaban a las municipalidades a otorgar reconocimiento oficial a las organizaciones comunitarias, realizar referendos y plebiscitos locales, y aceptar las iniciativas locales. En muchos países también se obligó

a las municipalidades a realizar consultas directamente con las organizaciones ciudadanas y con el público en general a través de reuniones públicas periódicas, cabildos abiertos.

Pero en los años noventa comenzó a surgir una brecha entre la retórica y la realidad de la participación ciudadana en los gobiernos locales latinoamericanos y por lo general el nivel real de participación no es superior al que puede encontrarse en otras regiones del mundo con niveles de vida comparables. La falta de continuidad se convirtió en una característica notable de las iniciativas de participación ciudadana. Con frecuencia, la movilización se basó en demandas específicas, y una vez que estas fueron satisfechas, la participación tendió a disminuir. En muchos países, la transferencia de activistas locales de las ONG que pasaron a ocupar posiciones en el gobierno, en muchos casos al nivel municipal, provocó una crisis de liderazgo y de dirección en las organizaciones comunitarias.

La mayor parte de los ejemplos de participación ciudadana parecen haber tenido lugar a iniciativa personal del alcalde, cuyo papel de facilitador mostraba muchas deficiencias. Este papel fomentaba una red de relaciones individuales entre los dirigentes vecinales y el alcalde, marginando en el proceso a los concejales y a la mayor parte de los miembros de los grupos comunitarios. En muy pocos casos tales iniciativas se institucionalizaron, a raíz de que no se modificaron los procesos administrativos y de toma de decisiones. La extrema dependencia con respecto al apoyo político desde arriba hizo que su continuidad se viese dificultada. Como dependían de la buena voluntad del alcalde, en donde existía la prohibición de la reelección de los alcaldes, con frecuencia las iniciativas se interrumpían al desaparecer ese apoyo. De igual forma, a pesar del poder de convocar plebiscitos y referendos y de celebrar cabildos abiertos, estos mecanismos—vocales—de participación ciudadana han sido raramente utilizados con efectividad en la práctica.

Sin embargo, en las ciudades más grandes, la democratización trajo consigo la introducción de nuevos mecanismos de consulta ciudadana en la formulación de políticas a nivel submunicipal. Las juntas administrativas locales creadas en Colombia en 1986, la red de juntas locales creada en la Municipalidad de San Pablo a fines de los años ochenta, y los consejos vecinales establecidos en Montevideo en 1993, constituyen notables ejemplos de estos mecanismos. Con frecuencia, tales mecanismos adoptaron la forma de iniciativas políticas destinadas a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas de los gobiernos locales pero, con la notable excepción del “orçamento participativo”—en la municipalidad de Porto Alegre, Brasil, la mayor parte de estas inicia-

tivas estuvo motivada principalmente por consideraciones gerenciales. Como tales, procuraron asegurar una prestación más efectiva de servicios municipales a través de estructuras desconcentradas. Por lo general, el papel de las comisiones submunicipales se limitaba al asesoramiento, con limitadas atribuciones para formular políticas, y raramente operaban con un presupuesto propio.

El proceso de descentralización que está llevándose a cabo en Bolivia desde mediados de 1994 proporciona un importante modelo de participación comunitaria en el gobierno Local. Hasta entonces, Bolivia era el único país de América latina en el que la mayor parte del país no contaba con un sistema de gobiernos locales. Ello afectaba principalmente a las zonas rurales, en las que, en consecuencia, la mayor parte de la población indígena pobre carecía de voz en el nivel local. La falta de servicios básicos en tales zonas era un reflejo de esta falta de representación política. La Ley de Participación Popular de junio de 1994 extendió el gobierno local en todo el país, transfirió a los gobiernos locales nuevas responsabilidades en materia de mantenimiento y construcción de infraestructura educacional y de salud, y proporcionó a las municipalidades financiamiento adecuado a través de un mecanismo transparente para compartir recursos con el gobierno central. La ley también otorgaba reconocimiento oficial a las organizaciones comunitarias tradicionales, conocidas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Para mediados de 1996, se habían reconocido 13,000 OTB, de las cuales 10,400 eran comunidades campesinas. De acuerdo con el nuevo sistema, las OTB han adquirido un significativo papel de supervisión en el gobierno local, característica que es única en América Latina. Cada municipalidad cuenta con un Comité de Vigilancia integrado normalmente por siete personas. Estas personas son elegidas por la OTB, y su función es vigilar la utilización de los recursos transferidos desde el gobierno central. El nuevo sistema también está afectando la composición social de los funcionarios elegidos localmente. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, en las elecciones municipales de diciembre de 1995—las primeras celebradas desde la promulgación de la nueva ley—430 de los 1.600 concejales municipales elegidos eran indígenas o campesinos. Las nuevas reformas han encontrado algunos problemas. No existe una definición clara acerca de las atribuciones de los comités de vigilancia y los concejos municipales, y las acusaciones de uso indebido de fondos pueden interrumpir las transferencias del gobierno central a las municipalidades. A pesar de estos problemas iniciales, existe un abrumador consenso político sobre la necesidad de estas reformas.

REFERENCIAS

- Nickson, R.A. 1995. *Local Government in Latin America*. Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- _____. 1997. *The Public-Private Mix in Urban Water Supply*. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No. 2.
- Valenzuela, E. 1996. Rancagua, la fecundidad de un gobierno municipal. Fundación Friedrich Ebert. Santiago, Chile.
- WASTE, ACEPESA, IPES. 1996. "Case Study: Regional Overview—Latin America", UMP/SDC Collaborative Programme on Micro-enterprises' Involvement in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries. Cairo, octubre.

Página en blanco a propósito

La competencia como antídoto contra la corrupción

Ronald MacLean¹

El proceso de participación ciudadana se reinició en Bolivia a partir de 1985, cuando se reanudó la elección democrática de alcaldes. En Bolivia han habido dos generaciones de reformas y se está empezando una tercera. Las primeras son reformas institucionales y de ajuste macroeconómico, y la tercera corresponde a las reformas estructurales. Las primeras coincidieron con las medidas de política macroeconómica. Los países buscan, ante todo, el equilibrio fiscal con un mejor uso de los recursos disponibles, optimización de los recursos humanos y eficiencia en los sistemas y servicios locales. Estas reformas eran absolutamente necesarias porque en el año 1985 el país recién salía de una hiperinflación del 24.000 por ciento anual. La situación se caracterizaba por la erosión de la base impositiva, los municipios populistas llevaron a las ciudades a grandes déficit financieros y a un hipercrecimiento del empleo. El municipio de La Paz, por ejemplo, tenía 5200 funcionarios en aquel entonces, mientras que hoy día tiene alrededor de 2000.

Esta primera generación de reformas era necesaria para estabilizar la economía del municipio. Sin embargo, las autoridades se dieron cuenta de que las reformas macroeconómicas aisladas no eran suficientes para estabilizar los países de la región. Hacían falta reformas institucionales para combatir la corrupción. El problema fundamental para la gobernabilidad o la eficiencia en la provisión de servicios es fundamentalmente un problema que genéricamente llamamos corrupción. Las reformas institucionales introducen la competencia como concepto central de la modernización del municipio: la delegación al sector privado de muchas de las funciones municipales, la descentralización de muchas otras, el otorgamiento de concesiones al sector privado y la privatización.

Las reformas de tercera generación o reformas estructurales, han empezado a llevarse a cabo en Bolivia mediante la reforma constitucional. La Ley de Participación Popular merece destacarse por tener un carácter innovador. La participación de la sociedad civil, que se observó en forma espontánea durante los gobiernos militares o en una serie de organizaciones tradicionales indígenas—aymara, quechua, etc.—ahora han sido reconocidas por la ley. Anteriormente esta participación estaba al margen de la legalidad, pero ahora se traduce en un nuevo pacto social que denominamos de mercado.

La corrupción

El problema de la corrupción es un problema sistémico. La tradición autoritaria que proviene de la colonia, de los gobiernos de la primera república, y de los gobiernos militares, ha asignado un gran énfasis a la concentración del poder y al autoritarismo. Esa tradición autoritaria persiste en nuestros países y es uno de los problemas que se procura combatir a través de las reformas. El ejercicio del poder a través del dictador, el presidente, el “uno” sobre los demás, ha dado como consecuencia un marco jurídico y una serie de normas y de formas de organización que han ido justificando y tornando funcional el autoritarismo. En los países latinoamericanos se observan muchos casos en los que, por ejemplo, en las licitaciones públicas se siguen todos y cada uno de los pasos. Son impecables, legalmente incuestionables, pero sabemos que existe un proceso de colusión. Existe un proceso de corrupción admitido por las leyes.

La utilización de los medios públicos para obtener beneficios privados constituye uno de los problemas más extendidos en nuestras instituciones públicas, no solamente en América Latina. Robert Klitgaard ha popularizado un modelo que surge del análisis de la organización: el princi-

¹ Ex-Alcalde de la Municipalidad de La Paz.

pal, el agente y el cliente, que ayuda a explicar el problema de la corrupción. Este modelo nos permite comprender mejor que el Estado como concepto necesita un agente, que es el gobierno o sus diferentes instituciones, para cumplir sus funciones de gobernar y de proveer servicios. El cliente, que es el ciudadano, es quien recibe esos servicios. Pero lo que sucede por lo general es que el agente muchas veces entra en colusión o en acuerdo y en arreglos con el cliente contra el principal, que es el Estado. Este es el caso, por ejemplo del pago de impuestos, en que un agente municipal se acerca y negocia con él un impuesto que es más conveniente al ciudadano. En este esquema, el ciudadano paga menos dinero por la tasación de su casa, por ejemplo, y en cambio recibe una comisión o una "coima". ¿Por qué sucede esto? Por lo general este agente tiene un poder monopolístico, es capaz de tomar decisiones en forma discrecional. Puede decidir si sube o baja los impuestos, si arregla o aplica las normas, etc. Hay una absoluta falta de transparencia en estas transacciones que representan la definición más clara de la corrupción.

La corrupción se caracteriza por tres elementos: 1) el monopolio en las decisiones, 2) la discrecionalidad y 3) la falta de transparencia o responsabilización. Para combatirla es preciso aplicar reformas sistémicas, efectuar ajustes que cambian las formas de organización de las instituciones. Significa romper los monopolios de decisión, reducir la discrecionalidad, aumentar la transparencia e introducir la competencia como lógica de organización, además de reglas conocidas y claras.

Los permisos para iniciar una construcción son un buen ejemplo de la forma en que funciona la corrupción en La Paz. El proceso de obtención de un permiso era una tarea difícil, que involucraba largas colas y esperas ya que si se trataba de edificios o construcciones importantes se producían grandes fricciones en las transacciones entre el cliente y el agente. El reglamento o manual de construcciones, el USPA (uso de suelos y patrones de asentamiento) era una especie de biblia en la edad media, un documento secreto y solamente abierto a los iniciados o conocido por los funcionarios del municipio.

Para combatir la corrupción en el sector de la construcción, utilizamos el concepto de los *certified public accountants* en los Estados Unidos y lo aplicamos a los arquitectos, creando profesionales independientes que llevan adelante una función de gobierno. Una gran cantidad de arquitectos e ingenieros jóvenes desempleados ahora han sido habilitados y registrados en los municipios. Se les ha impartido un curso sobre el USPA, se les ha pedido una garantía y se los ha licenciado para que ellos puedan extender este cer-

tificado. Se ha simplificado el proceso de obtener un permiso, que previamente requería un sinnúmero de trámites por causa de la excesiva regulación. En la actualidad, los arquitectos certificados pueden extender el permiso directamente, enviando una copia al municipio y éste, mediante un sistema de sorteo, efectúa la revisión. Los problemas en los certificados no son responsabilidad del cliente sino del arquitecto. Con esto se ha introducido la competencia para resolver un problema que era crónica en nuestras ciudades.

Para limitar la discrecionalidad es preciso contar con reglas conocidas y claras. Completar los trámites en las instituciones públicas es como entrar en una caja negra (*black box*) en la que no se sabe qué pasa adentro ni qué sale de ella. En La Paz se ha elaborado un Manual del Pacheño que ha servido para organizar el municipio, pero que a la misma vez, se ha convertido en un documento al alcance de la población, lo cual limita la discrecionalidad de los funcionarios públicos. El manual establece lo que se puede y lo que no se puede hacer. Para ello, los departamentos municipales anotaron los tipos de trámites, los pasos requeridos y su costo con el fin de crear un manual en el que están citados todos los trámites que deben hacerse, dónde se llevan a cabo, cuántos pasos deben cumplirse, quiénes son los responsables y cuánto realmente cuestan.

Pasando al tema de la transparencia, responsabilización o rendición de cuentas, es conveniente destacar una innovación de la Ley de Participación Popular. Se trata de los comités de vigilancia que surgen de las organizaciones tradicionales territoriales de base. Estos vecinos organizados tienen ya, por ley, la facultad de pedir la rendición de cuentas y de participar en la toma de decisiones.

Brevemente, menciono otro ejemplo que surgió cuando el municipio decidió hacer una nueva evaluación de los predios municipales, que constituye la principal fuente de recursos. Una legión de funcionarios públicos estaban listos a salir a las calles para evaluar las casas de los vecinos. Obviamente, esa evaluación involucraba transacciones monopolísticas entre el agente, los funcionarios y los vecinos, que debían ponerse de acuerdo sobre el valor de sus casas. El concepto del autovalúo fue introducido en 1987, partiendo del hecho de que los ciudadanos son gente honesta que se hallarían en mejor situación para determinar el valor real de sus propiedades. Se ha procedido así y los ingresos municipales se incrementaron diez veces en comparación con las evaluaciones tradicionales realizadas por los funcionarios municipales. Utilizamos un pequeño truco, es verdad. Si las autoevaluaciones eran muy bajas, el municipio declaró que se quedaría con las propiedades o se las compraría, cosa que legalmente no se podía hacer. Sin embargo,

sirvió para que la gente se preocupara un poco y evaluara correctamente sus casas. El sistema fue realmente un éxito, después desvirtuado, porque entró la burocracia a hacer una especie de reliquidación o una liquidación previa en la que nuevamente se ha empezado a filtrar la corrupción.

Ampliando la participación

La responsabilidad compartida, esta ampliación de la participación ciudadana, se produce por la delegación al sector privado de una serie de funciones municipales y también por una transferencia al ciudadano de otras funciones en forma de privatizaciones, concesiones y capitalizaciones. También se produce una microdelegación al nivel de los individuos, en la que el ciudadano mismo toma decisiones o el profesional independiente empieza a asumir funciones del municipio.

Las reformas de tercera generación

Las reformas de tercera generación se pueden caracterizar como “un nuevo pacto social” o un pacto social de mercado. En la tradición autoritaria de nuestros países, en la que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo—tanto en los extremos fascistas como socialistas—han quedado resabios de que unos ganan y otros pierden. Pero aquí entra el equilibrio como paradigma de la organización política. Los países se han incorporado y se han asimilado al concepto de la economía del mercado, o más bien al concepto del sistema del mercado. Es decir, en vez de ganar o perder, de imponer en vez de tener el criterio autoritario tradicional, entramos al criterio democrático de que tenemos una responsabilidad común en el sistema, porque todos formamos parte del mismo: los de arriba, los de abajo, los que ganan y los que pierden.

El funcionamiento del mercado político para regular la oferta y la demanda social y para asignar recursos de poder es la llamada “revolución silenciosa”. Con la ley de participación popular, entre otras en Bolivia, se está dando lugar a una verdadera redistribución del poder que se realiza en forma pacífica. Potenciar al ciudadano y a la sociedad civil, vis-à-vis al Estado, es el viejo concepto de *empowerment*, que proviene en cierta forma del concepto del mercado en el que existe la soberanía del consumidor y éste debe realizar un esfuerzo para ejercitar una función dentro de la oferta y la demanda, en este caso, impulsando la demanda social.

Esta revolución silenciosa, que consiste en la redistribución del poder político y el ordenamiento de la demanda social, es un factor clave para mejorar la gobernabilidad. La Paz y sus alrededores cuentan con casi un millón y medio de habitantes y un presupuesto para inversiones de 20 dó-

lares anuales por habitante. Es poco lo que puede hacerse con estos escasos recursos. Además, la demanda social acumulada, en una ciudad con años de tradición de pobreza, era algo imposible de administrar y por lo tanto de gobernar. Con el nuevo ordenamiento, en que los ciudadanos participan activamente, pero por ley, y definen el 50 por ciento del presupuesto de inversiones, ahora eligen y asignan prioridad a los proyectos en sus respectivas zonas. Tienen que concertar y ponerse de acuerdo en barrios completos o en unidades vecinales completas. La tarea de gobernar se vuelve enormemente liviana, más fácil y más justa. Lo que se ha hecho en Bolivia es transformar la relación vertical Estado-ciudadano, en una relación horizontal mediante el fortalecimiento del ciudadano.

¿Qué ha sucedido en este proceso de ir avanzando en la participación popular, ampliando los espacios de libertad económica y expresión pública y usando la competencia como un antídoto contra la corrupción? Los políticos pueden desempeñar un papel positivo y dinamizador en este nuevo esquema o pueden desempeñar un papel que restringe la participación y que, por ende, es proclive a la manipulación y a la corrupción. La elección de alcaldes y concejales ya se ha convertido en una práctica corriente a partir de 1985. Hay una amplia participación electoral y por lo tanto una mayor participación de la sociedad en las decisiones del poder político. Sin embargo, también existen mecanismos legales que pueden restringir la participación. Los actores políticos pueden tomar de la población las atribuciones que les otorga normalmente la constitución, o pueden ejercer su poder de intermediación limitando su participación y, en muchos casos, distorsionando el sistema.

El cartel de la corrupción

En el pasado se realizaban elecciones municipales cada dos años mediante una consulta a la población, a través del voto popular, para renovar las autoridades políticas. Hoy el plazo se ha ampliado constitucionalmente a cinco años, pero con una discrecionalidad anual. Esto da origen a la corrupción ya que nuevamente restringe la elección de los alcaldes a un grupo muy reducido de actores. El resultado es lo que la prensa denomina “el cartel de los concejales” porque con el número mágico de 7 se puede cambiar un alcalde y elegirse a uno de ellos mismos, ante sí y por sí, como nuevo alcalde, sin ninguna referencia a la consulta popular.

En la nueva consulta popular sólo pueden elegirse como alcalde uno de los dos concejales que hayan tenido mayor votación. En la consulta de segunda vuelta que se realiza después del primer año de gestión del alcalde, ya no existe

esa restricción, y teóricamente el concejal de menor votación también puede ser elegido alcalde, siempre que logre el apoyo de este número clave de siete concejales, legal o ilegalmente. Es una “censura constructiva” porque simultáneamente se elige entre los concejales para ejercer el cargo hasta el término del período respectivo. Este procedimiento no puede repetirse hasta después de cumplido un año del cambio de un alcalde, ni tampoco en el último año de la gestión municipal. En la práctica, esto significa que en un período de 5 años podemos tener cuatro alcaldes, porque no existe ninguna reglamentación que limite la discrecionalidad.

Estos procedimientos electorales ponen de relieve que la competencia, la eliminación de los monopolios, la limi-

tación de la discrecionalidad, el incremento de la transparencia y la responsabilización son fundamentales no solamente para combatir la corrupción, sino como una estrategia de modernización del municipio. Es decir, cuando los alcaldes son elegidos, entre los problemas que encuentran está la corrupción. Sin embargo, su solución se posterga. Pero si se adopta la lucha contra la corrupción como una estrategia de la modernización, se realiza el cambio sistémico que se necesita. Se incrementa la competencia, se anula el monopolio y se buscan medidas para poner en claro las reglas del juego y dar transparencia al sistema. A la vez, esta estrategia se traduce en procesos de privatización, de concesiones, o en la inclusión de profesionales independientes en la gestión de gobierno.

Gestión municipal

Roberto Samayoa¹

El papel de las municipalidades como ejecutoras de tareas de menor importancia decididas por un gobierno central, está cambiando radicalmente en América Latina. Después de dos décadas de discusiones y pequeños avances, a fines de los años ochenta se inició en varios países de la región una serie de cambios sustanciales en la distribución de responsabilidades y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local).

Dentro de esta nueva distribución, se han llevado a cabo diversas reformas legales que han ampliado la autonomía política, el alcance de las funciones, y el poder de decisión de los gobiernos locales en cuanto a la captación y la utilización de recursos, especialmente los encaminados a prestar servicios sociales y de infraestructura. En Colombia (1988) y Venezuela (1989) se realizaron por primera vez en este siglo, elecciones democráticas de alcaldes. En estos países, así como Brasil, Chile y Perú, se transfirieron competencias del gobierno central a las municipalidades en lo que se refiere al manejo de los servicios sociales y urbanos incrementándose su nivel de autonomía. En Bolivia, la Ley de Participación Popular (1994) estableció una nueva estructura política y territorial descentralizada. En México también por primera vez se eligió democráticamente al alcalde del Distrito Federal en 1997.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países que ya reconocían legalmente la autonomía y el papel del gobierno local, las municipalidades avanzaron en el ejercicio de su liderazgo político y ampliaron el alcance de su autonomía financiera y su capacidad para prestar servicios sociales y de infraestructura, en algunos casos enfrentando la oposición de otros niveles del gobierno. A pesar de la resistencia al cambio y a la reestructuración del poder político, en los diferentes niveles del gobierno central en la región latinoamericana se aceptó o se promovió la descentralización hacia las municipalidades como un elemento necesario en la modernización del Estado.

Es cada vez mayor el número de municipalidades gobernadas por partidos de oposición, incluso en las ciudades principales. (México, Lima, Quito, y Porto Alegre son sólo algunos ejemplos). También es cada vez mayor el número y el vigor de las organizaciones de alcaldes y de municipalidades, a nivel regional, nacional e internacional. Las municipalidades de América Latina atraviesan un período en el que además de cumplir sus funciones de gobierno local, deben participar en la redefinición de su papel dentro del Estado.

En cuanto a la ampliación del alcance de la gestión municipal, los gobiernos locales en muchos casos asumen con éxito el liderazgo en funciones como la promoción del desarrollo económico local, el liderazgo en la integración social y la protección y el mejoramiento de las condiciones ambientales, que tradicionalmente han estado fuera de su ámbito de acción. La gestión municipal, está tornándose más integral, abordando los aspectos más importantes para la vida y el desarrollo local.

Esta redefinición de papeles entre los diferentes niveles de gobierno forma parte de la búsqueda de soluciones para los graves y crónicos problemas que enfrentan nuestros países, tales como la pobreza y el desempleo, el deficiente funcionamiento de las ciudades y la falta de acceso de grandes sectores de la población a servicios sociales y urbanos adecuados. Después de décadas, o incluso siglos de centralismo, en los que no se solucionan los problemas mencionados, los gobiernos de la región comenzaron a reconocer la importancia de las municipalidades como primer nivel de gobierno, que se encuentran cerca de las necesidades y las potencialidades de la población. Sin menoscabar la validez de este planteamiento, también se reconoce que la misma práctica centralista, en general ha producido municipalidades débiles, con insuficiencia de recursos y deficiencias en su capacidad técnica y de gestión para enfrentar la situación.

En este sentido, existe amplio consenso en los países de la región acerca de la necesidad de fortalecer las institucio-

¹ Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

nes que forman los gobiernos locales. Acompañando a las reformas legales que amplían la autonomía, las responsabilidades y las atribuciones de las municipalidades, se plantean dos elementos esenciales para el fortalecimiento municipal: el desarrollo de su capacidad de gestión financiera, técnica y administrativa, y la adecuación de los mecanismos de financiamiento incluidos tanto los de transferencias provenientes del gobierno central como los de obtención y manejo de recursos financieros directamente por las municipalidades.

Paralelamente a la redefinición del papel de las municipalidades, está valorándose cada vez más la participación de la población en el gobierno local. La necesidad de democracia en América Latina, unida a la igualmente urgente necesidad de aumentar la efectividad y la eficiencia de la acción del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población, esta tendencia a la participación ciudadana. Los extensos y variados ejemplos de obras públicas inadecuadas, subutilizadas y/o mal mantenidas (nuevos edificios de mercados sin vendedores, hospitales sin médicos, calles deterioradas, etc.), así como la dimensión de las inversiones en infraestructura social que parece no tener el impacto deseado en las condiciones de vida de la población, constituyen argumentos tangibles para buscar una participación activa de los interesados (y afectados) en los programas y proyectos de desarrollo local.

En todos los países de la región latinoamericana encontramos esfuerzos por incorporar a los diferentes sectores de la población en procesos como la asignación de prioridades a las inversiones en infraestructura social, planeación y ejecución y control de proyectos, administración, operación y mantenimiento de servicios. Estos esfuerzos, inicialmente promovidos por organizaciones comunitarias, en muchos casos con apoyo de agentes externos y ONG, están comenzando a ser asimilados por las municipalidades.

En la región se extiende la aplicación de instrumentos como "cabildos abiertos", "mesas de concertación", "planificación participativa", "planeación estratégica urbana", "microempresas comunitarias de servicios urbanos", "ayuda mutua", "veeduría social", "contraloría social", etc. No obstante lo anterior, la participación de la población en el gobierno local, en especial en los procesos de toma de decisiones, no es todavía un enfoque generalmente aceptado. Las acciones mencionadas son en gran parte esfuerzos pioneros, en muchos casos experimentales, todavía más cerca de las excepciones que de la regla general.

De forma espontánea o planificada, en América Latina está incrementándose la participación de la empresa privada en el suministro de servicios urbanos. En algunos

casos esta participación es buscada por la población insatisfecha por servicios deficientes y en otros casos, es promovida por entidades estatales que procuran mejorar su efectividad y eficiencia. La empresa privada participa en toda la gama de planificación, ejecución y operación de los servicios, desde la provisión de agua potable hasta la eliminación de los desechos, incluyendo el transporte y las comunicaciones. Se utilizan diversas formas de asociación y/o división de funciones entre el gobierno local y las empresas, así como de procedimientos de financiamiento, contratación y administración de los servicios.

Al igual que la participación ciudadana, la "privatización" de los servicios públicos en un enfoque relativamente reciente, cuya aceptación por los gobiernos aún no está generalizada, que se encuentra en pleno desarrollo. En este sentido, puede decirse que el concepto de gobierno local en la región está orientándose a la responsabilidad compartida entre los diferentes sectores de la población (estatales y privados) para el ejercicio del gobierno y la provisión de servicios sociales y de infraestructura.

Las tendencias descritas anteriormente hacia la descentralización, la autonomía política y financiera para un papel de liderazgo en el desarrollo local; y la participación de la población y de la empresa privada, caracterizan la actual fase de transformación de la gestión municipal en América Latina. Dentro de esta realidad compleja y cambiante, en la gran mayoría de los casos, los alcaldes y los concejos municipales deben enfrentar graves problemas y carencias sociales y económicas, contando con escasos recursos y sin recetas que conduzcan al éxito.

En este contexto, se acentúa la importancia de compartir experiencias que puedan facilitar el camino y ofrecer puntos de referencia. Dada la amplitud de temas y sectores que abarca la gestión municipal, cualquiera de los casos de este documento puede ser de mucha utilidad para el gobierno local. Como son entre otros, la promoción del desarrollo económico, el transporte urbano, la renovación de los cascos urbanos o la prevención de la violencia, el financiamiento municipal y la protección ambiental. De hecho, la mayoría de los casos se ha desarrollado con el liderazgo o la participación de los gobiernos locales. Otros aspectos, como las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central, o el desarrollo y la aplicación de técnicas adecuadas a la buena administración interna de las entidades municipales, forman parte esencial del buen gobierno local.

Sin desconocer la gran importancia que tienen todos esos aspectos dentro de la gestión municipal, las experiencias seleccionadas para este tema de gestión municipal, se centran en las tendencias que caracterizan esta fase de tran-

sición, descritas anteriormente, porque enfocan las diferencias clave, los aspectos que cambian para la construcción de la nueva municipalidad latinoamericana. En este sentido, los tres casos desarrollados por municipalidades presentan diferentes ángulos y dimensiones del gobierno local como líder, catalizador e integrador de las fuerzas vivas de las ciudades, y muestran factores de éxito como:

- la visión integral y de largo plazo como punto de partida para la definición de estrategias
- el liderazgo integrador del gobierno municipal
- la participación de la población en los procesos de decisión del gobierno local
- la incorporación del potencial de las empresas privada
- la innovación en la solución de problemas.

En los “presupuestos participativos” de Porto Alegre encontramos a la población de una municipalidad de 1.290.000 habitantes (en medio de una zona metropolitana de 3 millones de habitantes), participando organizada en la definición del presupuesto de inversión del gobierno local, que asciende a más de 700 millones de dólares. La alcaldía de Porto Alegre conceptuó y desarrolló un nuevo sistema de funcionamiento para la definición de su presupuesto, que actualmente incorpora en diferentes formas a más de 100.000 participantes. De esta forma, se parte de una visión integral, que incorpora los problemas, necesidades, condicionantes y potencialidades de los diferentes sectores de la población y al mismo tiempo la población se constituye en evaluadora y vigilante del cumplimiento del presupuesto. Actualmente más de 17 municipalidades brasileñas están aplicando “presupuestos participativos” basados en el modelo desarrollado en Porto Alegre.

“Metrópolis 2010”, el Plan de Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de Guatemala, muestra el camino seguido por una municipalidad sin recursos económicos disponibles y sin bases tecnológicas y de información, para elaborar su plan de desarrollo y realizar actividades de mejoramiento del medio ambiente, del transporte público, y otras. La alianza de la municipalidad con empresas privadas en una relación ganador-ganador posibilita los recursos necesarios. Las soluciones innovadoras, tanto en los procesos como en la tecnología, permiten la solución de problemas acumulados durante largo tiempo. La integración de varios sectores de la población en el diseño del plan estimula la aceptación y la colaboración en la ejecución de medidas y acciones.

La gestión en el municipio de Valledupar muestra una municipalidad que presenta indicadores de cobertura de servicios sociales (educación y salud) y acceso a infraestructura y vivienda, claramente superiores a los del resto de su región y del total nacional. La municipalidad también ha

mejorado notablemente su desempeño financiero. La ciudad cuenta con un plan de desarrollo e inversiones “elaborado con la activa participación de la ciudadanía a través del Consejo Municipal de Planeación”. Incorpora la participación ciudadana en soluciones innovadoras a problemas específicos, tales como la “pavimentación por autogestión” y la “elección popular de los inspectores de la policía”, que desempeñan un papel de liderazgo en el desarrollo de las localidades rurales de Valledupar. La municipalidad identifica además como factores de su éxito, la continuidad en la gestión, a través de los periodos de gestión de varios alcaldes; la situación favorable abierta con la nueva ley que permite la elección democrática de los alcaldes; y la promoción de una identidad local en la que la cultura y la música desempeñan un papel importante en la definición de la estrategia de desarrollo.

Aunque en la redacción de los casos no aparece explícitamente, en las tres experiencias es fundamental la presencia de los alcaldes como líderes que han asumido su responsabilidad al frente del gobierno local como “cosa propia”, y que además han desarrollado una actitud integradora en el gobierno local. Del mismo modo, especialmente en los casos de Guatemala y Valledupar, se encuentra “entre bambalinas” la cooperación entre las municipalidades y los gobiernos centrales en el desarrollo de sus experiencias positivas.

En el proceso de transformación de la gestión municipal, es de suma importancia lograr cambios de actitud y mejores niveles de información y conocimiento entre los actores involucrados. Esto incluye, además de las municipalidades, que en este caso tienen el papel protagónico, a las entidades del gobierno central, a la empresa privada y a la ciudadanía. En América Latina existen pocas acciones o programas estructurados específicamente para esta finalidad. El Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) tiene una larga y reconocida trayectoria en el fortalecimiento municipal en un medio complejo y dinámico como el sector público brasileño. En el documento “Desarrollo institucional para la descentralización y fortalecimiento de la gestión local”, el IBAM presenta su visión y propuestas como un complemento valioso para el tema de gestión municipal.

En la misma línea, debido al interés que provoca la evolución reciente en el aprovechamiento del potencial de la empresa privada, en el trabajo “Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos” se presenta un análisis que puede resultar de utilidad para la toma de decisiones de las municipalidades respecto a las formas y mecanismos principales para efectivizar la participación de la empresa privada en los servicios urbanos.

Página en blanco a propósito

Democracia y participación popular

Raul Pont¹

La historia de la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos en el Brasil se caracteriza por graves distorsiones relacionadas con la concentración del poder, el derroche de los recursos, el clientelismo político y la corrupción. En Porto Alegre, esta historia cambió hace ocho años, cuando la alcaldía creó un sistema novedoso y revolucionario de formulación y ejecución del presupuesto municipal. El nuevo régimen encaró una serie de medidas que crearon o fortalecieron instancias de participación y deliberación de la comunidad en la gestión fiscal pública, desde las políticas sectoriales hasta la elección de directores y consejos escolares para la red de enseñanza municipal. Con este sistema, denominado presupuesto participativo, la adopción de decisiones concernientes a la recaudación y los gastos públicos no queda circunscripta a los técnicos y los gobernantes. La población, mediante un proceso de debates y consultas, define el monto de los ingresos y los egresos, y decide dónde se radicarán las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles las obras y acciones que ha de emprender el gobierno.

El presupuesto participativo ha demostrado que la gestión democrática y transparente de los recursos es la mejor forma de evitar la corrupción y el mal uso de los dineros públicos. A diferencia de quienes propagan ciertas concepciones tecnocráticas, la participación popular ha propiciado un gasto público eficiente cuyos resultados son obras y acciones de suma importancia para la población. Desde que entró en vigencia el régimen del presupuesto participativo, los proyectos aprobados en su marco representan inversiones de más de US\$700 millones, principalmente en infraestructura urbana y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El presupuesto participativo ha demostrado, asimismo, que la creación de mecanismos prácticos

de participación y el compromiso del gobierno de llevar a cabo lo que la población decida, son elementos fundamentales para derribar las barreras burocráticas que separan a la sociedad civil del Estado y para constituir una ciudadanía activa y movilizadora. Hoy día, en Porto Alegre, los ciudadanos conocen y deciden acerca de los asuntos públicos, y de esta manera se transforman cada vez más en sujetos de su propio futuro.

Esta experiencia también lleva a los ciudadanos a reflexionar, con criterio político, acerca de los límites y las insuficiencias de la democracia representativa. En un país como el Brasil, donde el sistema partidario es frágil, mediante el cambio de partido y por el simple incumplimiento de los programas suele profanarse o defraudarse el mandato impartido por el voto. La acción directa ejercida por medio del presupuesto participativo, ha resultado sumamente positiva para elevar la conciencia y la práctica política de los ciudadanos que se adueñan de las informaciones y del control sobre el Estado.

Según las encuestas de opinión pública, el 75 por ciento de la población sabe en qué consiste el presupuesto participativo. Miles de personas participan activamente en el proceso, por medio de reuniones, asambleas regionales o plenarias temáticas. Hoy día, en el Brasil, por lo menos setenta municipios están poniendo en práctica el presupuesto participativo, basados en la experiencia de Porto Alegre.

Reseña histórica

Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, tiene 1.290.000 habitantes y es el centro de una región metropolitana que cuenta con cerca de 3 millones de habitantes. Aquí tuvo origen la industrialización del estado, pero en los años recientes la presencia de las plantas fabriles fue disminuyendo y la ciudad se transformó en un gran centro comercial y de servicios. Hasta comienzos de los años

¹ Alcalde de Porto Alegre.

ochenta la población de Porto Alegre experimentó un crecimiento acelerado y este proceso, sumado a la fuerte concentración de los ingresos, provocó graves desequilibrios y dejó a un tercio de la población al margen de la infraestructura urbana.

A lo largo de la historia, las administraciones municipales echaron estos núcleos de población al olvido. En 1989 había un enorme contingente de ciudadanos que residía en barrios o villas no regularizados, habitando viviendas precarias, sin agua potable, alcantarillado ni calles pavimentadas. El poder público, por ende, tenía una cuantiosa deuda social con un sector significativo de la población, al extremo de que al iniciarse el proceso del presupuesto participativo se constató mediante documentación, por ejemplo, que había grupos de pobladores que llevaban treinta o cuarenta años luchando por conseguir la instalación de alcantarillado o la pavimentación de las calles.

La institución gubernamental, totalmente centralizada y antidemocrática, se erigía como un obstáculo insalvable para una relación con la sociedad que fuera transparente y no fisiológica. La alcaldía decidía las inversiones al margen de la población y atendiendo prioridades distintas a las que planteaban las comunidades.

Además, el municipio enfrentaba un desequilibrio administrativo y financiero de índole estructural. Los ingresos de la alcaldía por concepto de impuestos estaban desfasados y no alcanzaban siquiera para financiar un mínimo de obras necesarias para equilibrar el desarrollo de la ciudad y comenzar a saldar la deuda social con los miles de ciudadanos que vivían en un nivel de miseria degradante.

En 1989, la iniciación del régimen del presupuesto participativo se vio ante este entorno adverso que, sumado a la inexperiencia propia del carácter inédito del sistema, determinó que la adhesión de la población fuera modesta. Hasta 1990, la participación fue restringida, especialmente debido a las dificultades financieras de la alcaldía, pero a partir de esa fecha, cuando el municipio recuperó capacidad de inversión gracias a una profunda reforma tributaria, el presupuesto participativo recibió un enorme impulso. El gobierno pasó a disponer de recursos para atender las demandas de la población y ésta comenzó a percibir directamente que sus decisiones eran respetadas y que esto determinaba un mejoramiento de sus condiciones de vida.

La estructura tributaria brasileña es bastante injusta, porque predominan los impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios, y los fondos que se recaudan están mal distribuidos entre las esferas de competencia administrativa. En términos generales, el gobierno federal percibe el 55 por ciento del total de la recaudación impositiva, los

estados el 28 por ciento y los municipios el 17 por ciento. Esto determina que casi todos los municipios dependan de las transferencias del gobierno federal y de los estados como principal fuente de ingresos.

La reforma tributaria que se practicó en Porto Alegre permitió un aumento significativo de los ingresos y hoy día, la recaudación de los tributos municipales representa más del 50 por ciento de los ingresos totales del municipio. Esto se logró, indudablemente, merced a la presencia de la comunidad en los debates y al conocimiento de dónde y cómo se usan los recursos públicos cuando se practica una democracia participativa.

Constitucionalmente, el municipio establece y recauda impuestos sobre las propiedades urbanas, los servicios de cualquier clase, las transferencias de bienes inmuebles, tasas y servicios públicos. Entre las transferencias que recibe el municipio, la más importante para sus ingresos es la tributación sobre la circulación de mercaderías que cobra el estado.

Las reformas tributarias dispuestas se caracterizaron por el debate democrático y amplio que sostuvo la comunidad, además del carácter progresivo del impuesto sobre los predios y el territorial urbano aplicado a los más pudientes, que posibilitó un catastro de más de 470.000 asientos del tributo.

A partir de 1991 se acentuó en grado creciente el carácter del presupuesto participativo como proceso masivo y contagioso, que pasó a movilizar a las comunidades de todas las regiones. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas participaron en las reuniones plenarias coordinadas directamente por la alcaldía y en 1995 lo hicieron más de 14.000. Si a ellas se le suma las que participaron en innumerables reuniones organizadas por asociaciones comunitarias y entidades populares, se llega a una cifra de cerca de 100.000 personas que, de alguna forma, intervinieron en la preparación del presupuesto municipal. Además, hay cerca de mil entidades vecinales y colectivas que están registradas en el presupuesto participativo.

Sistema de funcionamiento

El funcionamiento del presupuesto participativo fue perfeccionándose a lo largo de los años, con el objeto de solucionar los problemas más diversos que surgieran. Tras el comienzo se tornó evidente que las prioridades de las regiones más pobres, donde vive la mayoría de la población, eran muy distintas a las de las regiones donde residen las personas con más recursos. En los barrios pobres, por ejemplo, el problema del saneamiento básico era el más apremiante, mientras que en los barrios habitados por personas pudientes, la principal preocupación era la limpieza y el cui-

dado de las plazas y parques. Por otra parte, en el seno de los barrios más pobres había disparidad entre las poblaciones, algunas de ellas más organizadas que otras para impulsar sus reivindicaciones.

Otro problema que se planteó fue la relación clientelista tradicional, basada en el trueque de favores entre el ciudadano y el poder público. Esa tradición, firmemente arraigada en nuestra cultura política, induce a la pasividad y no apunta a la participación, sino a la cooptación de la población. Además, no había experiencia de debates en torno a temas importantes y de naturaleza técnica como es el presupuesto, y a esto se agregaba que, aun después de la reforma tributaria, los recursos disponibles no eran suficientes para atender todas las demandas de la sociedad.

Era preciso, por lo tanto, encontrar formas de quebrar la pasividad y la relación de clientelismo a y estimular la participación, para definir las inversiones y los gastos conforme a criterios objetivos, aceptados por las comunidades y capaces de contemplar a toda la ciudad, a partir de un orden de prioridades que tomara en cuenta las enormes diferencias existentes.

El mecanismo que se encontró para resolver estos problemas, asegurar una participación amplia, garantizar la democracia del proceso y lograr que los debates fuesen más ricos, educativos y productivos, fue el siguiente:

■ Se dividió la ciudad en dieciséis regiones, conforme a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, mediante las cuales se organizó la amplia participación de la población. Además, para permitir la incorporación de personas y entidades vinculadas a otros movimientos, por ejemplo sindicales, de mujeres, de salud, de educación, de cultura, etc., se crearon cinco estructuras de participación basadas en otros tantos temas, a saber: organización de la ciudad y desarrollo urbano, circulación y transporte, salud y asistencia social, educación, cultura y esparcimiento, y desarrollo económico y tributación.

La alcaldía promueve anualmente por lo menos dos rondas de ciclos de reuniones plenarias de las regiones y sobre las estructuras temáticas. En la primera se presenta una rendición de cuentas del plan de inversiones aprobado el año anterior y es en esa instancia que el poder público se somete a la crítica de la población. Esta fase garantiza la transparencia del proceso, condición fundamental para la relación de franqueza que exige el presupuesto participativo. En la segunda ronda, los vecinos de cada calle y cada barrio, y los participantes en las estructuras temáticas, escogen sus prioridades y eligen a los consejeros del presupuesto participativo.

Entre las dos rondas tiene lugar una fase intermedia,

durante la cual se suceden numerosas reuniones, tanto temáticas como de las regiones (que se subdividen en microrregiones). Es entonces que la población prepara un inventario de sus principales carencias, forma opinión acerca de sus necesidades y establece una jerarquía de las acciones y obras más urgentes. Si bien esta etapa consiste en reuniones menores, constituye uno de los momentos más importantes del proceso, porque esparce el debate en forma capilar, en los barrios y villas de la ciudad, posibilitando una participación mayor y es en esta instancia que tiene lugar una puja encendida pero saludable entre las comunidades, a fin de asegurar recursos e inversiones.

■ Una vez definidas las prioridades y elegidos los delegados y consejeros de cada región y de cada estructura temática, se constituyen el Foro de Delegados Regional y Temático, y el Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto².

Los delegados, cuyo número es bastante mayor que el de los consejeros, se reúnen una vez por mes y constituyen el foro ya mencionado. Son sus cometidos apoyar a los consejeros en materia de información y difusión de los asuntos tratados en el Consejo, asegurar la realización de las reuniones durante el período intermedio, ayudar a la consolidación de los consejos regionales que se constituyan y acompañar, en contacto con la comunidad, el avance de las obras previstas en el plan de inversiones.

■ Al cabo del proceso de reuniones de las regiones y estructuras temáticas y de la constitución del Foro de Delegados y del Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto, comienza la preparación final del presupuesto y el plan de inversiones del municipio. En primer lugar, el conjunto de las secretarías y órganos del gobierno participan en las reuniones del Consejo Municipal con el objeto de tratar las obras, sus costos y su viabilidad técnica. Los consejeros y delegados, en posesión de estas informaciones, mantienen nuevos debates con las comunidades. Luego, el poder ejecutivo municipal presenta a los consejeros una propuesta presupuestaria pormenorizada, que incluye todos los rubros de ingresos y egresos. Una vez definidas las grandes cifras del presupuesto, se pasa a la definición del plan de inversiones conforme a estos elementos de juicio: a) la prioridad de la región (escogida en las reuniones plenarias

² Constituido por dos consejeros titulares y un número igual de suplentes elegidos por cada una de las dieciséis regiones de la ciudad, dos consejeros titulares e igual número de suplentes elegidos por cada una de las cinco estructuras temáticas, un representante titular y un suplente del Sindicato de Trabajadores Municipales de Porto Alegre y un representante titular y su suplente, de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. El gobierno tiene dos representantes sin derecho a voto y el mandato de los consejeros dura un año, con posibilidad de una reelección consecutiva. El mandato es revocable en cualquier momento, mediante un proceso específico que se cumple en el ámbito del Foro de Delegados Regional y Temático y que, para consumarse, requiere una mayoría especial de dos tercios.

regionales (saneamiento, educación, pavimentación, etc.); b) la población total de la región (las regiones más pobres reciben mayor peso), y c) la carencia del servicio o infraestructura (las regiones más pobres reciben mayor peso). Sobre la base de estos criterios y de las consultas con la población, se definen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región, a las que se suman obras sectoriales y de interés para toda la ciudad, propuestas por la estructura temática y por el propio gobierno.

El plan de inversiones es, por ende, el resultado de las demandas regionales, de reivindicaciones sectoriales y de propuestas de carácter general relacionadas con la planificación estratégica de la ciudad. Es, también, el resultado de un intenso diálogo crítico entre las comunidades, sus asociaciones, entidades civiles y culturales y el gobierno municipal.

■ Después de que el consejo aprueba el presupuesto municipal, el poder ejecutivo envía la propuesta a la *Cámara Municipal de Vereadores* (concejales), donde se concreta la unión de la democracia directa y participativa con la democracia representativa. Se trata de una relación naturalmente tensa y difícil, pero que ha demostrado ser sumamente positiva. Los concejales discuten y polemizan con el ejecutivo y con los consejeros en torno a las cifras del presupuesto, y presentan enmiendas y sugerencias de modificaciones.

Se establece así una intensa negociación que da por resultado cambios, aunque éstos no afectan la estructura global de la iniciativa presupuestaria, porque los concejales saben que ésta es el resultado de un proceso de representatividad social y política inequívoca.

A lo largo de estos años hemos defendido el mantenimiento de esta experiencia que constituye una forma autónoma y autogobernada de participación popular. Las tentativas de someter el proceso a una ley aprobada por la Cámara Municipal no encuentran acogida en la población ni en el seno del gobierno, que defiende la subsistencia del carácter público, pero no estatal, del proceso.

Los resultados del presupuesto participativo

Desde la consolidación del régimen de presupuesto participativo, la alcaldía ha asignado a inversiones entre el 15 y el 25 por ciento de los ingresos, dejando el resto para abonar sueldos y los costos de la maquinaria administrativa. De esta forma, como se dijo al comienzo, las obras resueltas por el presupuesto administrativo representan inversiones superiores a los US\$700 millones.

A lo largo de los años, las obras de saneamiento básico han tenido prioridad en el presupuesto participativo, hecho que permitió ampliar la cobertura de la red de agua potable,

de 400.000 a 465.000 abonados, entre 1990 y mediados de 1995. Hoy día, el 98 por ciento de las unidades habitacionales de Porto Alegre cuenta con servicio de agua. El crecimiento de la red de alcantarillado fue aún mayor, ya que en 1989 contaba con este servicio el 46 por ciento de la población y actualmente la cobertura alcanza al 85 por ciento.

Otro aspecto prioritario del presupuesto participativo es la pavimentación de las calles periféricas. Anualmente se procede a pavimentar entre 25 y 30 kilómetros en las calles de los barrios más pobres y carenciados de la ciudad. Otros aspectos prioritarios son desagües, alumbrado público, urbanización de villas y favelas, vivienda y salud.

En materia de educación, las inversiones dispuestas en el marco del presupuesto participativo permitieron duplicar con creces el número de matrículas entre 1988 y 1996, con una mejora concomitante de la calidad de la enseñanza.

En cuanto a la salud, el municipio asumió totalmente el proceso de municipalización de la atención primaria de la salud, mediante un convenio con el gobierno federal. El Sistema Único de Salud (SUS) garantiza atención pública y universal mediante la acción directa de la red de unidades sanitarias municipalizadas, la administración y el control de los recursos transferidos a los hospitales, clínicas y laboratorios privados que forman parte del sistema. Dentro del mismo proceso de democratización, la política de salud del municipio es trazada por el Consejo Municipal de Salud y los consejos locales, que definen las orientaciones con la alcaldía.

Sin embargo, no pueden ni deben medirse los resultados del presupuesto participativo por medio de guarismos y porcentajes, aunque éstos sean fundamentales para comprobar que la participación, la transparencia y la democracia imprimen mayor eficiencia al gasto público. Tan importante como los resultados prácticos del presupuesto participativo, ha sido el rescate de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar a una participación activa en los asuntos públicos.

Problemas administrativos

En lo que atañe a la funcionalidad de la alcaldía, aún no se han logrado los mismos resultados obtenidos en relación con la comunidad y su participación e interés. Se heredó una estructura funcional formada a lo largo de décadas de políticas clientelistas del poder político y de largos períodos de autoritarismo en los que no se observaban los principios de la transparencia, del concurso público y del manejo democrático de los recursos. La alcaldía tiene una nómina de alrededor de 25.000 personas, entre funcionarios activos y jubilados.

La estructura funcional del municipio no padece de problemas muy diferentes a los diagnosticados en el ámbito del gobierno federal y de los gobiernos estatales, pese a que la relación sindical es menos tirante y han habido algunas experiencias participativas y electivas que han rendido resultados auspiciosos. Esto, empero, no es suficiente. Las demandas continúan y el simple aumento del número de funcionarios no resolverá el problema, pues abultará considerablemente los gastos de personal. Sería preciso acometer contra la estructura administrativa, arcaica y superada, cuyos métodos consumen, según los cálculos, más del 50 por ciento del tiempo dedicado a trámites y no a trabajo efectivo.

La automatización de esos procesos, ya iniciada por la empresa pública municipal de procesamiento de datos (PROCEMPA) puede reducir sensiblemente el tiempo dedicado a ellos, y mejorar la transparencia y el control social sobre los servicios municipales. El establecimiento de las distintas redes de microcomputadoras y el rediseño de los principales procesos de trabajo ya iniciado, que se consolidarán y ampliarán gracias al financiamiento del BID que está en trámite, permitirán reducir considerablemente ese

atraso. Es indudable que este desafío será para nosotros tan importante como la rica experiencia de democracia participativa que hemos construido.

Conclusión

Es evidente que el presupuesto participativo no es un sistema perfecto sino que, por el contrario, adolece de problemas y vicios que exigen vigilancia, nuevos debates y perfeccionamiento continuos. No obstante, posee una historia breve pero auspiciosa, que se ha convertido en una referencia nacional y hasta internacional. Como se dijo, otros municipios han adoptado este método de elaboración del presupuesto y estudiosos de otros países han llegado hasta Porto Alegre para examinar la experiencia del presupuesto participativo. Éste ha constituido un elemento invaluable para transformar cabalmente la ciudad, convirtiéndola en un entorno más justo y en el que se vive mejor. Ha sido, también, un instrumento de profunda mutación de la cultura política de la ciudad, que ha suprimido las prácticas tradicionales del clientelismo y el fisiologismo, revaluando la participación de la ciudadanía y transformando a hombres y mujeres comunes en protagonistas de su propio destino.

Página en blanco a propósito

La gestión municipal en Valledupar

Elías Ochoa¹

En este estudio se presenta la experiencia de la gestión pública en el municipio de Valledupar (Colombia), destacando su desempeño dentro del proceso de descentralización territorial que se lleva a cabo en el país desde inicios de los años ochenta.

Valledupar es una ciudad intermedia, con una población cercana a los 300.000 habitantes, capital del departamento del César (nivel intermedio territorial), ubicado al noroeste del país cerca de la costa atlántica. Es una ciudad primordialmente comercial y de servicios que atiende una importante zona agrícola y ganadera del país y ha experimentado durante los últimos cuarenta años un enorme crecimiento demográfico.

La administración local ha enfrentado con bastante éxito el crecimiento de la población y las consiguientes demandas de provisión de servicios sociales y de infraestructura. La ciudad se destaca en el contexto nacional y es líder dentro de la región de la costa atlántica, que tradicionalmente se ha caracterizado por una gestión local poco eficiente. El proceso de descentralización ha creado un ambiente favorable para la gestión local que ha sido durante los últimos ocho años adecuadamente aprovechado por el municipio de Valledupar, lo que se ha traducido en un impulso muy significativo para el desarrollo de la ciudad.

En este trabajo, más que presentar la experiencia de un proyecto en particular, se exponen los rasgos generales del comportamiento de la administración y los resultados alcanzados. Una característica central que se deriva de esta experiencia es el hecho de que más allá de la presencia de ciertas prácticas innovadoras lo fundamental ha sido un proceso continuo y regular de mejoramiento parciales que en el conjunto han conducido a muy buenos resultados. Más que un alcalde innovador o un líder, este caso se caracteriza por la existencia de un equipo decidido a hacer cumplir las funciones que le corresponden.

Situación actual del municipio de Valledupar

En términos absolutos y en comparación con el resto de los municipios del país, Valledupar ha alcanzado niveles relativamente adecuados en cuanto a la provisión y disponibilidad de servicios y obras sociales y de infraestructura. Esta situación ha permitido, incluso, que la última administración haya incluido dentro de su plan de desarrollo y los presupuestos correspondientes recursos destinados a proponer la creación de empleos, que constituye uno de los principales problemas que enfrenta actualmente el municipio.

Situación en materia social

En materia de educación, la cobertura ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En 1990 era del 79 por ciento de la población en edad escolar para los niveles de enseñanza preescolar, primaria básica, secundaria y media vocacional, mientras en 1996, dicha cobertura alcanzaba al 90 por ciento.

Entre 1988 y 1996, el número de matrículas al nivel preescolar aumentó 2,6 veces, mientras que el de maestros vinculados a la educación primaria se incrementó 1,5 veces y en el nivel secundario, 9,4 veces. Podría afirmarse que el aporte educativo ha logrado fortalecer la identidad cultural, local y regional.

En materia de salud, se observa que entre 1990 y 1995 se duplicó la población atendida en el nivel básico con énfasis en la medicina preventiva. Los aumentos de la cobertura y el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio son evidentes desde que el municipio administra directamente el servicio de salud, a pesar del cambio del sistema de seguridad social ocurrido en 1994, cuando se institucionalizó el esquema de régimen subsidiado para la demanda y no para la oferta. El municipio también asignó prioridad a la salud preventiva mediante campañas permanentes (brigadas de salud) para las poblaciones con alto riesgo y a través del mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales.

¹ Alcalde Mayor de Valledupar, Colombia.

Agua potable y saneamiento básico. La ciudad tiene una cobertura superior al 90 por ciento, o sea el mejor nivel de calidad disponible en el país (tratamiento completo, 24 horas de servicio y presión superior a 10 metros de columna de agua, lo que permite a toda la población disponer de suficiente agua para su higiene diaria y el consumo doméstico permanente). Actualmente la administración está poniendo en práctica un plan maestro de acueductos y alcantarillado, destinado a incrementar dicha cobertura y llegar a los nuevos asentamientos. En materia de alcantarillado sanitario, la cobertura actual se acerca al 80 por ciento, pero con el plan maestro en ejecución se aspira a llegar al 97 por ciento en el transcurso de dos años (1996–1998), con una inversión de US\$15,0 millones. En materia de recolección de basura la cobertura alcanzaba 80 por ciento, con un cumplimiento adecuado de las frecuencias definidas y eliminación final mediante el método de relleno sanitario.

Para la zona rural, los avances en el último quinquenio han sido considerables, lo que permite asegurar que los servicios de acueductos y alcantarillado alcanzan una cobertura del 80 por ciento. La inversión realizada hasta 1996 supera, para la parte rural, los US\$8 millones, y el beneficio ha sido fundamental, facilitando la permanencia de la población campesina en el medio rural.

Vivienda. Actualmente todos los asentamientos subnormales, producto de invasiones, cuentan con servicios básicos. El actual déficit cuantitativo de vivienda es de 5.000 unidades y está localizado en las zonas identificadas como de alto riesgo en el Plan de Ordenamiento Físico-Urbano de Valledupar. Con los recursos asignados por la administración municipal en 1995–1996 se inició la reubicación de las viviendas de la zona de alto riesgo.

La construcción y el mejoramiento de viviendas en la cabecera municipal se lleva a cabo a través de un programa de urbanización de lotes y construcción de viviendas de interés social destinadas a familias de estratos bajos y medios; con la finalidad de generar empleos directos, indirectos e inducidos en la fabricación de materiales de construcción, y de contribuir a elevar las condiciones de vivienda de la población más vulnerable del municipio.

El programa contempla la construcción de 3.000 unidades de vivienda de interés social con un costo de US\$15,5 millones financiados con recursos propios del municipio y cofinanciados mediante subsidios que el nivel nacional entrega directamente a los beneficiarios del programa.

Complementariamente, y para neutralizar la emigración del campo a la ciudad en las 28 poblaciones que conforman la zona rural de Valledupar, está ampliándose la cobertura del déficit de vivienda mediante el programa de mejora-

miento de la vivienda de interés social con acueductos y obras de alcantarillado sanitario convencionales y no convencionales.

Infraestructura

Teléfonos. El municipio cuenta en la actualidad con una capacidad instalada propia de 20.000 líneas telefónicas, lo cual equivale a una densidad telefónica total del 12,75 por ciento; y del 20 por ciento para las cabeceras municipales. Los programas de inversión que se hallan en ejecución permiten estimar que en el año 2000 se contará con una capacidad instalada de 37.100 líneas, lo cual aumentará al 17 por ciento la densidad telefónica para la totalidad del municipio, y hasta el 27 por ciento para la zona urbana. La actual densidad de telefonía privada es de 5,4 teléfonos por cada 100 habitantes; se proyecta que en 1997 alcanzará a 21,4 teléfonos por cada 100 habitantes.

Energía eléctrica. Actualmente el servicio de energía eléctrica, tiene una cobertura superior al 90 por ciento para la cabecera de la municipalidad, y del 85 por ciento para la zona rural.

Caminos. La cabecera municipal cuenta con una red vial adecuada y en excelente estado; es preciso señalar que el 65 por ciento está pavimentada, lo que permite un flujo ágil de vehículos, lo que se ha logrado mediante la inversión de transferencias de la nación, pero con un mayor esfuerzo del municipio, que ha utilizado los recursos propios, la valorización y la autogestión.

En cuanto a los caminos rurales, en los últimos dos años se ha ido transfiriendo su administración al ente territorial intermedio, por lo que sólo se están iniciando medidas concretas por parte del departamento y del municipio para recuperarlas y mejorar su estado con la priorización de las obras de arte como punto focal de la inversión con la ayuda de las cooperativas de apoyo para la recuperación y mantenimiento de las vías rurales.

Ordenamiento urbano para el siglo XXI. Valledupar es uno de los 1.058 municipios del país que en los últimos cuarenta años han mantenido una trayectoria continua y ascendente de desarrollo territorial ordenado y en los que el proceso de urbanización ha sido absorbido sin mayores problemas. Su cabecera presenta evidentes manifestaciones de progreso, modernización de las estructuras urbanas y productivas, abundante vegetación, seguridad ciudadana y razonable y generalizado bienestar social en la población. Se trata de una ciudad ordenada, limpia, urbanísticamente controlada, dotada de servicios con una de las más altas coberturas en el ámbito nacional, con condiciones habitacionales relativamente aceptables, que ha sabido mantener

	Municipio	Departamento	Región	Nación
Educación				
Tasa analfabetismo %	9,7	20,1	16,7	11,5
Asistencia neta primaria %	90,0	78,0	70,3	79,1
Asistencia neta secundaria %	79,0	32,0	49,9	54,1
Relación docente alumnos %				
Primaria %	26,8	32,0	24,1	27,9
Secundaria %	17,4	19,8	20,7	19,2
Salud				
Camas por 10.000 habitantes %	10,0	6,0	8,4	11,0
Cobertura pob. benef. seg. social %	64,0	N.D.	8,3	33,0
Cobertura médica primera vez %	30,0	21,1	N.D.	34,0
Agua potable y saneamiento básico				
Cobertura total acueducto %	88,0	69,0	64,0	76,0
Acueductos cobertura zona urbana %	95,0	85,0	80,0	88,0
Cobertura zona rural %	80,0	29,0	28,0	46,0
Cobertura total alcantarillado %	80,0	37,0	47,0	63,0
Cobertura zona urbana %	80,0	27,0	64,0	76,0
Cobertura zona rural %	80,0	4,5	15,0	19,0
Vivienda				
Déficit cualitativo de vivienda %	15,0	36,5	41,0	27,0
Teléfonos				
Líneas telefónicas por 100 habitantes	21,4	3,1	4,7	10,0
Energía Eléctrica				
Cobertura %	87,0	81,0	N.D.	86,3
Vías				
Total vías pavimentadas (km)	40,0	N.D.	17,0	21,0

el río Guatapuri, el único curso de agua urbana aún no contaminado del país, al cual se le atribuyen popularmente propiedades químicas benéficas para la salud y varios procesos productivos.

Un indicador de lo anterior es la ampliación del perímetro urbano con la provisión de todos los servicios básicos en 2.000 hectáreas, que asegura la absorción del crecimiento urbano endógeno y exógeno de finales del siglo XX.

Situación económica y empleo productivo

El plan de desarrollo municipal incluye la planificación y el desarrollo económico para fomentar el empleo productivo, y de esta forma neutralizar y conjurar la crisis del sector agropecuario y agroindustrial de Valledupar y su zona de influencia regional. Con una tasa de desempleo de 13,95 por ciento, las autoridades están desarrollando un plan de acción que tiene por objeto generar 6.000 nuevos empleos productivos en el período 1995–1997 a un costo de US\$5 millones con recursos propios de la municipalidad. En esta dirección se están orientando todos los esfuerzos de cons-

trucción y mejoramiento de viviendas, la ejecución de los proyectos de equipamiento urbano (Plan Centro II) y obras públicas tanto urbanas como rurales (vías, entre otros).

Situación ambiental

A pesar de que el manejo del sector ambiental está a cargo de la nación, la municipalidad tradicionalmente ha aplicado medidas de gestión ambiental a partir de la experiencia de las comunidades indígenas, lo cual se refleja en una importante actividad en cuanto a los usos del suelo, la *forestación* y la *humanización* del centro de la ciudad. De todas formas se observa un deterioro apreciable de la Sierra Nevada, fuente hídrica de los ríos que alimentan los sistemas del acueducto de Valledupar y su zona de influencia. Esta situación ha hecho al gobierno municipal impulsar el Plan de Desarrollo Ambiental, construyendo la infraestructura necesaria para afrontar este problema. Hoy existen políticas definidas, sobre sensibilización y educación ambiental, fortalecimiento de las organizaciones tradicionales indígenas, manejo integral de los recursos naturales, reducción de la tala y quema de bosques y contaminación. Todas estas medidas se llevan a cabo con la activa participación de indígenas, mujeres jefes de hogar, estudiantes, alfareros, campesinos, jóvenes y la comunidad en general con una inversión proyectada de US\$8,5 millones, de la cual se encuentran asignados US\$5,8 millones para el período comprendido entre 1995 y el año 2000.

Factores que explican los resultados obtenidos

El medio ambiente favorable creado

por la descentralización

Si bien el municipio de Valledupar ha tenido una tradición de buena gestión pública y de compromiso de sus gobernantes con el desarrollo de la ciudad, es un hecho evidente que la puesta en marcha de medidas de descentralización ha ofrecido nuevas posibilidades e instrumentos. Con la elección de los alcaldes, han llegado a la administración funcionarios con mejor nivel de formación, gran experiencia en la administración privada y pública, y con mayor independencia frente a las presiones políticas tradicionales. Esto ha permitido un mejor ejercicio de la función en planificación, lo cual, complementando con los mayores recursos disponibles, ha impulsado significativamente el nivel de desarrollo.

La continuidad en la gestión

La gestión del municipio se ha caracterizado por una gran continuidad en materia de planificación y gestión; aunque, obviamente, de una administración a otra se presentan

cambios tanto en los programas como en los estilos de gerencia. Asimismo, en la medida en que se alcanzan niveles satisfactorios de desempeño de cierto sector el alcalde siguiente puede reorientar los recursos para profundizar la acción en otros sectores en los que los resultados han sido menos satisfactorios. Un ejemplo es el avance en materia de infraestructura vial durante las administraciones anteriores, lo cual ha permitido que la actual destine mayores recursos a los temas sociales y a la formación del empleo.

La participación de la comunidad

Una constante de las administraciones del municipio ha sido la promoción de la participación ciudadana, desde la toma de decisiones hasta la realización de proyectos conjuntos. En este sentido se observan experiencias muy interesantes, como la pavimentación por autogestión y la creación de una cooperativa para el mantenimiento de los caminos rurales y la elección popular de los inspectores de policía, las cuales se describen a continuación.

Pavimentación por autogestión. Desde el año 1988 el municipio ha llevado a cabo un programa de pavimentación de calles, que le ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población de bajos ingresos. El proceso por medio del cual se realiza la programación de obras en los barrios de la ciudad se inicia en la Secretaría de Desarrollo Comunitario, que recibe las solicitudes de las juntas de acción comunal y se encarga de preparar el presupuesto y establecer el monto real de las obras, conferir viabilidad al programa y, en coordinación con la Secretaría de Obras, asignar el turno correspondiente dentro del cronograma de los equipos de trabajo, todo ello enmarcado dentro de un criterio de compromiso entre el representante de la comunidad y el municipio.

La financiación de cada proyecto recurre a la agrupación de los vecinos interesados, generalmente a través de la junta de acción comunal. El aporte de cada familia consiste en la cantidad de cemento necesario para el frente de su vivienda, así como la mano de obra directa o contratada equivalente. Asimismo, el grupo de vecinos aporta los recursos para el pago del maestro de obras, previamente capacitado por el municipio sobre las normas técnicas de diseño. En caso de que alguno de los vecinos no quiera vincularse al programa, el municipio le descuenta por valoración el equivalente al frente de su residencia.

El aporte del municipio consiste en el suministro de las herramientas y equipos necesarios para la construcción, además de la iluminación, forestación y señalización final. Con el fin de garantizar la calidad técnica del proceso, el municipio entrenó a un grupo de catorce maestros de obra

sobre los diseños y técnicas requeridas para la pavimentación y construcción de andenes y les facilitó las herramientas necesarias.

La supervisión de los proyectos está a cargo de los propios vecinos. Al finalizar los trabajos, se levanta un acta de liquidación y se programa un acto popular para la entrega de la obra.

Durante el período 1988–1990 se ejecutaron aproximadamente 20 kilómetros de vías en 38 frentes de trabajo que cubrieron 18 barrios de la ciudad. El barrio Primero de Mayo fue el primero en ser pavimentado en su totalidad durante la primera administración popular; el programa continuó durante la gestión del siguiente alcalde (1990–1992) con la construcción de cerca de 10 kilómetros de vías; recibió un mayor impulso entre 1992 y 1994 cuando se adelantaron obras en las seis comunas de la ciudad en que se ejecutaron trabajos de pavimentación en 196 frentes de trabajo con un resultado de 31 kilómetros de vías pavimentadas en barrios populares.

Entre 1995 y 1996 se construyeron 10 kilómetros de pavimento vial; para 1997 se ha presupuestado pavimentar 5 kilómetros más para completar 46 kilómetros por autogestión comunitaria entre 1988 y 1997.

Cooperativas de trabajo en caminos rurales, para las cuales el municipio provee la maquinaria; la comunidad asociada administra y ejecuta los trabajos, tanto en el sector oficial como en el privado. Es un programa en el que el municipio proporciona los equipos y la maquinaria y las comunidades organizadas de la zona rural administran y ejecutan trabajos de rehabilitación y mantenimiento de veredas del municipio. En 1996 se completaron 28 frentes de trabajo en los corregimientos de Valledupar, lo cual permitió garantizar el buen estado permanente de los caminos vecinales del municipio.

Elección popular de los inspectores de policía. Los inspectores de policía, funcionarios de gran importancia en la vida local, especialmente en las zonas rurales, son nombrados normalmente por el alcalde. En Valledupar, con el propósito de incrementar la participación ciudadana, mejorar el papel de estos funcionarios y colaborar en la solución de los agudos problemas sociales, se tomó la decisión de que fueran elegidos mediante votación de la comunidad. Para tal fin se desarrolló un programa de promoción y capacitación que condujo a que los candidatos a inspectores de las zonas rurales presentaran programas de gobierno y se sometieran al proceso electoral.

La elección popular de inspectores de policía ha evolucionado de manera muy positiva para las comunidades; ha generado una serie de dinámicas relacionadas con la

capacidad de gestión y la negociación de recursos para la ejecución de proyectos de impacto para el desarrollo de sus territorios. Los nuevos inspectores, además de cumplir con sus funciones policiales, llevaron a cabo actividades de promoción del desarrollo como intermediarios entre la comunidad y la alcaldía.

La exigencia de presentar un plan de gobierno ha motivado también la definición de programas “bandera” que identifican la acción y las propuestas de desarrollo inmediato de las localidades. Entre ellos se destacan la organización del servicio de aseo mediante la modalidad de “carromuleros”, la limpieza del cementerio, el saneamiento básico, la forestación y la construcción de escenarios deportivos, entre otros.

Los inspectores también desempeñan funciones de apoyo fiscal, pues llevan registros sobre el pago de las obligaciones de los contribuyentes en las veredas y caseríos. Además, promueven el desarrollo de actividades recreativas con la intención de estimular las prácticas culturales propias de la región y recaudar fondos para la complementación de los proyectos.

En resumen, los resultados más importantes de esta experiencia consisten en un fortalecimiento de la administración municipal que se convirtió en una institución más eficaz orientada hacia el cliente; el liderazgo ganado por la administración en sus relaciones con la ciudadanía; una mayor participación comunitaria y la movilización de recursos locales adicionales.

La promoción de un proyecto de ciudad

Un esfuerzo constante de las administraciones ha sido la promoción de un proyecto de ciudad que comprometa a todos los habitantes en el cuidado del municipio. En esta perspectiva ha desempeñado un papel importante la identidad cultural y la articulación de los habitantes en torno a la riqueza musical y al vallenato como género propio de la región pero con trascendencia nacional. Las administraciones han consolidado la imagen de Valledupar como la ciudad más organizada de la región atlántica, y han convocado a la ciudadanía en torno a esta visión.

La planificación

Valledupar cuenta con planes sectoriales técnicamente formulados y ha realizado esfuerzos por fortalecer la planificación general de la ciudad. Recientemente y en el marco de las nuevas disposiciones constitucionales sobre planificación, la ciudad elaboró el plan de desarrollo e inversiones con la participación de la ciudadanía por medio del Consejo Municipal de Planeación.

Desde fines de los años sesenta la ciudad ha realizado esfuerzos continuos para contar con una adecuada planificación y ordenamiento urbanístico, recurriendo para ello al apoyo de especialistas nacionales. En esta perspectiva, se han formulado y puesto en práctica programas viales de especial importancia que garantizan que la ciudad cuente con una adecuada organización en este campo. De igual forma, se ha trabajado activamente en el plan maestro de acueductos y alcantarillado con el objeto de mantener una orientación clara sobre las acciones a desarrollar.

El esfuerzo fiscal

El municipio ha incrementado notablemente su capacidad fiscal durante los últimos años. La experiencia del municipio de Valledupar muestra una gran capacidad para incrementar los recursos propios, tanto en términos de las fuentes tributarias tradicionales como de los nuevos instrumentos. Los resultados observados en materia de ingresos, y especialmente de recursos tributarios dependen de la combinación de medidas en diferentes campos, desde medidas exclusivamente administrativas, la realización de campañas de promoción ciudadana, formación y actualización de catastros hasta la introducción de nuevos tributos como la sobretasa a la gasolina.

Como consecuencia de las reformas orientadas a la descentralización adoptadas en Colombia, las transferencias nacionales al municipio muestran para el período 1988-1994 un crecimiento en términos reales del 198 por ciento, porcentaje equivalente a un promedio anual del 33 por ciento. En valores absolutos, los recursos transferidos al municipio aumentaron de US\$1.472,5 millones en 1988 a US\$4.388 millones en 1994. Podría esperarse que, como respuesta a este flujo automático y creciente de recursos, la administración municipal reduciría la utilización de los recursos propios, sin embargo, éste no ha sido el caso. Las cifras disponibles para el período de los tres primeros alcaldes electos muestran que se ha llevado a cabo un esfuerzo significativo en la gestión local.

A pesar del aumento de las transferencias, los ingresos tributarios, aumentaron durante el mismo período en un 246 por ciento en términos reales, mientras que los ingresos no tributarios lo hicieron en un 493 por ciento. Entre 1980 y 1987 los ingresos tributarios sólo habían tenido un crecimiento de un 42 por ciento. En cuanto a los ingresos tributarios, el cambio más significativo es el aumento en la recaudación del impuesto predial (que en el período creció alrededor del 340 por ciento, mientras que el impuesto de industria y comercio disminuyó del 60 al 38 por ciento. El cambio más significativo es la aplicación de una sobretasa

al consumo de gasolina, lo que representó en 1994 el 13 por ciento del total de los recursos tributarios. Este comportamiento ha permitido incrementar en forma significativa la tributación per cápita y reducir ligeramente la tasa de dependencia de la administración central con respecto a los recursos nacionales. La tributación por habitante pasó de US\$4.500 a US\$14.000 entre 1988 y 1994, o sea un crecimiento en términos reales del 212 por ciento. Por su parte, el índice de dependencia disminuyó del 54 por ciento en 1988 al 44 por ciento en 1994, lo que refleja el mayor crecimiento de los recursos propios.

Complementariamente, durante el período de los alcaldes electos la inversión ha mostrado un crecimiento muy alto, cumpliéndose de este modo con uno de los objetivos principales del proceso de descentralización. Entre 1988 y 1994 la inversión creció un 900 por ciento, pasando de US\$519 millones a US\$5.221 millones y se ha incrementado su participación en el total de los gastos.

Es evidente el esfuerzo fiscal del municipio; a pesar del crecimiento de las transferencias nacionales, los ingresos tributarios generados por el municipio representaron el 35 por ciento de los ingresos locales en 1995–1996, que hace posible un razonable manejo de las finanzas de Valledupar y posibilita mayores recursos para la inversión social, especialmente en educación y en salud, mejorando así la formación del capital social de Valledupar.

Si se analiza el manejo de los egresos en el año 1995, los gastos locales de funcionamiento consumen el 20 por cien-

to; en inversión el 60 por ciento y el 20 por ciento restante se destina al servicio de la deuda.

Conclusiones

De la experiencia y las características generales de la administración del municipio de Valledupar se ha derivado una buena provisión de servicios públicos domiciliarios, obras sociales y de infraestructura en relación con la unidad intermedia territorial (Departamento del César), la Región Costa Atlántica y la República de Colombia.

En el municipio de Valledupar existe una tradición de acción conjunta de pobladores y dirigentes a fin de conseguir, con una perspectiva de bien común, la provisión de los bienes y servicios que requiere la comunidad local; en este sentido, el sector privado municipal ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de todas las medidas de descentralización que, desde los años ochenta, han creado un medio ambiente favorable para mejorar la gestión municipal y alcanzar los resultados que hemos expuesto.

Los resultados alcanzados en la municipalidad son el producto de un continuado y sostenido esfuerzo de gestión local con propósitos comunes claramente definidos y compartidos entre la comunidad y el gobierno municipal alrededor de un proyecto de ciudad y municipalidad. En particular, mantener el equilibrio entre la planificación urbana, las finanzas locales y la gestión de la administración ha permitido, que en los últimos 40 años, que Valledupar sea definida como “ciudad intermedia modelo en Colombia.

Desarrollo institucional para la descentralización y el fortalecimiento de la gestión local: enseñanzas y caminos

Carlos Alberto d'Oliveira¹

Uno de los temas básicos de la descentralización y de la reforma del Estado en Brasil es el atraso institucional del gobierno. Los diagnósticos realizados destacan no solamente las diferencias entre las entidades de gobierno, sino también las disparidades existentes en términos de su capacidad institucional. En estudios recientes se describe la importancia del desarrollo institucional y se señalan las acciones encaminadas a la resolución de estas deficiencias. Sin embargo, el fortalecimiento institucional de los principales actores políticos sigue relegado a un segundo plano.

Al respecto debe señalarse que el rezago en el desarrollo institucional y el actual vacío existente con relación a acciones concretas en este sentido pueden postergar el logro de una federación equilibrada, obstaculizando las perspectivas de "buen gobierno" de las ciudades, o del proceso de "responsabilización". Esta situación alcanza al conjunto de las unidades de la federación, empezando por la propia Unión, que se ha visto seriamente afectada por sucesivas e inconsistentes reformas administrativas e inmovilizada por disposiciones legales mediante las que se mantienen los intereses empresariales y se dificultan los procesos de transferencia de personal y de patrimonio de una instancia de gobierno a otra.

Las medidas adoptadas por los sucesivos gobiernos nacionales para promover cambios no han dado resultados satisfactorios debido a que los cambios no lograron solucionar los problemas básicos y se limitaron a promover

amplios ajustes administrativos que no contribuyeron a aumentar la eficiencia y la eficacia del propio gobierno federal, ni favorecieron el proceso de descentralización intergubernamental.

Las dificultades para superar los problemas cristalizados desde un punto de vista constitucional son innumerables y se enfrentan al hecho de que las burocracias gubernamentales raramente logran reflexionar sobre sus objetivos y fines sin tomar posiciones defensivas y autojustificativas. Esta actitud de resistencia dificulta los cambios en el ámbito de cada institución de gobierno, que representan en sí mismas un territorio de poder, en cada uno de los niveles de gobierno, y en el propio proceso de descentralización. Sería ingenuo esperar un comportamiento distinto por parte de cada individuo o del grupo al cual pertenecen y representan, pero es indispensable reevaluar la pertinencia, el costo y el significado de determinadas estructuras, formas y procesos administrativos. El no hacerlo, significa reforzar el "statu quo" y desmoralizar las iniciativas para llevar a cabo la transformación. La forma de hacerlo depende de una combinación de elementos políticos (determinación externa), externos (asesoramiento profesional) e institucionales (incorporación de conocimiento acumulado).

El proyecto de reforma administrativa elaborado por el actual gobierno y elevado al Congreso de Brasil para su análisis en este semestre trata de encarar alguno de estos temas centrales.

La esencia del reto que encara el poder ejecutivo en este proceso de reformulación de las bases institucionales del Es-

¹ Director del Instituto Brasileño de Administración Municipal.

tado reside en el desarrollo, tanto en la sociedad como en el seno del propio estamento burocrático, del “sentido de Estado”. El sentido de Estado no es nada más que la comprensión de que éste debe subordinarse a un interés mayor, que emana del heterogéneo tejido social al cual se acostumbra a denominar sociedad. Desde este punto de vista, el primer reto es un desafío de “comercialización”, que consiste en difundir una cultura republicana distinta de la cultura patrimonialista tan arraigada en la mente del pueblo y en la efectiva práctica política.

Sin embargo, a pesar del alcance y el significado que pueda tener para la gobernabilidad del conjunto de las unidades de gobierno en Brasil la superación de algunos *impasses* institucionales y el establecimiento de nuevas reglas para el funcionamiento de las instituciones públicas, no asegurar que las medidas que se encuentran en consideración en el Congreso puedan garantizar la conquista de los resultados esperados por las administraciones de los estados y, sobre todo, de los municipios. Además, aún no se ha delineado un programa gubernamental en este sentido, ni tampoco en el sentido de que, independientemente de la reforma, sea posible agilizar la creación de condiciones globales para la completa consecución del proceso de descentralización a través de la reducción de las diferencias existentes entre las condiciones efectivas de acción de los gobiernos de los estados y los municipios en cada parte del territorio, habilitándolos a desempeñar el papel que les cabe en este contexto de múltiples escalas e inserciones, tanto económicas, políticas y culturales, como institucionales.

Bases para un programa de desarrollo institucional para la descentralización

En un país-continente como Brasil, con contrastes tan marcados, el hecho de ampliar jurídica y constitucionalmente las condiciones de gobierno o la base tributaria de las instancias descentralizadas resulta difícil de medir o comparar. A manera de ejemplo, tres estados de la Federación situados en una misma región, la región Sudeste, generan más de un 65 por ciento de los impuestos a la circulación de mercancías y servicios (ICMS): São Paulo el 45 por ciento; Rio de Janeiro y Minas Gerais el 10 por ciento, mientras que una región como el Nordeste genera en el conjunto de los diez estados que la componen cerca de un 10 por ciento de la recaudación del mismo impuesto.

En la medida en que existe una relación directa entre desarrollo económico, social y fiscal—expresada claramente en la recaudación de un impuesto como el ICMS—y el desarrollo o la capacidad institucional de las organizaciones públicas locales, se supone que en las regiones o localida-

des donde la situación económica y social es más difícil, los desafíos que debe encarar la administración local para revertirla serán mayores. Enfrentar seriamente el tema de la descentralización representa, para el país, asumir la tarea de crear condiciones efectivas para superar este sinnúmero de diversidades. Por lo tanto, será necesario promover el desarrollo institucional de las unidades de gobierno a escala global, particularmente de las unidades descentralizadas.

Al respecto es importante aclarar qué entendemos por desarrollo institucional. Se trata de llevar a cabo una estrategia de cambio social basada en intervenciones planificadas en las instituciones, de manera que se conviertan en agentes promotores o catalizadores de ese cambio en el ámbito en que actúan.

En el universo de las instituciones gubernamentales brasileñas, una acción de esta naturaleza debe contemplar dos dimensiones. En la primera, deben incorporarse a las organizaciones del mismo nivel del gobierno que promueva los cambios, es decir, el gobierno federal o, como ocurre más frecuentemente, a los propios gobiernos de los estados ofreciéndoles a los responsables de los programas los mecanismos necesarios para que evolucionen en el sentido de hacer que las actividades de descentralización sean consistentes y para que actúen cada vez más en forma articulada y sinérgica con relación a las entidades locales del respectivo programa.

En la otra dimensión, la tarea consiste en identificar en forma detallada las medidas que, implementadas o apoyadas por un programa de esta naturaleza, permitan a los estados, y sobre todo a los municipios, convertirse en efectivos agentes promotores o catalizadores del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

Actualmente es necesario desarrollar un programa que permita avanzar de la etapa del deseo y de la idealización, a otra, orientada hacia la evolución de las condiciones de gestión del quehacer público, con un mayor control de la sociedad sobre el Estado y con mejores y más favorables relaciones entre los gobiernos y los actores económicos privados, que produzcan una efectiva reducción del gasto público. En este sentido, se trata de una acción amplia y articulada con miras a asegurar las condiciones de gobernabilidad de las unidades descentralizadas de gobierno, a pesar de las dificultades y diferencias que conforman el escenario de tales condiciones en cada lugar, microregión o región.

Capacitación

En todas las iniciativas relacionadas con el desarrollo institucional, la capacitación debe ser incluida como tema cen-

tral. Sin ella, la descentralización no se podrá llevar a cabo en un entorno democrático.

La capacitación no debe limitarse solamente a la administración pública o los organismos gubernamentales, sino que debe incluir a otros actores involucrados en el proceso, especialmente las organizaciones representativas de la sociedad.

En el ámbito gubernamental, la capacitación deberá concentrarse en el mejoramiento de la ética, la eficiencia (racionalidad en la explotación de los recursos disponibles), la eficacia (realización de los objetivos fijados) y la efectividad (satisfacción de los anhelos, necesidades y demandas de la población) de las organizaciones, y también hacia la recuperación del verdadero significado del servicio público: el de servir al público.

En el caso de la sociedad, el objetivo principal de la capacitación será la creación de una conciencia ciudadana, la divulgación de sus derechos y de las condiciones, instrumentos y mecanismos que puedan volverlos efectivos.

Además de la capacitación, otra línea de acción que debe apoyarse es la provisión de instrumentos institucionales adecuados a las administraciones locales, mediante una visión estratégicamente planificada de las expectativas y posibilidades de desarrollo.

La definición del papel de los instrumentos institucionales prioritarios de capacitación de funcionarios locales se basa en los siguientes factores:

El primer factor se refiere al suministro, actualización u operatividad de los instrumentos básicos de gobierno, tales como los catastros, las normas urbanísticas básicas, los códigos tributarios, el plan plurianual, el régimen de los funcionarios públicos, los sistemas de recaudación y fiscalización, el proceso de licenciamiento de las obras particulares, etc. Fundamentalmente, se trata de instrumentos obligatorios de gobierno, imprescindibles para incrementar la recaudación, y por consiguiente, la capacidad de inversión, la racionalización y la planificación de la gestión pública y, por último, de la adecuada gestión de las zonas urbanas.

Aún en el campo de las acciones comunes al conjunto de los estados y municipios y frente a la perspectiva de aprobación de la reforma constitucional que afecta profundamente las bases de la gestión del sector público, deben considerarse como prioritarias las actividades (de capacitación y apoyo técnico institucional) de redimensionamiento del aparato burocrático; la revisión de las políticas de personal y la convivencia de regímenes jurídicos híbridos (en una fase de transición); la adjudicación a terceros de algunas actividades del sector público así como del establecimiento de contratos de gestión; y la creación de ins-

trumentos públicos capaces de asegurar que los intereses de la sociedad prevalezcan.

El segundo factor está relacionado con las características específicas de cada lugar, o mejor dicho, de la problemática del desarrollo de cada lugar. Por ejemplo, en municipios predominantemente urbanos, debe asegurarse prioridad a la capacitación y el apoyo técnico institucional para el desarrollo de instrumentos de gestión urbana, como los planes maestros de desarrollo urbano, las normas urbanísticas, los controles sobre la producción del suelo y del espacio urbano, de manera que el sector público pueda racionalizar sus inversiones y sacar provecho, en términos fiscales, de los procesos de valorización agraria que resultan del proceso de urbanización.

En cualquier situación, será necesario adecuar las estructuras administrativas a las funciones de gobierno y las formas de gestión, a las necesidades específicas de cada lugar, así como adecuar los funcionarios a las funciones que les son inherentes y para las cuales fueron contratados o capacitados.

Por último, es preciso adecuar cada instancia o institución de gobierno a los tiempos actuales, es decir, hacerlos permeables a la incorporación de innovaciones tecnológicas que faciliten y optimicen sus funciones; propiciando la apertura a la participación de las comunidades en las decisiones e implementación de las políticas públicas, y facilitando su disposición para usar de forma provechosa su asociación con la iniciativa privada de manera de lograr una mayor eficacia en la provisión de servicios, pero preservando sobre todo el interés público.

En el ámbito de la sociedad civil, también pueden enumerarse las actividades encaminadas hacia los mismos objetivos, que en su mayoría corresponden a iniciativas de capacitación de líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales comprometidas con actividades sociales y de interés público, sectores empresariales y aun incipientes "organizaciones sociales", como suelen llamarlas los mentores de la reforma administrativa del Estado. Las actividades de capacitación deberían orientarse hacia los siguientes objetivos:

- educación de la ciudadanía, adquisición y difusión de una conciencia de los deberes, las responsabilidades y los derechos del ciudadano;
- conocimiento y difusión de las formas de gestión del quehacer público, con miras al apoyo y contribución de la sociedad a la concepción e implementación de las acciones de gobierno;
- movilización en defensa de los intereses comunes de la respectiva comunidad;

- participación en las decisiones relativas al gasto público, incluyendo desde el proceso de programación de las inversiones hasta la fiscalización de sus actividades (democratización del presupuesto público);

- adecuada participación de las actividades sectoriales (salud, asistencia social, niñez y adolescencia, desarrollo urbano, etc.) en los consejos de los estados y de los municipios, así como en la gestión de los fondos especiales asociados a ellos;

- gestión de empresas comunitarias, cooperativas y otras formas de microunidades de producción;

- administración de los servicios públicos por contrato de gestión.

Estrategia para la puesta en práctica del programa

Aunque algunos programas o actividades del gobierno incorporan total o parcialmente la filosofía anteriormente mencionada, no existe una política global o una entidad del gobierno federal encargada de llevar a cabo esta misión tan necesaria de reestructuración del Estado y fortalecimiento de la Federación.

Es importante señalar que el gobierno federal, desde la desaparición de la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM) en 1989, dejó de respaldar sistemáticamente los programas de capacitación de funciones de las unidades descentralizadas de gobierno, así como las actividades orientadas hacia el desarrollo institucional de esas unidades, como los que llevan a cabo las organizaciones no gubernamentales, como el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), o por organismos de los estados para la articulación y apoyo técnico que, en el contexto actual y con raras excepciones, se encuentran en crisis o al borde de la extinción. Además, son muy pocas las instituciones municipales que tienen programas orientados hacia su propio desarrollo.

No se trata de hacer una apología del SAREM, organismo que estaba cumpliendo su papel y estrechaba los lazos de dependencia de las unidades descentralizadas de gobierno con la Unión, sino de poner de relieve que indudablemente la institución actuó con miras a fortalecer las instituciones locales, modernizando sus estructuras y capacitando sus cuadros de personal. Su desmovilización es uno de los innumerables ejemplos en la administración pública brasileña, en los que “se acostumbra tirar al bebé junto con el agua en que se bañó”, o sea, cuando se discrepa con la ideología del organismo, se elimina el propio organismo sin intentar reorientar sus actividades.

Lo que quiere señalarse es la paradoja representada por

la desaparición de aquel organismo en el contexto dado. Tal desmovilización se produjo precisamente en el período en que la descentralización, como se ha comentado anteriormente, era la bandera política de todas las corrientes, y prácticamente una imposición constitucional.

Por otro lado, las entidades internacionales de fomento y desarrollo empezaron a incluir en su agenda el componente “desarrollo institucional” como elemento fundamental a ser respaldado, constituyéndose así en exigencia para la obtención de préstamos o la transferencia de recursos destinados a otras finalidades. Tal es el caso de los Programas de los Estados para el Desarrollo Municipal, financiados por el Banco Mundial, los programas del BID (como el Programa de Descontaminación de la Bahía de Guanabara, en el que el IBAM está cooperando precisamente en el componente de desarrollo institucional) que, aunque se constituyan en operaciones efectuadas aún con la Unión, ya cuentan con estados y municipios que intervienen en su ejecución, incluyendo actividades de desarrollo institucional como componente esencial para llevar a cabo estas operaciones.

Además de estas iniciativas, los esfuerzos de las entidades del gobierno federal en el sentido de apoyar a los estados y municipios en las nuevas funciones que les corresponde, ya sea por determinaciones recientes de orden político-institucional (casos como, por ejemplo, el de las políticas de salud, asistencia social, protección del niño y el adolescente), por la simple omisión en atender la provisión de servicios (en el área de vivienda popular o saneamiento básico) o para atender las propias exigencias de gestión en el nuevo escenario (explorar adecuadamente la base tributaria, planificar las inversiones y las áreas urbanas, o modernizar estructuras administrativas haciendo que sean compatibles con las posibilidades resultantes de la reforma constitucional, etc.), son bastante restringidos, y cuando ocurren, no se constituyen en actividades orquestadas o combinadas.

Tal omisión, por cierto, penaliza más a los estados y municipios situados en regiones y microrregiones más atrasadas, contribuyendo al aumento de las profundas diferencias que existen en las condiciones de desarrollo económico y social.

Paradójicamente, la tendencia es de que tal situación sea corregida con prioridad a partir de esfuerzos e iniciativas propias, en los estados y microrregiones que cuentan con el personal técnico más capacitado e instituciones más desarrolladas desde un punto de vista organizativo y que, por esta razón, valorizan más este tipo de inversión.

En este escenario, es cada vez más importante la responsabilidad de las escuelas de gobierno, creadas en algunos

estados, de las instituciones del gobierno federal, como la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) o de instituciones nogubernamentales, como el IBAM que se desdobra para ampliar sus acciones y multiplicarlas, apoyando iniciativas de otras organizaciones nogubernamentales e instituciones de los gobiernos de los estados y municipios.

La perspectiva de articulación de una red orientada al desarrollo institucional en las esferas gubernamentales y de la sociedad civil es cada vez más prioritaria. Las propuestas en este sentido ponen de relieve las posibilidades de los programas de capacitación a distancia para funcionarios públicos, agentes políticos y líderes comunitarios y el intercambio de experiencias entre organizaciones públicas y organizaciones nogubernamentales.

Desde un punto de vista tecnológico e institucional, las condiciones para llevar a cabo actividades de esta naturaleza ya fueron establecidas con la liberalización de la utilización de los canales de Internet en el país. El desafío de poner en práctica la idea reside en el desconocimiento de las posibilidades del recurso y de su utilización por parte de la mayoría de las entidades del gobierno local, lo que por cierto exigirá un esfuerzo adicional de capacitación en este sentido.

Se trata de una iniciativa innovadora, que busca articular horizontalmente a los actores y se aparta de los patrones jerarquizados que han caracterizado las relaciones intergubernamentales en todos los campos. Tal iniciativa intentaría valerse de los actuales medios de comunicación a distancia existentes en el país, que por cierto podrían acortar el camino para facilitar la superación de las distancias y diferencias hoy existentes.

Independientemente de que se concrete el esfuerzo de cooperación interinstitucional en esta dirección, el IBAM está buscando, a través de sus iniciativas, sacar partido de la tecnología ofreciendo a los municipios, a las organizaciones gubernamentales y nogubernamentales y a los usuarios de la red, la masa de información que genera y maneja, con el propósito de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. En este momento, el IBAM proporciona, a través de su *home page*, un banco de dictámenes jurídicos sobre derecho municipal; la agenda de eventos de interés para los municipios; la Revista de Administración Municipal (publicación que el IBAM mantiene desde hace más de tres décadas y que ahora puede obtenerse electrónicamente; la guía de *home page* de interés municipal, y el noticiero mensual, con todas las iniciativas del propio instituto. El instituto cuenta también con el banco de experiencias innovadoras en saneamiento y vivienda, una iniciativa desarrollada conjuntamente con el Instituto de Investigación

sobre Economía Aplicada (IPEA); el servicio de información "Si esa red fuera mía", que se ha constituido en un punto de encuentro e intercambio de experiencias entre los consejos municipales de protección del niño y el adolescente con vistas sobre todo al desarrollo de acciones para combatir el trabajo infantil, implantado con el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y por último, el "Best Practices" (mejores prácticas) de Hábitat, que el IBAM produce para toda América Latina. Además, a partir del presente año, el IBAM pone a disposición sus programas de capacitación a distancia, también en disquetes en línea, a través de la red Internet.

Con el propósito de llenar el vacío ocasionado por la falta de un programa sistemático de apoyo institucional para el fortalecimiento de la descentralización, se ponen de relieve las iniciativas resultantes de la asociación intermunicipal, que en este escenario debe valorizarse mucho más y que puede satisfacer, en conjunto, las dificultades institucionales que los municipios ya enfrentan. Aceptando este diagnóstico, hemos procurado promover encuentros entre los miembros de asociaciones de municipios y hemos apoyado y participado en la mayoría de los eventos que se promueven en las distintas regiones del país. Lo que puede constatarse todavía es que el movimiento en favor de la asociación es aún muy heterogéneo, es decir, en algunas regiones es fuerte y está técnicamente habilitado, recibiendo apoyo sistemático para su funcionamiento, mientras que en otras es prácticamente inexistente. De cualquier modo, el IBAM sigue respaldando esta relación, ya que en el actual escenario las articulaciones horizontales parecen superponerse a las verticales o intergubernamentales.

También en el campo de las articulaciones horizontales deberá reservarse un papel importante a las organizaciones nogubernamentales de servicios, o sea, aquéllas que actúan conjuntamente con la población y los movimientos populares y comunitarios, apoyando técnicamente y habilitando a los agentes de la sociedad civil para que participen en forma consistente y sinérgica en la decisión pública y en el pleno ejercicio del control social, condición básica para el avance y la consolidación de las condiciones de "buen gobierno" y responsabilización. Asimismo, el IBAM sigue promoviendo tales asociaciones mediante asistencia técnica a los municipios e incluyendo entre sus actividades la creación de mecanismos institucionales facilitadores de la relación gobierno local/sociedad civil, ya sea actuando directamente en asociación con ellas, sobre todo en eventos de capacitación sobre los temas de la mujer y las políticas públicas (género), la generación de empleos e ingresos (economía local) y el medio ambiente y saneamiento.

Conclusiones

La esencia del avance de la reforma institucional que está llevándose a cabo en los últimos años en Brasil y en América Latina señala con firmeza la existencia de una nueva relación entre sociedad y Estado, y pone de relieve la consecución del proceso de descentralización. Sin embargo, como hemos visto, la puesta en marcha de este proceso tropieza con algunas dificultades básicas tales como la asimilación de nuevas bases de gobernabilidad instituidas por la reforma constitucional en el campo de la administración pública, la superación de las diferencias entre la capacidad institucional de cada unidad de gobierno, y la imperiosa necesidad de un cambio de mentalidad, teniendo en cuenta las diferentes situaciones locales y su inserción específica en la economía mundial.

El principal objetivo de un programa como el indicado será, por lo tanto, cambiar las actitudes de los actores responsables de la gestión del quehacer público, los agentes políticos, los funcionarios públicos y los líderes comunitarios y empresariales.

En la medida en que las localidades representan las sociedades que contienen, se hace fácil comprender que el caos de nuestras grandes ciudades o el estancamiento de los municipios más pequeños representan, cada uno a su manera, la herencia de nuestra propia incapacidad para administrarlos. El clientelismo, el corporativismo y la dependencia (de todo, sobre todo del Estado), son los rasgos

predominantes de la mentalidad de las elites brasileñas que es preciso combatir.

El momento actual es favorable a la perspectiva de que se instauren en los estados y municipios gobiernos autárquicos, consecuentes y democráticos. Todavía no ha transcurrido suficiente tiempo para erradicar los problemas que han surgido a lo largo de cinco siglos de una historia de centralismo, dependencia, patrimonialismo y clientelismo, distanciada por lo tanto de los intereses de la Nación y de un proyecto de desarrollo justo y autosostenible.

El camino de la descentralización parece ser el indicado para el logro de mejores condiciones de vida para la población y para la consolidación de nuestra democracia. Como se ha procurado ilustrar en este trabajo, el IBAM preparó, en base a su experiencia, un diagnóstico que parece acercarse por lo menos a las necesidades institucionales de los municipios brasileños, del proceso de descentralización intergubernamental experimentado en el continente y de la consolidación de las democracias contemporáneas. El instituto viene actuando en base a este diagnóstico, pero está consciente de que su esfuerzo y el de otras instituciones que actúan en base a creencias similares es aún muy pequeño frente a la magnitud y la diversidad de los problemas encarados, aunque no deja de ser una semilla promisoría para la formulación de un programa coordinado que articule los esfuerzos con miras al desarrollo institucional conjunto de las unidades de gobierno en el país.

Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos

Richard Batley¹

Papel del sector público y del sector privado

En los distintos países se resuelve de diferente manera el tema de asignar al sector público o al sector privado la responsabilidad de prestar determinados servicios urbanos, pero en la mayoría de ellos existe cierta presión hacia una mayor participación de la iniciativa privada. A continuación se identifican tres procesos que incrementan la intervención del sector privado.

- La privatización planificada, en la cual el gobierno toma la decisión de vender activos, otorgar en concesión toda la operación o subcontratar determinados aspectos de ella.

- La privatización pragmática, en la cual se toma la decisión inicial de hacer participar al sector privado por necesidad o conveniencia administrativa, lo que puede dar lugar a un compromiso cada vez mayor.

- La privatización informal o no intencionada, en la cual la deficiencia de los servicios públicos hace que las empresas privadas, las comunidades o las unidades familiares intervengan para resolverlas.

América Latina se ha mantenido a la delantera en los tres procesos de privatización. La privatización planificada se ha aplicado sobre todo en las actividades más manifiestamente “productivas” que estaban en manos de empresas estatales (comercio, industria, comercialización de productos agrícolas) y en los servicios de infraestructura (telecomunicaciones, generación de electricidad, distribución de gas, puertos, ferrocarriles y abastecimiento de agua) (Banco Mundial, 1994). Esto ha ocurrido principalmente en los países más ricos con sectores privados fuertes—Chile, México, Argentina, Colombia—y en países de otras regio-

nes, como Turquía, Corea, Malasia y Tailandia. Con frecuencia, su origen se atribuye a razones pragmáticas—crisis fiscal, endeudamiento, la presión de los donantes y último recurso político—y recién posteriormente dan lugar a programas planificados. En consecuencia, cuando se ha puesto en práctica este tipo de privatización, a menudo ha sido con una preparación deficiente, una legislación normativa inadecuada y poca capacidad de supervisión por parte del gobierno. Se reconoce actualmente que este tipo de situaciones ha generado problemas, por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones de Argentina.

La “privatización informal”, en la que las empresas y unidades familiares encuentran sus propias soluciones de mercado en respuesta al deterioro de la calidad de los servicios públicos, puede ser más común en los países más pobres, sobre todo en la esfera de los servicios personales esenciales (transporte, educación, salud) e infraestructura básica (agua y energía).

Los servicios urbanos “no productivos” que más probablemente entrañen alguna medida de participación del sector privado son transporte, administración mercantil, educación, vivienda, recolección de basura, parques y jardines. En América Latina también es común la subcontratación de las obras públicas. Casi en todas partes, las obras de urbanización se efectúan en sociedad entre el gobierno y empresarios privados. Por lo general, las comunidades participan en el mejoramiento de los asentamientos y en las obras locales.

Son varios los argumentos en favor de la propiedad privada y de los procesos de mercado, pero esencialmente llegan a la conclusión de que es más probable que el mercado produzca bienes y servicios eficientemente y de acuerdo con las prioridades de los consumidores. Desde esta óptica, ca-

¹ Director, Grupo de Administración del Desarrollo. Universidad de Birmingham.

bría suponer que el gobierno deberá intervenir sólo en circunstancias excepcionales, las que pueden agruparse en tres categorías: cuando, por sus atributos, el servicio es en sí un “bien público”, cuando el mercado no está en condiciones de prestar los servicios de manera eficiente, y cuando el gobierno, por razones de bienestar social generalmente aceptadas, deba asegurar un acceso equitativo a los servicios. Estos argumentos no pueden aplicarse de manera rígida sin tener en cuenta las circunstancias y prioridades locales, pero constituyen una base útil para considerar la justificación de la intervención del sector público y la forma apropiada de relacionar al sector público y al sector privado para la prestación de un determinado servicio.

Arreglos de organización entre el sector público y el sector privado

Aún cuando se justifique la intervención, el gobierno no tiene que asumir la responsabilidad directa de la producción o la prestación de los servicios. Puede asegurar las condiciones en las cuales se prestan ciertos servicios sin participar directamente. Esto significa que el gobierno podrá asumir la responsabilidad “indirecta” de asegurar que se preste el servicio (fijación de normas, asignación de financiamiento, planeamiento, coordinación y supervisión) en tanto deja la producción y la prestación directa del servicio en manos del sector privado. Estas funciones directas e indirectas pueden combinarse en muchos arreglos de organización diferentes que pueden ser más o menos apropiados para determinados servicios y en determinadas coyunturas en los países. La investigación sobre los servicios urbanos indica que existen por lo menos siete tipos principales de arreglos de organización, en los que se combinan de diferentes maneras los sectores público, privado y comunitario. Si de lo que se trata es de incrementar la participación del sector privado y de la comunidad, los mecanismos son:

Prestación estatal pura u otras formas de prestación pública de servicios (por ejemplo, por parte de la comunidad). Cabría prever estos arreglos en el caso de servicios con las características más definidas de “bien público” (por ejemplo, el alcantarillado o la eliminación de desechos sólidos) pero son mucho más frecuentes de lo que se piensa (por ejemplo, el abastecimiento de agua, la recolección de basura y la educación primaria, servicios que podrían prestarse en forma privada, siguen estando en México casi exclusivamente en manos del sector público).

Diferentes formas de contratación en las que el gobierno retiene la responsabilidad de la prestación de servicios pero transfiere determinadas funciones al sector privado o a grupos comunitarios, en todo el continente es muy común la

contratación a corto plazo de obras de construcción. Los casos más comunes de contratos de administración a largo plazo (hasta cinco años) se refieren a la contratación de la recolección de residuos sólidos y de limpieza de la ciudad a empresas privadas por parte de entidades municipales (como en Brasil, Argentina, Bolivia y Perú) a veces con el objetivo social de favorecer a la microempresa, como sucede en el caso de Bolivia. Se celebran asimismo otros contratos a largo plazo, pero no son tan frecuentes, como la adjudicación de contratos de servicio por parte del municipio de Recife (Brasil) para el mantenimiento de calles, o del municipio de Campeche (México) para la instalación y operación de sistemas computarizados de planillas de salarios; el pago de impuestos a través de los bancos (Brasil) o de las facturas de consumo de agua en los supermercados (Hermosillo, México).

Arrendamiento, concesión, franquicia y licencia, sobre todo de monopolios, aunque no exclusivamente; son arreglos por medio de los cuales el gobierno transfiere al sector privado la responsabilidad a largo plazo (entre 10 y 30 años) de la producción y prestación del servicio y retiene la función de control. Estos mecanismos están proliferando, sobre todo en el caso de los servicios públicos en los que grandes empresas estadounidenses, europeas y chilenas son las nuevas adjudicatarias de contratos para prestar servicios de telecomunicaciones y abastecer agua, electricidad y gas en los países más ricos que están en proceso de privatización, como México, Brasil, Argentina y Chile. La eficacia de estos acuerdos a largo plazo depende en gran medida de la competencia y preparación del gobierno en (i) la elaboración y supervisión de los contratos; y (ii) el establecimiento de un marco jurídico adecuado de regulación que contemple el interés público.

Competencia autorizada o regulada entre los productores o prestadores del servicio. Cuando existen condiciones de competencia en el mercado, el gobierno puede tratar de adjudicar una concesión sólo a los prestadores privados a efectos de asegurar normas mínimas o de restringir la competencia cuando exista un interés público. El caso típico en casi todas las ciudades de América Latina es el transporte por medio de autobuses y taxis. Existen muchos otros casos en los que el gobierno otorga la concesión a prestadores privados pero no abandona su participación como proveedor directo. Esto ocurre particularmente en los casos de “bienes de interés social” (como la educación primaria y la salud) en los que existe un compromiso político de otorgar acceso equitativo y el gobierno procura garantizarlo ofreciendo el servicio en competencia con prestadores privados autorizados.

Asociaciones entre prestadores públicos y privados: las entidades públicas y privadas pueden actuar independientemente pero complementándose entre sí, trabajando en forma paralela en lugar de dividir las funciones jerárquicamente. Este tipo de participación tiene lugar cuando existe una fuerte posibilidad de que la intervención del gobierno genere oportunidades para la inversión privada, sobre todo, en el sector urbano, en la adquisición de terrenos y en las obras de urbanización. Esta práctica es común en América Latina, ha sido formalizada de diferentes maneras. En Brasil son comunes las empresas de "economía mixta" en las que gobiernos, municipios y empresas privadas tienen participación accionaria; en México (por ejemplo, en Hermosillo) existen otras tres formas que son de interés:

- Fideicomisos, que combinan recursos públicos y privados para cofinanciar proyectos con objetivos lucrativos o sin fines de lucro.

- Empresas conjuntas, en las que se aprovechan las diferentes ventajas y capacidades del sector público y privado para lograr un propósito compartido de desarrollo urbano. En este caso hay una asociación de funciones (por ejemplo, el desarrollo de infraestructura por parte del sector público y la construcción de viviendas por parte del sector privado) en lugar de combinar los recursos financieros en un fondo común.

- Planificación conjunta de inversiones en entidades estatales de planificación, en la que diferentes niveles de gobierno coordinan planes con empresas privadas.

Empresas conjuntas con beneficiarios: Además de los procesos normales de influencia sobre la toma de decisiones a través de la representación política, los beneficiarios o usuarios pueden estar directamente involucrados en la administración de los servicios públicos. Esto ocurre, con más probabilidad, cuando los servicios operan a nivel del vecindario, los beneficios son colectivos y no han gran rivalidad entre los beneficiarios; los casos típicos en América Latina, pero sobre todo en Perú, son la planificación y las contribuciones comunitarias en efectivo o en mano de obra para los proyectos gubernamentales de mejoramiento de los asentamientos humanos. A un nivel más amplio, algunos municipios de Brasil (como Porto Alegre) han contado con la participación de la ciudadanía en la formulación de los presupuestos locales y prioridades de política mediante consultas en los barrios. Por otra parte, también puede aprovecharse el interés de usuarios *individuales* para la prestación de servicios públicos locales; en Curitiba, los ciudadanos que recogen basura en zonas donde el servicio municipal no llega con facilidad, reciben a cambio alimentos o pasajes de autobús.

Respaldo estatal del consumo y abastecimiento privados: La necesidad puede transformarse en una demanda de mercado si el gobierno presta su apoyo a los usuarios o adquirentes de bienes y servicios privados. La manera más obvia de hacerlo es mediante el respaldo financiero en forma de subsidios a los proveedores; alternatively, pueden entregarse pagos en efectivo, cupones y préstamos baratos a los consumidores de menores recursos. En principio, ésta sería una manera de focalizar los beneficios en los más necesitados sin incurrir en el gasto de prestar todo un servicio de manera pública. El respaldo del gobierno a los consumidores y proveedores de materiales de construcción y para la vivienda ha sido común en América Latina desde que los gobiernos han dejado de construir directamente viviendas populares. En los años ochenta, el gobierno de Chile introdujo subsidios al consumo de educación privada otorgando donaciones para edificios, mantenimiento y salarios del personal docente. De los bonos se ha hablado mucho y se les ha utilizado poco como instrumento para elevar el poder adquisitivo, en parte porque es difícil asegurar que los aproveche la población escogida como meta. Otra manera de fortalecer la posición de los consumidores en el mercado sin otorgar subsidios, es facilitar las opciones dándoles mejor información acerca de los proveedores; esto reviste particular importancia en el caso de los servicios profesionales, respecto a los cuales los consumidores no están en condiciones de juzgar la calidad ni el costo. En Bogotá se ocupan de este servicio organizaciones de derechos civiles.

Resultados

Dada la gran experiencia que se ha acumulado en América Latina en materia de participación del sector privado en la prestación de servicios, es sorprendente constatar qué poca investigación se ha realizado y qué poca experiencia se comparte. El sector sobre el cual se han efectuado la mayoría de los estudios es el de la recolección de residuos sólidos, sobre todo por el Banco Mundial. El Programa de Gestión Urbana 1996 de la CNUAH/PNUD ha tratado de efectuar comparaciones a nivel más amplio.

La suposición de que la participación del sector privado eleva el nivel de eficiencia cuenta con cierto respaldo en las investigaciones que se han realizado. Cuando se ha efectuado una comparación directa entre servicios que compiten en la misma ciudad, por lo general se ha encontrado que es mejor el desempeño del sector privado. Esto es más evidente en sectores como la educación, los servicios auxiliares de salud y la recolección de residuos sólidos, en los que es posible la competencia entre prestadores privados del servicio y entre el sector público y el sector privado. La in-

vestigación sobre el manejo de los desechos sólidos llevada a cabo por el Grupo de Administración para el Desarrollo (DAG) en México y Brasil, por el Banco Mundial en Argentina, Chile y Brasil, y por otros en los Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña parece indicar que existe una mayor eficiencia por parte de los contratistas privados.

Sin embargo, el estudio sobre desechos sólidos del DAG (Batley, 1996) determinó que no era posible llegar a la conclusión definitiva de que la contratación privada aporta mayor eficiencia general. En los casos en los que compiten empresas públicas y privadas, el “mejor desempeño” de los empresarios privados se debe por lo menos en parte, al hecho de que se les adjudicaron los sectores más fáciles del mercado. Además, ciertos efectos de la privatización *incrementaban* los costos del sector público: la necesidad de dirigir a los contratistas privados y de mantener una capacidad de reserva en caso de interrupción de los servicios, así como la incapacidad de despedir personal a pesar de la privatización. Estos efectos más amplios (o costos indirectos) generalmente no se tienen en cuenta en las comparaciones. Será interesante observar si el programa boliviano GARSU ha podido reducir los costos indirectos de la privatización tras haber puesto empresas públicas racionalizadas a cargo de la administración de los contratos privados.

El crecimiento de la educación privada en América Latina es, sobre todo, una cuestión de privatización no planificada “incremental”: a medida que se fue contrayendo el financiamiento de los sistemas públicos, las escuelas privadas han cobrado más importancia. En el estudio del DAG se encontró que cuando la educación primaria privada coexistía con la educación pública, era más eficaz y correspondía a las preferencias de los padres, pero era menos eficiente en el uso de los recursos (una “eficiencia perversa”, el aspecto negativo de un mejor financiamiento). Esto es, por supuesto, fácilmente explicable por el hecho de que las escuelas privadas captan más recursos y probablemente niños más fáciles de educar que sus “competidoras” públicas. En países como México (y Malasia, en el sudeste de Asia), donde existe un sector privado muy reducido y una fuerte tradición de contar con un sistema educativo nacional muy integrado, el sistema público tuvo un desempeño tan bueno como cualquier sistema parcialmente privado de otras partes del mundo. Se desprende como conclusión, entonces, que el sector privado es el recurso de aquellos padres que tienen los medios para pagarlo cuando la educación pública es deficiente, pero no que intrínsecamente produzca mejores resultados.

En muchos países de ingresos medianos del mundo (en América Latina, Argentina, Chile, México y en, cierta me-

didá, Brasil) están cobrando importancia los acuerdos de arrendamiento y concesión de los servicios públicos, como abastecimiento de electricidad, gas, agua y alcantarillado. A menudo, las empresas europeas (y chilenas) tienen un papel preponderante en la concesión junto con socios locales. En los estudios del Banco Mundial (1994) se ha llegado a la conclusión de que es probable que esos acuerdos mejoren la eficiencia y la calidad del servicio debido a la competencia por los contratos, la separación contractual de las funciones de proveedor directo e indirecto y la autonomía de las empresas, dado que sus operaciones no están sujetas al control directo del gobierno. Por otra parte, estas características de organización de los arrendamientos y concesiones también pueden generar problemas de responsabilización e ineficiencia: la capacidad del gobierno para supervisar la inversión de las empresas privadas, los niveles tarifarios y la planificación puede ser débil, y las transacciones entre el gobierno y los proveedores privados del servicio pueden elevar los costos. La coordinación y el desempeño eficiente de la función de supervisión se vuelve crucial: “la participación del sector privado no garantiza por sí misma la eficiencia; es crucial el papel de la entidad de supervisión” (Triche 1993). Sin embargo, este equilibrio es difícil de mantener: una regulación insuficiente puede dar lugar a ineficiencias, pero lo mismo puede ocurrir con una regulación excesivamente detallada (que no resulta favorable a las fuerzas del mercado). Este equilibrio puede ser particularmente difícil de lograr y mantener en el contexto de los países en desarrollo (Nickson, 1995).

Donahue (1989) ha examinado las conclusiones de siete estudios en los que se comparan los sistemas públicos de abastecimiento de agua con los sistemas completamente privatizados en los Estados Unidos: en cuatro de ellos se llega a la conclusión de que el régimen de propiedad no representaba diferencia alguna en cuanto a la eficiencia en función de los costos, y en tres se determinó que los sistemas públicos eran más eficientes. En el estudio del DAG se señala también que el régimen de propiedad no es tan importante para el abastecimiento eficiente de agua: lo importante es que los gerentes (públicos o privados) de los servicios de abastecimiento de agua tengan un alto grado de autonomía operativa y respaldo político en la captación de ingresos y en la inversión. La empresa de abastecimiento de agua de Santiago, EMOS, era famosa por su eficiencia, eficacia y recuperación de costos con subsidios selectivos, incluso antes de su plena privatización; contaba con una gerencia fuerte y libertad para subcontratar operaciones mientras mantenía la propiedad y el control en manos del sector público.

Las ventajas parecen estar en contra de la plena privatización de la propiedad de los servicios urbanos esenciales y en favor de la participación contractual del sector privado, o sea la subcontratación a corto plazo de obras y servicios, y la adjudicación de contratos, arrendamientos, franquicias y concesiones de administración a largo plazo. En mayor o menor grado, esta última:

- incrementa la competencia, crea una tensión saludable entre las entidades públicas como adquirentes de servicios y las empresas privadas como proveedoras, libera a los gerentes de los servicios del control burocrático o político, y puede proporcionar más opciones a los consumidores;

- evita la pérdida de control gubernamental, los riesgos de una completa dependencia con respecto al sector privado y las desigualdades a las que puede dar lugar la plena privatización.

No obstante, en la práctica puede ser difícil que una administración pública deficiente encare las nuevas funciones que se desprenden de estas privatizaciones parciales: establecimiento de marcos de política amplios, gestión de contratos, regulación de contratistas y monopolios, financiamiento y respaldo a productores y consumidores. Éstas tienden a ser tareas más complejas, y a menudo indican un precario “acercamiento” a las empresas privadas.

Alternativas dentro del sector público

Hemos sostenido que la clave para mejorar el desempeño no reside en que los servicios urbanos sean públicos o privados, sino que haya una competencia entre los proveedores, una tensión entre los compradores y proveedores de servicios, alternativas para los consumidores y responsabilidad gerencial. Algunas de estas ventajas pueden lograrse a través de la contratación de funciones y servicios al sector privado (o a las comunidades). No obstante, también hemos sostenido que puede existir el riesgo de la incapacidad de los gobiernos para gestionar los contratos y regular los proveedores privados. Cabe cuestionarse si pueden transferirse algunas de las ventajas, sin los riesgos, de la participación privada en la gestión del sector público a través de la introducción de la competencia, opciones para los consumidores, administración descentralizada y control civil de la burocracia.

Introducción de la competencia en la gestión de los servicios públicos

Puede introducirse competencia modificando el entorno externo en el que operan los órganos públicos eliminando el monopolio público. Puede haber competencia entre entidades públicas y privadas para recibir la adjudicación

de contratos, o una división del territorio físico de una ciudad entre distintos prestadores de servicios públicos (o públicos y privados). Además, puede compararse el desempeño con otros prestadores de servicios de otras ciudades, incluso sin competencia directa, mediante comparaciones auditadas del desempeño y la publicación de los resultados.

Ampliación de las opciones y el control de los consumidores

Incluso dentro de un servicio público, pueden efectuarse cambios internos para fortalecer el control de los consumidores y exponer al prestador del servicio a condiciones de pseudomercado. Esto puede hacerse incorporando elementos de transacción en efectivo entre consumidores y proveedores a través de:

- cargos por los servicios, dando a los consumidores una base de demanda más fuerte,

- “mercados internos” dentro de los servicios públicos (en los que los proveedores públicos compitan por el presupuesto según su éxito en la captación de “clientes”) para introducir un elemento de competencia por la atención de los consumidores o bien fortaleciendo los derechos de los consumidores a través de:

- declaraciones de derechos de ciudadanos o consumidores, aclarando de esa forma las expectativas legítimas de los proveedores de los servicios,

- órganos regulatorios para vigilar el desempeño de los proveedores.

Administración descentralizada

Si se encuentran formas más descentralizadas de administración en el sector público, podrán reproducirse algunas de las ventajas de la empresa privada, liberando a los gerentes de largas cadenas de mando. Las organizaciones que tienen sus propios ingresos y competencia para formular sus presupuestos y prioridades tienen más probabilidades de formular políticas coherentes, ser líderes, preocuparse por la calidad del desempeño, e instilar disciplina y motivación en el personal. En esta situación, la responsabilidad del éxito y el fracaso puede identificarse más fácilmente con individuos o equipos de trabajo específicos. Esto permite introducir contratos de pago y empleo vinculados al desempeño, lo que fortalecerá la orientación empresarial del sector público y mejorará el control administrativo. No obstante, la administración descentralizada entraña ciertos riesgos en el sector público cuando los mecanismos de responsabilización son débiles. En ausencia del control político, los intereses gerenciales y profesionales pueden

costrar demasiada fuerza en desmedro del interés público y de los consumidores.

Fortalecimiento de la respuesta burocrática a las demandas civiles

Uno de los argumentos en favor de la privatización es que da más alternativas a los consumidores y mejora la respuesta de los productores. Hay diferentes maneras de lograr esto sin introducir mecanismos de mercado ni enfoques de gestión del sector privado en el sector público. Depende de que los grupos comunitarios o ciudadanos tengan más voz en la prestación de los servicios. Para ello, la comunidad deberá participar en la producción de servicios, respaldando la ejecución de los proyectos gubernamentales o mediante el respaldo del gobierno a los proyectos locales, y en las decisiones acerca de la prestación, es decir, qué servicios deben prestarse y de qué manera. En el extremo más político del espectro, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones en torno a las prioridades mediante la democracia representativa o directa y mediante consultas. En varios países de América Latina se están llevando actualmente (Brasil) o se han llevado a cabo (Chile, Perú, Nicaragua) algunos experimentos radicales de este tipo. No obstante, en la práctica, la participación está más bien restringida a los grupos elitistas.

En todo país existe un conjunto básico de actividades dentro del dominio público en las que tienen que aplicarse otros principios que no son los del mercado ni los de la gestión del sector privado. Además, un sector privado eficaz depende de la existencia de un marco de reglas y garantías que sólo el sector público puede proporcionar. Qué sector debe encargarse de qué actividad es cuestión de análisis en cada caso en particular, teniendo en cuenta las características del servicio, la madurez del sector privado y la capacidad de la administración pública.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 1994. *Informe sobre el desarrollo mundial: infraestructura para el desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press
- Batley, R.A. 1996. *Urban Management in Mexico*. School of Public Policy, Universidad de Birmingham.
- Donahue, J. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Nueva York: Basic Books.
- Nickson, R.A. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Triche, T. 1993. "The Institutional and Regulatory Framework for Water Supply and Sewerage: Public and Private Roles", *Infrastructure Notes W5-9*, Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Transporte, Agua y Desarrollo Urbano.

PLAN METRÓPOLIS 2010 GUATEMALA

Eduardo Castillo¹

En el transcurso de treinta y ocho años, se produjo una explosión demográfica en la ciudad de Guatemala² que a falta de una adecuada planificación a nivel metropolitano, causó un crecimiento urbano espontáneo y desordenado y se tradujo en un uso inadecuado de la tierra, contaminación y degradación del medio ambiente, un ineficiente sistema de transporte colectivo, un sistema vial desorganizado, déficit de vivienda y aplicación inadecuada de las leyes y normas, lo cual repercutió, en última instancia, sobre la calidad de vida de los guatemaltecos.

La municipalidad de Guatemala, ansiosa de dar un vuelco a esa tendencia, que se debió en gran medida a la insuficiencia de recursos públicos para la planificación y el control del desarrollo urbano, ideó y puso en marcha acciones innovadoras que se concretaron en el plan "Metropolis 2010". Por la vía de esas iniciativas se logró incluir a la actividad privada en el diseño, el financiamiento y el apoyo técnico de los sistemas de planificación, promoción y control del desarrollo urbano, así como en la ejecución y operación de proyectos de infraestructura y servicios.

La ejecución del plan de desarrollo requería entre dieciocho y veinticuatro meses, con un costo estimado de dos millones y medio de dólares, que no estaban disponibles. Teniendo en cuenta este hecho, se trazó una estrategia y se preparó material publicitario, que tuvo una aceptación sorprendente, para atraer la participación privada en el Segundo Simposio de Desarrollo Metropolitano, plataforma para el lanzamiento del Plan Metropolis 2010. Desde el comienzo se percibió la voluntad de apoyar el proyecto y se logró recaudar la suma de US\$70.000 para la realización del simposio.

La reacción ayudó a convencer a las autoridades de que la ciudad podía desarrollarse con el apoyo de diversos sectores. Se comenzó, con el respaldo de IBM de Guatemala, del Instituto Geográfico Militar y de la Universidad de San Carlos, por trazar un mapa básico de la zona metropolitana. IBM contrató especialistas en el Sistema de Información Geográfica y contribuyó con equipos y programas de informática, por lo cual la municipalidad le concedió el 75 por ciento de los derechos de comercialización del mapa y la propiedad intelectual del mismo. El Instituto proporcionó la fotografía aérea, la restitución fotogramétrica y el trabajo de campo y recibió a cambio recursos humanos (albañiles, carpinteros, etc.) y materiales de construcción para ampliar su edificio, así como una copia del mapa digital. Dos estudiantes de la Universidad de San Carlos prepararon la foto-interpretación para el análisis del uso de la tierra y otros análisis urbanísticos y, como recompensa, la municipalidad les ofreció el asesoramiento de los expertos contratados para la preparación de sus tesis y les entregó una copia del mapa digital, con todos sus análisis. Esa labor de colaboración permitió que en diez meses se contara con el primer mapa digital 100 por ciento georreferenciado de la ciudad y su zona de influencia.

Para poner en marcha el plan Metropolis 2010, se solicitó a varias entidades que colaboraran facilitando cada una de ellas los servicios a jornada completa, durante doce meses, de un consultor especializado en un ámbito específico, facultado para tomar decisiones, cuyos honorarios correrían por cuenta de la entidad pertinente. La respuesta fue muy positiva y pocas semanas después del llamamiento municipal, se contó con un equipo multidisciplinario integrado por 21 consultores, que no representó costo alguno para la municipalidad.

En noviembre de 1995 se entregó a la ciudad el plan en ocasión del Tercer Simposio de Desarrollo Metropolitano, de tres días de duración a un costo total de US\$100.000, que fue totalmente patrocinado por la iniciativa privada.

El plan fue diseñado con una visión de futuro sin olvidar la escasez de los recursos municipales, ya que no era realista preparar proyectos multimillonarios sin tener certeza de las fuentes de recursos. Tras dos años de actividad, con la participación de diferentes grupos privados, se han ejecutado algunos proyectos y otros están en marcha. Los siguientes son algunos ejemplos:

Mapa-Guía: "Guatemala, Tu Ciudad". Con el mapa básico trazado se procedió a diseñar un mapa—guía de la ciudad, de noventa páginas, en formato de revista, en el cual se incluyeron espacios publicitarios que se vendieron a la empresa privada. En el primer año, el rendimiento de esta iniciativa ha generado ingresos que cubren el 60 por ciento del costo anual del plan.

Comercialización del mapa básico. El primer mapa digital georreferenciado de la ciudad es un instrumento atractivo para varias entidades gubernamentales y la empresa privada y ha producido recursos adicionales para financiar el plan.

Control de la construcción urbana. Se estableció la base jurídica para concesiones a la iniciativa privada y a los colegios de profesionales, con lo cual el ingreso se incrementará en un 300 por ciento, lo que permitirá sufragar el costo de los servicios.

Catastro. Se creó la base jurídica para que el catastro pueda ser administrado y operado por una entidad internacional con amplia experiencia en ese campo y el proyecto se autofinancia con un porcentaje del ingreso por concepto del Impuesto Único sobre Inmuebles.

En 1997 se ejecutarán, entre otros, los proyectos siguientes:

Programa ambiental del área metropolitana de la ciudad de Guatemala. El costo del proyecto, diseñado para autofinanciarse por la vía de inversiones del sector privado, asciende a US\$33 millones y con el respaldo financiero del BID, se realizarán cuatro componentes básicos: desechos sólidos, aguas servidas, áreas verdes y fortalecimiento institucional.

Mantenimiento y reverdecimiento de parques y pasos a desnivel. Este proyecto consiste en otorgar una extensión de terreno para publicidad la que deberá ser mantenida y plantada en forma ornamental e incluye, asimismo, "parques lineales", patrocinados por las embajadas extranjeras, que ofrecen un lugar de descanso a lo largo de la ruta, adornado con emblemas del país patrocinador.

Adquisición de autobuses articulados. Se estableció un fideicomiso para la adquisición de 750 autobuses convencionales y 50 articulados, con dos años de gracia otorgados por los fabricantes, que la municipalidad entrega automáticamente a empresarios que los operan y administran. Desde un comienzo, los empresarios pagan mensualidades a la municipalidad, y al cabo del período de gracia se contará con un fondo que devengará intereses con los cuales se hará efectivo el pago mensual a los fabricantes.

Sistema de grúas y cepos. Desde septiembre hasta diciembre de 1996, la municipalidad percibió un ingreso de US\$800.000 por concepto de multas aplicadas a los vehículos mal estacionados en la vía pública. La multa por cada infracción es de US\$100 y gracias a ello se ha ordenado el tránsito y engrosado las arcas municipales.

Estacionamientos subterráneos. La municipalidad ha preparado un registro de calles y avenidas de la ciudad que entregará a la iniciativa privada en usufructo durante cincuenta años, para que ésta opere y administre estacionamientos subterráneos. El nivel a flor de tierra de los nuevos estacionamientos se utilizará para calles peatonales, plazas, parques, etc. Los proyectos no representan costo alguno para la municipalidad porque la empresa privada cubrirá el total de la inversión.

¹ Director del Plan Metropolis 2010 y Vicealcalde de la ciudad de Guatemala.

² La población aumentó de 400.000 a 2.400.000 habitantes.

Página en blanco a propósito

4 CUARTA PARTE

Agenda social

Talleres

Vivienda y mejoramiento de barrios

Violencia urbana

Página en blanco a propósito

Reconstrucción de la urdimbre social

Ben Richards¹

Aun en el caso de los países latinoamericanos que en la última década han logrado algún éxito económico en términos de un elevado crecimiento y estabilidad macroeconómica, existe una sensación generalizada de que la urdimbre social de las ciudades no se ha recuperado del perjuicio que ocasionó la crisis de los años ochenta. El tema de la pobreza sigue siendo prioritario, las encuestas muestran que los sentimientos de seguridad de los ciudadanos están muy abatidos, mientras que los temas del acceso a la educación, la salud y la vivienda siguen siendo tan críticos como siempre.

Estos temas no son nuevos ni exclusivos de las ciudades de América Latina. La pobreza, la inseguridad y el fracaso en la adecuada satisfacción de las necesidades sociales son un creciente fenómeno global, como lo es también la impotencia para resolverlos en el actual entorno económico en el cual—cierta o erradamente—lograr la estabilidad macroeconómica tiene la prioridad más alta y en el que se observa una renuencia política generalizada a reformar los sistemas impositivos.

A pesar de todo esto, de los innumerables estudios de investigación y de la interminable información estadística acerca de los problemas sociales de las ciudades de América Latina, éstas continúan funcionando. Las personas siguen luchando para ir a trabajar en sistemas de transporte público ineficientes y a menudo costosos; asimismo, continúan realizando enormes esfuerzos por tener una vivienda y educar a sus hijos; los grupos sociales presionan considerablemente a las municipalidades para que se lleven a cabo inversiones en infraestructura y servicios; las comunidades se organizan para protegerse del crimen. En general, y a pesar de los reales y serios problemas que existen, las

visiones apocalípticas del colapso social total han demostrado ser infundadas.

Por consiguiente, éste es el contexto en el que operarán los encargados de la formulación de políticas en los años noventa. El realismo nos obliga a aceptar que lo que puede hacerse dentro del clima actual y de las actuales estructuras de poder no podrá, por lo menos a corto plazo, eliminar la pobreza, erradicar el crimen y asegurar que todas las unidades familiares tengan igual acceso a servicios sociales de una calidad aceptable. Dentro de las sociedades latinoamericanas predominantemente urbanas ha ocurrido una transición fundamental de regímenes populistas autoritarios, los cuales podían asegurar su viabilidad a través de la extensión de los derechos sociales, hacia una situación en la que el concepto de los derechos sociales es mucho más limitada y el papel del Estado como proveedor de estos servicios está considerablemente reducido. Sin embargo, esto no significa que la única opción es el estancamiento, que no hay nada que pueda hacerse por mejorar la calidad de la vida de los residentes urbanos.

Un punto obvio, que no debe ser dejado de lado, es el hecho de que existen tantas diferencias como similitudes entre las ciudades de América Latina. Esto se extiende a las zonas de bajos ingresos. Los problemas que encaran los residentes en El Alto en Bolivia son sustancialmente diferentes de los que confrontan los residentes de los asentamientos reubicados en Santiago de Chile. A pesar de esto, existen dos factores de gran importancia en términos del contexto en el que se diseña la política social en la ciudad latinoamericana.

Segregación y desigualdad

La mayor parte de las ciudades de América Latina está profundamente dividida espacial y socialmente. A su nivel más básico, esto puede observarse en la división que exis-

¹ Especialista en gestión urbana, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham.

te entre la conglomeración de ricos a la que el novelista chileno José Donoso se refiere como los “verdes enclaves de privilegios” y los más pobres que viven en las zonas periféricas desprovistos de servicios básicos y expuestos a condiciones ambientales peligrosas.

Sin embargo, estos extremos ocultan un panorama más complejo que será analizado en este trabajo. Las ciudades más prósperas de América Latina han alcanzado un punto de urbanización en el que muchas de las “necesidades básicas” tradicionales se han logrado satisfacer sin resolver el problema de la pobreza. El “pobre” como categoría necesita ser desagregado, mientras que nuestro conocimiento acerca de la pobreza debe de ir más allá de las simples medidas absolutas que sugieren que la única tarea de las estrategias dirigidas a eliminar la pobreza es conseguir que el mayor número de unidades familiares se sitúen a un nivel que esté justamente por encima de la línea oficial de pobreza.

La segregación espacial y la desigualdad social tienen una gran importancia al ejercer presión sobre la urdimbre social de una ciudad; más aún, el término “urdimbre social” sugiere una relación y una continuidad a través de la ciudad, un sentido de pertenencia a la ciudad que de hecho es cuestionado por la creciente segregación y desigualdad.

Democratización y descentralización

En la mayoría de los países de América Latina la transición hacia la democracia también ha afectado el contexto de la política social y de los derechos sociales. La transición democrática ha estado acompañada por una tendencia hacia la descentralización de servicios tales como la salud, la educación y la infraestructura, ya sea a nivel estatal o municipal. Esto nos hace formular importantes preguntas acerca de la capacidad de las instituciones locales para desempeñar sus nuevas tareas y del nuevo papel del gobierno central en términos de normar los servicios descentralizados y hacer el seguimiento de la eficacia, la eficiencia y la equidad en la provisión de estos servicios.

Un tema central de este trabajo se referirá al papel crítico que desempeña la municipalidad tanto en el alivio de la pobreza como en la creación de un sentido de pertenencia en vez de uno de exclusión en la ciudad. Para llevar a cabo esta tarea se requiere analizar con particular atención las relaciones que existen entre los niveles locales y centrales.

Muchos de los temas que se analizan a continuación reconocen la importancia de la municipalidad en las estrategias para vencer la pobreza, mejorar los servicios sociales y reducir tanto la violencia como el miedo a la violencia. Asimismo, se argumenta que las municipalidades pueden

proporcionar una importante focalización simbólica que transmite a los ciudadanos un sentido de pertenencia a la ciudad y a su comunidad. En el caso de las municipalidades muy grandes, para facilitar estas tareas debe prestarse especial atención a la descentralización submunicipal. En este aspecto es interesante el caso de Montevideo, en el que a pesar de que la actual descentralización de los servicios ha sido limitada, los nuevos centros zonales comunales son importantes puntos de referencia para focalizar las actividades de la comunidad.

Un enfoque integrado frente a la pobreza y la desigualdad

El tema de la pobreza y del alivio de la pobreza está presente en las estrategias de desarrollo urbano de instituciones tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, y fue obviamente un tema central en la conferencia Hábitat II celebrada en Estambul. A pesar de la gran literatura producida sobre este tema, aún existe una importante confusión conceptual alrededor del tema de la pobreza urbana, la cual afecta las recomendaciones acerca de cuál es la mejor forma de tratarla. En el centro de este problema está el hecho de que muchas de las medidas orientadas al alivio de la pobreza urbana podrían considerarse mejor como intentos por abordar el problema en vez de erradicarlo. Dentro de este contexto, la pobreza tiende a ser un juego estadístico más que una crisis humana.

Tan pronto como se hicieron aparentes las consecuencias sociales del ajuste, el tema de la pobreza urbana y su solución se convirtió en un tema central. Teniendo en cuenta la crisis fiscal y la cambiante naturaleza del Estado, se requiere una estrategia para tratar el problema reconociendo el cambiante contexto económico y social. Esto supone una fe básica en la teoría de la filtración unida a la racionalización de los recursos destinados a los pobres a través de la focalización y las redes de seguridad.

Esta estrategia, que se aplicó en Chile, ha mostrado algunos efectos positivos en tanto que el crecimiento económico y un manejo más o menos transparente del uso de los subsidios ha conducido a la reducción de la pobreza absoluta y al aumento del empleo. Mientras que es bienvenido el eficiente uso de recursos limitados, existen sin embargo algunos aspectos negativos que deben mencionarse. Primero, dicha estrategia no supera necesariamente la segregación y la desigualdad, e incluso podría intensificarlas. Segundo, los beneficiarios de los subsidios focalizados podrían dejar de ser definidos como pobres de acuerdo con la línea oficial de pobreza, pero podrían permanecer apenas por encima de esta línea aunque sin ninguna posi-

bilidad de una mayor movilidad social. Tercero, podría conducir a una cierta burocratización de la pobreza con poca participación de otros actores y de los mismos pobres. Por último, descansa en una fortuita combinación de circunstancias—crecimiento económico y una eficiente administración pública—lo cual está muy distante de la realidad de muchos países latinoamericanos.

Detrás de los problemas presentados anteriormente, la pregunta crítica es ¿cómo medir la pobreza y quiénes exactamente son los pobres? Este es un tema que ha suscitado un interesante debate en la literatura reciente. No existen dudas de que la pobreza no puede simplemente reducirse a niveles de ingreso y que existen otros temas tales como vulnerabilidad, seguridad, deudas, activos, condiciones de los hogares, etc., que también deben tomarse en cuenta. Esto no significa que el nivel de ingreso es insignificante, especialmente cuando se le está otorgando atención al tema del “nuevo pobre” que no puede ser fácilmente identificado según su ubicación o tipo de vivienda. También sería erróneo asumir que los grupos llamados “clase media” no enfrentan una considerable tensión en su afán por conseguir una vivienda y educar a sus hijos, la que podría intensificarse cuando aumenta la focalización social. Algunas veces es desconcertante cuando los analistas de vivienda se refieren a la “caza furtiva” de ocupación ilícita de las viviendas destinadas a los pobres, en vez de preguntar por qué está sucediendo y qué está mostrando esta situación con relación al mercado de viviendas.

Las condiciones económicas actuales indican que la intervención en los mercados laborales con el propósito de elevar los ingresos no es una opción factible, aunque esto no significa que la pobreza y las condiciones del mercado laboral no estén íntimamente conectadas. Al nivel político, lo que se requiere es un enfoque que tome en cuenta la complejidad de la pobreza urbana y que sea capaz de desagregar el concepto del “pobre”, no sólo de acuerdo con categorías tales como edad, género y tipo de vivienda, sino también según sus diferentes necesidades. Esto requiere diferentes tipos de acciones en distintas áreas y además una variedad de actores. Al respecto, se necesita una flexibilidad que trascienda la simple retórica de la focalización y del mejoramiento de las estadísticas sobre la pobreza. La municipalidad puede ser un elemento clave en el desarrollo y la coordinación de estas estrategias, particularmente en relación con la provisión de servicios sociales tales como la educación primaria y la atención preventiva de la salud, así como en la formulación de estrategias que incrementen la integración local, la generación de empleos a través de proyectos comunitarios y la integración de la atención prima-

ria de la salud con la provisión de microinfraestructura.

Luego de destacar el papel de la municipalidad en este enfoque integrado de los servicios sociales y la pobreza, también es importante señalar que la municipalidad es solamente uno de los múltiples actores. Este tipo de estrategia requiere una cooperación conjunta con las ONG y las organizaciones comunitarias, el establecimiento de relaciones claras con otros niveles de gobierno, así como recursos suficientes para llevar a cabo las tareas definidas. Por ejemplo, en el caso de la educación, el gobierno central debe apoyar al gobierno local. Este no es un simple papel reglamentario y de seguimiento, sino que requiere una participación enérgica y dinámica en aspectos tales como el mejoramiento de la calidad y la provisión de materiales de instrucción.

Violencia urbana y seguridad ciudadana

El tema de la violencia urbana es sin duda alguna uno de los temas más críticos que encaran los encargados de la formulación de políticas en las ciudades de América Latina, y desafortunadamente, uno de los más difíciles de resolver.

Parte del problema radica en los enormes y diferentes tipos de violencia que debilitan la seguridad que sienten los ciudadanos cuando se desplazan en la ciudad y dentro de sus hogares. La otra parte sustantiva del problema radica en tratar de establecer algún tipo de causalidad que podría dar una indicación acerca de las medidas apropiadas que están al alcance de los encargados de la formulación de políticas y de los administradores urbanos.

En relación con el primer punto, diferentes personas, en varios lugares, son víctimas de distintos tipos de violencia. Atracos, violencia de pandillas, violencia doméstica, violencia en contra de los niños de la calle y la violencia sexual tienen un efecto diferencial. La desigualdad social y de género desempeña un papel importante en estos casos; las mujeres son víctimas de violencia sexual y doméstica, mientras que los que viven en los barrios más pobres son a menudo víctimas de asaltos callejeros. En São Paulo, la tasa de mortalidad por homicidios entre los jóvenes adolescentes es mucho más elevada en los barrios pobres que en los ricos. También existen desigualdades multifacéticas que hacen que las mujeres de los barrios más pobres estén expuestas a riesgos múltiples.

En términos de causalidad, existe un número importante de culpables que compiten. El problema es que también ocurren ejemplos opuestos: si la violencia es predominantemente un resultado de la pobreza o del tráfico de drogas, ¿porqué no es tan alta en un país como Bolivia que es pobre y además un importante centro de tráfico de drogas?

La determinación de una sola causa para la creciente violencia urbana parecería ser imposible, a pesar de que ésta se encuentra íntimamente ligada a la pobreza, a las aspiraciones frustradas, a las actividades ilícitas con drogas, etc.

Podemos considerar la violencia como una combinación de algunos de los problemas de segregación espacial que se observan en muchas de las ciudades de América Latina. Ciertas zonas—no siempre justificadamente—están marcadas como centros de criminalidad y sus residentes que en su mayoría son personas que obedecen las leyes, sufren de discriminación en el mercado laboral y cuando solicitan crédito. Ciertos grupos de jóvenes de vecindarios pobres o de diferentes grupos étnicos también son estereotipados y encasillados. Aquí debe hacerse una distinción entre aquellos que creen que este tema es una simple invención de las clases altas para mantener el control social y los que creen que las ciudades de América Latina están a punto del colapso social completo. Ninguna de estas posiciones son poseedoras de la verdad total.

Existen medidas que pueden adoptarse para reducir la violencia urbana y ejemplos de buenas prácticas como las que pueden verse en Cali, Colombia. Como se argumentaba en la sección de pobreza urbana, lo que se requiere es un enfoque integrado. Las medidas punitivas puras tienen muy pocas probabilidades de éxito. En algunas formas, los intentos por reducir la violencia urbana deben formar parte de la lucha por aliviar la pobreza urbana o reducir el número de niños de la calle. Tales estrategias podrían incluir el mejoramiento de ciertas zonas, el aumento de la cobertura de los servicios de salud y educación primaria y la instalación de infraestructura que tome en cuenta los problemas de violencia en los vecindarios. Existen otras medidas que pueden llevarse a cabo y que no implican el uso de grandes cantidades de dinero: un ejemplo obvio son las campañas de educación publicitadas para grupos específicos.

El papel de los gobiernos locales en la reducción de la violencia y de la inseguridad ciudadana motivada por el temor a la violencia puede ser importante. Una municipalidad que está participando activamente con la sociedad civil en la adopción de medidas contra la pobreza y la violencia, puede convertirse en un foco simbólico que ayude a vencer los sentimientos de miedo y desamparo. Esto puede llevarse a cabo a través de medidas concretas tales como la promoción de la educación primaria y el alfabetismo, proporcionando subsidios para uniformes escolares (una carga muy fuerte para muchas familias de bajos ingresos), o de medidas tales como las actividades culturales que ayudan a promover un sentido de identidad local. Sería insensato argumentar que esto resolverá los temas de la pobreza y de la

violencia urbana, pero puede tener un efecto significativo en las vidas de muchas personas. Cuanto más interactúa la municipalidad en una forma dinámica con las comunidades locales, mayor probabilidad habrá de que, por lo menos, disminuya el miedo a la violencia.

Vivienda y asentamientos humanos

En los años noventa se ha registrado un notable cambio en la forma de pensar con relación a la vivienda, que implica la idea de que los gobiernos actúen como habilitadores del funcionamiento del mercado de vivienda, incorporando el mayor número de actores e incluyendo al sector privado. Cualquiera que sea el mérito de este enfoque particular, es importante reconocer que la pobreza tiene un aspecto de localización o de vecindario. Esto requiere que los programas de vivienda y de habilitación consideren la importancia de las estrategias que permitan la superación de las desigualdades espaciales.

Uno de los problemas clave en muchas ciudades de América Latina es la provisión de viviendas para las nuevas unidades familiares. El acceso a la tierra para la autoconstrucción es actualmente mucho más difícil de lo que era en las décadas previas, y en muchas ciudades el sector de alquiler de viviendas privadas es prohibitivamente caro. Esto provoca algunas veces un repunte en la ocupación de viviendas compartidas, lo cual trae aparejados problemas derivados del hacinamiento y la falta de privacidad, condiciones que pueden aumentar la inseguridad y la violencia doméstica.

Nuestra comprensión de la pobreza debe incluir también la falta de vivienda que puede variar de ciudad en ciudad, y que puede adoptar diversas formas. El programa de subsidios para las nuevas viviendas en Chile tiene muchas enseñanzas en el sentido de que reconoce hasta ahora que el déficit cuantitativo es importante y que debe prestarse atención a las necesidades de las nuevas familias. Sin embargo, esto no significa que la provisión de subsidios sea una panacea o que aquéllos que viven en unidades de vivienda básicas no encaran problemas sustanciales. De igual manera, la preocupación por el déficit cuantitativo no debe hacer que los encargados de la formulación de políticas ignoren los cruciales temas cualitativos y la importancia de la habilitación en la lucha integrada contra la pobreza urbana.

Como en el caso de la provisión de servicios de educación y salud, es mucho lo que las municipalidades pueden hacer en el esfuerzo por mejorar las condiciones de vivienda, siempre que reciban el apoyo necesario para hacerlo. Las municipalidades pueden modificar el entorno reglamenta-

rio en términos de la administración de terrenos y facilitar los esfuerzos locales en relación con la habilitación. Los proyectos de vivienda y habilitación son importantes fuentes de creación de empleo y existe la necesidad de que las municipalidades desempeñen un papel estratégico en este proceso.

Conclusiones

La necesidad de un enfoque integrado para abordar los temas sociales en las ciudades de América Latina es parte del reconocimiento de que existen tareas que pueden llevarse

a cabo a nivel local, y que mejorarían notablemente las condiciones de vida de los ciudadanos. Un aspecto crítico en este sentido es fortalecer el proceso de descentralización que está llevándose a cabo (y quizá ampliarlo a través de la descentralización submunicipal) de manera de convertir a la municipalidad en un centro real y simbólico de resolución de problemas locales. Al mismo tiempo, debe evitarse el riesgo de dejar todo en manos del gobierno local. El desafío del gobierno central en este proceso es probablemente más grande que en cualquier otro momento. Es mucho más fácil hablar de la “habilitación” que ponerla en práctica.

Página en blanco a propósito

La reconstitución de la trama social

Alberto Etchegaray Aubry¹

Sin duda alguna, el fin de siglo nos encuentra empeñados en la tarea común de alcanzar niveles de desarrollo cualitativamente superiores, fundamentados en la justicia y la equidad; de consolidar sistemas democráticos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos y la participación responsable de toda la ciudadanía; y de lograr una relación armónica del hombre con su entorno, que establezca un equilibrio entre el progreso y la protección de nuestras riquezas naturales y el medio ambiente.

La ciudad es el reflejo de la organización social, política y económica de una sociedad, sus valores, las fuerzas en lucha, las tensiones y anhelos y, en particular, de la imagen de sociedad que tienen las personas que ejercen el poder, por lo cual "la ciudad no es lo natural o lo dado, sino la obra de la intención humana", por ende, puede ser transformada y construida para habitar en ella².

En este contexto, se señala que la participación social en el desarrollo de los proyectos urbanos, es hoy una necesidad que se hace oír a gritos. Es necesario apoyar el movimiento vecinal de poblaciones por equipos de gestión urbana, para conformar un programa concertado entre el pueblo, las autoridades y el sector privado³.

Para D.Morris y K.Hess "la importancia de la vecindad comienza con la importancia de la ciudadanía. Ser un ciudadano es participar en los asuntos cívicos. "Participar" es el concepto clave. Vivir en un sitio y no participar de los asuntos civiles es ser meramente residente, no ciudadano"⁴.

La descentralización y el fortalecimiento de la trama social

El análisis de las estrategias de desarrollo y de la viabilidad de los proyectos en nuestro continente, nos refiere, necesariamente, a dos temas centrales: la participación ciudadana que se refiere a la conformación de actores sociales, y la institucionalidad como sostén de la descentralización del Estado y su modernización.

En América Latina, salvo excepciones muy particulares, la formación de los estados nacionales se basó en la concentración del poder en el nivel central, sin dar importancia a los organismos territoriales inferiores (municipios, provincias, etc.). Por ello, hasta muy recientemente, los niveles comunales, provinciales y regionales tenían una relevancia insignificante desde el punto de vista de sus autonomías jurídicas, capacidad administrativa y posibilidad de contar con recursos económicos y humanos adecuados.

La modernización del Estado

La modernización del Estado es un anhelo ampliamente compartido en la mayoría de los países latinoamericanos. Existe consenso, al menos en la retórica de que la modernización no debe centrarse únicamente en la reducción del aparato estatal, sino que debe orientarse a crear un Estado más eficiente y eficaz, que vele por la equidad, la estabilidad del sistema democrático y que cuente con políticas coherentes.

Asimismo, se ha generalizado el concepto de que el modelo de Estado intervencionista que concentraba el poder en órganos del gobierno central, con tendencia a expandirse y un gran sector productivo, ya no tiene validez, y hoy en día el camino que se recorre en diversas partes del mundo, apunta hacia una forma distinta de Estado.

En el modelo de Estado, hoy cuestionado, existía una cierta cultura de autoridad entre la burocracia y la gente.

¹ Presidente del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, Chile.

² Laura Rodríguez, en el seminario "Santiago siglo XXI", Chile, diciembre de 1991.

³ Sin lugar a dudas que la realidad es, hoy por hoy, muy distinta. De manera general, los municipios de los países en desarrollo no controlan más allá del 10% del presupuesto nacional, mientras que en los países del primer mundo esta cifra se eleva al 50%. Un informe sobre el poder local en Suecia demuestra que un ciudadano de ese país pertenece a un promedio de cuatro organizaciones comunitarias, y que las administraciones locales, cercanas a los 1,2 millones de funcionarios, emplean a un cuarto de la población activa del país. (Agne Gustafsson: "Local Government in Sweden", The Swedish Institute).

⁴ D.Morris, K. Hess, "El Poder del Vecindario. El Nuevo Localismo", Col.Tecnología y Sociedad, Ed.G.G

RECUADRO 4.1. LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA OPINIÓN

En un seminario realizado en Chile hace aproximadamente una década, J. Borja¹ señalaba que las tendencias que empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades son las siguientes:

- una crisis de representación política del Estado que ha hecho aparecer una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales.
- el carácter tecnocrático y burocrático de las grandes administraciones públicas que ha llevado a la revalorización de la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos y de la transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.
- las desigualdades y desequilibrios territoriales que han dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales.
- el impacto de las nuevas tecnologías que uniformizan la difusión de productos culturales, han ido produciendo una reacción favorable - complementaria más que antagonica - a la recuperación o construcción de identidades locales, desde los signos y símbolos hasta la forma de vida comunitaria.
- el pensamiento extendido que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción del tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos papeles sociales y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

De allí la importancia, para la vida e interrelación entre los ciudadanos, de diseñar la estructura de los gobiernos locales, su papel y el efecto de sus acciones sobre la vida cotidiana. La importancia que en la actualidad ha adquirido el tema de los gobiernos locales, está en ínti-

ma relación con la relevancia que adquieren en el mundo las preocupaciones por mejorar la calidad de vida, profundizar las democracias y racionalizar las políticas públicas.

Como resultado de los múltiples cambios políticos a nivel mundial, la complejidad de los estados modernos y la revaloración de los espacios locales como lugares comunes, donde es posible actuar de manera organizada, han surgido ciertos procesos de desconcentración² y descentralización, que tímidamente se han abierto espacio en América Latina.

Respecto de los elementos básicos que caracterizan la descentralización entendida como proceso democratizador, J. Borja menciona que se trata de una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía en el ejercicio de sus competencias y de carácter global. A estos elementos, también señala, se añaden otros como resultado del análisis crítico del pasado: competencias de carácter decisorio; capacidad de coacción para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de recursos propios o transferidos sin un uso finalista o específico; coordinación o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la gestión, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población del territorio, y desarrollo de nuevos mecanismos de participación política y social.

¹ Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en "Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local", editado por ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.

² La desconcentración equivale a delegar funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, se trasladan competencias resolutorias de los órganos superiores de la administración a órganos inferiores sometidos que funcionan bajo la égida de los primeros. La descentralización administrativa, en cambio, se da fuera del aparato institucional vigente hasta ese momento. Se trata de un efectivo traslado de competencias de la administración central del Estado o personas jurídicas de derecho público creadas al efecto, a las que se confiere patrimonio propio. Estos entes operan en forma autónoma y pueden obligar y obligarse por sí mismos.

Esta cultura está cambiando y las personas quieren autoconcebirse como ciudadanos con el derecho de demandar del Estado una relación más horizontal, cercana y eficiente. La otra cara de esta cultura en transformación es, o debe ser, la existencia de un sector público centralizado o descentralizado, más atento y sensible a las necesidades de la ciudadanía. El nuevo Estado debe ser más transparente y tener la capacidad suficiente para servir a sus habitantes con mayor acierto, enfrentar los nuevos desafíos que plantea un mundo cada día más globalizado y por ende de relaciones más complejas no sólo entre los Estados, sino también entre los ciudadanos de distintos países. Se podrían citar muchos ejemplos, pero quizá los más cercanos para nosotros sean los efectos complejos y muchas veces contradictorios del ingreso de nuestros países a zonas de libre comercio. En este orden de cosas, resulta novedoso y sig-

nificativo observar las contradicciones en la relación entre el Estado y algunos grupos de la sociedad civil que, por un lado, exigen medidas proteccionistas, y por el otro, el retiro del Estado de funciones que hasta ahora le eran propias.

Con todo, las nuevas visiones sobre el Estado y los consensos alcanzados respecto a conceptos básicos sobre la modernidad del mismo, deben traducirse en políticas concretas que permitan procesos de cambio gradual que no causen tensiones en un camino de por sí complejo.

La participación

Para aproximarnos al concepto de participación plantearemos que ella nos remite al proceso de intervención de personas y grupos como actores en la toma de decisiones y la realización de acciones que los afecten a ellos o al medio que los rodea.

La participación y la toma de decisiones

La participación no sólo debe referirse a la capacidad de tomar decisiones propias, sino también a la posibilidad real de influir en el proceso decisorio de asuntos de vital importancia en instancias diferentes a las de la propia persona o grupo. Esta capacidad de influir debe conllevar el poder necesario. En otras palabras, se deben sumar las dos partes de la ecuación, capacidad y poder para intervenir en los mecanismos y en las etapas de decisión colectiva. Para influir en la toma de decisiones, es necesario intervenir en los mecanismos de decisión colectiva que entraña la participación en procesos e instancias de decisión sobre asuntos que interesan claramente a un grupo. De esa manera, la participación se hace más efectiva al ser un esfuerzo de organizaciones y no de personas, cuya compenetración con la localidad, confiere sentido a esas acciones.

En este sentido, es posible percibir la ciudad como un lugar privilegiado de organización e iniciativa social, que otorga base espacial o territorial a la sociedad civil. De igual modo, se puede concebir al territorio como referencia fundamental para la creación de una identidad común. En otras palabras, la participación es un mecanismo clave para desarrollar la idea de identidad en un territorio común y compartido. La participación así entendida, ubicada en el espacio local, se vuelve requisito esencial y fundamento de un proceso de descentralización efectivo.

La descentralización debe apuntar a realizar su potencial democratizador por la vía de una participación real, que cree una cercanía entre las autoridades regionales o locales y la población, la cual debe estar en condiciones de influir en la administración local y participar en la planificación del desarrollo municipal, incluida la posibilidad de gestionar y asignar los recursos necesarios para el financiamiento de programas de desarrollo local.

Estas prácticas participatorias pueden conducir, en nuestra opinión, a modificar significativamente los actuales criterios de focalización individual que se utilizan en muchos programas de desarrollo de nuestro continente, lo cual constituiría un verdadero logro mancomunado de parte de "los afectados", los "beneficiarios" o los "usuarios". Sobre este tema ahondaremos más adelante.

A partir de las definiciones anteriores, es posible distinguir dos modalidades de relación entre participación y poder. La primera se enmarca dentro del espacio local y nos remonta a la participación organizada dentro de un territorio, que se refiere a la idea de identidad local y a formas de democracia participatoria. La segunda está relacionada con la participación en procesos de carácter macrosocial. El ejemplo más significativo es el del voto popular en las elec-

ciones de autoridades en los distintos niveles del poder. Se trata del acto más preclaro de participación en una democracia representativa.

Un adecuado proceso descentralizador, como hemos visto, permitirá prácticas democráticas no sólo representativas sino también participatorias por parte de la población.

La participación y el desarrollo individual

Compartimos los enfoques conceptuales que consideran a la participación como una conducta que permite fortalecer la personalidad y que ofrece a las personas la posibilidad de enfrentar los desafíos con mayor acierto. En este sentido la participación es una conducta que contribuye a robustecer a las personas, asunto que reviste importancia cuando se trata de salir adelante en situaciones de pobreza extrema. La participación no es sólo un método de influir en la toma de decisiones, sino que también expresa un valor sobre el cual se fundamenta la filosofía social centrada en las posibilidades del autodesarrollo humano. En esta línea de pensamiento, la participación se convierte en una instancia educativa, que permite observar, como grupo, las distintas decisiones que se toman, los valores y las capacidades de las personas que interactúan en un espacio común.

La participación como vehículo de integración al sistema

Por último, la participación ocurre en la medida en que sea parte de la sociedad definida y que permita que los grupos marginados cuenten con posibilidades de participar en los beneficios.

Es tarea fundamental del Estado, si no lo logra el mercado, crear bases sólidas que aseguren y garanticen la equidad, para lo cual le corresponde la responsabilidad de incentivar la participación como integración a la "modernidad". ¿Cómo puede cumplirse ese papel y qué función le corresponde a la sociedad civil?

Para poder entender la participación como integración, se requiere el desarrollo de habilidades por parte de la población y de canales de integración, entre los cuales corresponde señalar las acciones del Estado para transmitir a la población beneficiaria información sobre las prestaciones y programas sociales en vigencia. Asimismo, según el grado de madurez de las instituciones del país, el Estado deberá además de ofrecer información, concentrar sus acciones en la capacitación, el fomento y el apoyo a las organizaciones y la creación de instancias legales e institucionales para la participación.

Esta última tarea se hace aún más necesaria a partir de ciertos hechos contemporáneos relacionados entre sí, que

están redefiniendo la participación de la ciudadanía entre ellos los siguientes:

En primer lugar, la creciente diversificación de distintos ámbitos de la sociedad (económicos, políticos, culturales, formas de organización etc.) ha conducido a la formación de diferentes actores sociales, con demandas complejas y particulares. Las demandas reivindicatorias de género, las luchas por vivir en un medio ambiente libre de contaminación, las nuevas necesidades culturales de los jóvenes son, entre otros, un vivo ejemplo de ello. Desde esta perspectiva, la política ha pasado a ser más bien instrumental que ideológica y los partidos políticos han perdido en buena medida su poder de convocatoria.

En segundo lugar, y consecuente con lo anterior, aumentan las aspiraciones de los ciudadanos. Estas reivindicaciones ya no son sólo frente al Estado (centralizado o descentralizado), sino también frente a diversos poderes que existen en la sociedad, en el ámbito económico, de las relaciones de género, las comunicaciones, el medio ambiente.

En tercer lugar y también como consecuencia de los fenómenos anteriores, existe un fuerte cuestionamiento de las formas tradicionales de representación política y de las organizaciones que han representado el sentir de la sociedad civil. Estos fenómenos se ven acrecentados por una situación que consideramos medular en el desarrollo de nuestros países. Se trata de la exclusión de vastos sectores sociales, que según las estadísticas pueden llegar a representar cerca del 50 por ciento de la sociedad. Muchas veces en un mismo espacio territorial están presentes el atraso y la modernidad, sin un puente que los una, razón por la cual la pobreza y la desigualdad permanecen "invisibles". Las formas de exclusión son diversas y están relacionadas tanto con los ámbitos clásicos de la ciudadanía como con los nuevos modelos producto de la modernidad. Concordamos con algunos autores en que estas exclusiones se plantean más bien en términos de marginación y distanciamiento progresivo (aumento de las desigualdades) que en términos de conflicto. En este mismo orden de cosas, corresponde señalar que los principales estallidos sociales que se han producido en América Latina no han ocurrido en los países más pobres y atrasados, sino en los países con desigualdad más marcada como los de Caracas, Santiago del Estero y Chiapas.

Los modelos políticos y económicos aplicados en los años ochenta han creado espacios crecientes de modernidad en América Latina, pero también han acrecentado la desigualdad y han colocado en situación de mayor pobreza a sectores que no lograron integrarse a los circuitos de la modernización.

En este contexto, ¿qué caminos hay que seguir para permitir, por un lado, nuevas formas de participación y por el otro, la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Desafíos planteados

Sin pretender referirnos a todas las tareas acuciantes que se deben abordar, mencionaremos las que consideramos más significativas desde la perspectiva de la modernización y descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.

La modernización del Estado

Como ya se dijo, la modernización del Estado es una tarea compleja que no ha culminado. En este ámbito debe desarrollarse un modelo de gestión pública transparente, abierto al control ciudadano y que articule la eficacia con la participación de la comunidad. Modernizar el Estado no conlleva necesariamente privatizar sus empresas o reducir de tamaño su administración, sino que significa, más bien, prestar servicios más numerosos y de mejor calidad a todos los ciudadanos y asegurar la igualdad de oportunidades para garantizar la equidad.

Algunos caminos para ello pueden ser los siguientes:

- El establecimiento de relaciones fluidas entre la administración pública y el sector privado. Esto significa la elaboración de normas jurídicas administrativas claras relacionadas con las incompatibilidades entre ambos servicios con el objeto de lograr una gestión más transparente del sector público.

- El perfeccionamiento de la gestión interna de los diferentes órganos estatales. El sector público, central o descentralizado, debe perfeccionar constantemente a sus funcionarios y buscar indicadores de evaluación de gestión que permitan incentivar la actuación eficiente, sancionar las acciones negativas e ilícitas, y en general, perfeccionar el sistema de carrera.

- La justificación de sistemas de control de gestión y auditoría interna. Con una administración pública, centralizada o descentralizada, que tenga una visión clara de su misión y objetivos, es posible diseñar instrumentos de evaluación de resultados. Los indicadores de evaluación de la gestión deberán tener presente el análisis del desempeño global de la gestión e indicadores específicos de las principales actividades y proyectos de la institución. Por otro lado, es necesario contar con un sistema de auditoría interna en las instituciones públicas para garantizar una administración correcta y salvaguardar los recursos públicos.

Las mencionadas auditorías no deben confundirse, bajo ninguna circunstancia, con la labor de órganos indepen-

dientes de fiscalización que existen en la gran mayoría de los países latinoamericanos, cuyos objetivos son diferentes a los planteados.

■ La incorporación de nuevas tecnologías de información para racionalizar la estructura orgánica del Estado y distribuir información sobre diversos programas, iniciativas y beneficios a que puede optar la población, en particular a los sectores de menores recursos, que son los más necesitados, y por desgracia, los menos informados.

La provisión de información es vital para que las organizaciones de personas puedan desarrollar acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar situaciones de pobreza.

■ La simplificación de procesos administrativos debe inducir la delegación de facultades a entes territoriales y funcionales (desconcentración) para facilitar la atención al usuario y asimismo, debe existir la voluntad de traspasar competencias y relocalizar actividades. Todo lo anterior apunta a un estilo más horizontal de gestión, claramente orientado hacia el usuario.

Para llevar adelante esta tarea es también imprescindible “inventar” modalidades de retroalimentación entre la repartición pública y las demandas, necesidades y satisfacción de los usuarios. Esta línea de acción debe imponer necesariamente mecanismos efectivos para responder a los reclamos y la insatisfacción de los usuarios.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en la aplicación de políticas sociales

Sin duda, los que más saben sobre la pobreza son los que viven en esa condición. Como ha señalado el obispo brasileño Helder Cámara: “El gran problema que tiene la pobreza es que a los que la sufren les ocupa todo el día”. Es fundamental contar con las prioridades, evaluaciones e ideas de los grupos beneficiarios de programas porque, de lo contrario, se corre el riesgo de diseñar tecnocráticamente políticas que se perderán en el tiempo.

En este sentido, para aplicar con más eficacia las políticas sociales es indispensable traspasar no sólo recursos y subsidios estatales focalizados, sino también capacidades e instrumentos que permitan a los sectores pobres desempeñar un papel activo en su propio desarrollo.

Sin pretender entrar en un análisis exhaustivo, puede sostenerse que la focalización, pese a sus fundamentos de justicia redistributiva, encierra efectos culturales tremendamente adversos, habida cuenta de que ha ocurrido en un contexto de segregación entre servicios privados para quienes pueden pagar y servicios públicos, a veces de mala calidad, para quienes no pueden hacerlo, lo cual refuerza la

existencia de circuitos independientes que no se cruzan y dejan a los usuarios “invisibles”.

Por ello, se hace indispensable que el Estado asegure a todos los individuos la oportunidad de recibir servicios de calidad, esto es, un acceso equitativo de todos a estos servicios.

La capacidad para definir tareas prioritarias. Como ya hemos señalado, es en el ámbito local donde gran parte de las personas y organizaciones se desempeñan como actores sociales, por lo cual se puede pensar en mecanismos participatorios que permitan el diagnóstico compartido entre el gobierno local y la comunidad organizada y que logren determinar la magnitud de los problemas en relación con los recursos disponibles a los efectos de asignar prioridades.

Debe tenderse también a aumentar la autonomía de decisión de las organizaciones en lo que respecta a los ejecutores.

La creación de fondos para iniciativas sociales. En la misma línea anterior, es posible establecer fondos, por cuyos recursos se deba competir, por la vía de iniciativas mancomunadas de autoayuda que involucren activamente a la población afectada. Como ya hemos afirmado, debido a la heterogeneidad de la exclusión actual, una acción social como esa debe necesariamente ser descentralizada. El respaldo financiero y técnico al esfuerzo y la iniciativa de la comunidad organizada debe ser el eje de esos fondos, puesto que se trata de considerar a la población como actores capaces de su propio desarrollo y no como meros beneficiarios objetivo. Hoy en día, experiencias de este tipo existen en Chile (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) y en México (Programa Nacional de Solidaridad). De manera paralela, en las localidades que lo necesiten, puede realizarse un programa que cree la capacidad de formular y gestionar proyectos sociales financiados por el fondo. Se trata pues, de desarrollar un esfuerzo educativo-formativo.

Según las características jurídico-institucionales de cada país, se puede buscar la manera de que el sector privado participe en esos fondos, ya sea por la vía de donaciones deducibles de los impuestos o la contribución compartida con el Estado, a su financiamiento.

Por último, debe haber una acción de seguimiento y supervisión que permita corregir los errores antes de que finalice la etapa de ejecución de los proyectos. Sin duda, el aporte de los organismos no gubernamentales en este campo muchas veces será decisivo.

La difusión de las políticas sociales. Si se desea pasar de una comunidad pasiva, receptora de políticas asistenciales, a una con capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones, es necesario que se provea información a través

de la difusión de las políticas sociales, y que se permita el diálogo social. Por otra parte, la comunidad organizada debe tener conciencia de que la participación y el desarrollo locales son elementos que multiplican su influencia en la toma de decisiones.

Lo anterior no debe confundirse con la manera en que el Estado pueda utilizar a las organizaciones. Es por ello que el principio rector del accionar del Estado en ese aspecto debe ser, sin lugar a dudas, el de la autonomía de las organizaciones sociales, y entiendo por ella la capacidad de la organización de responder a sus asociados conforme a sus objetivos y propósitos planteados.

La profundización de los procesos de descentralización y regionalización

Como se sostuvo anteriormente, los procesos de descentralización reconocen la capacidad de las regiones o localidades para definir, dentro de los confines de un Estado unitario, cuestiones relevantes para sus procesos de desarrollo económico, social, político, ambiental y cultural.

Se señaló también que esos procesos son lentos y graduales y que en general presentan problemas comunes de realización. A pesar de ello es necesario abordar los desafíos que inevitablemente surgen de un proceso de descentralización, entre ellos los siguientes:

Acercamiento del Estado a la sociedad civil. Dicho acercamiento debe partir de la descentralización en las formas de operar del Estado, que permitirá sintonizar y conocer mejor las realidades diversas con las cuales se trabaja, identificar las necesidades y tener capacidad para conocer y evaluar el impacto de los programas. Por otra parte, el contacto directo con los usuarios permitiría una mayor personalización, que las grandes estructuras de servicios públicos no han logrado producir. Debe velarse, en todo caso, porque la transferencia de atribuciones y recursos a regiones y gobiernos locales no signifique la reproducción de modelos centralistas en esos niveles.

El fortalecimiento del personal en su capacidad técnica y de gestión. La modificación profunda de un organismo estatal de importancia secundaria, tendrá grandes repercusiones sobre su estructura y capacidad para abordar nuevas funciones, razón por la cual será necesario reforzar a los gobiernos regionales y locales en el campo de la gestión y hacer un seguimiento de las insuficiencias de administración para corregirlas en forma permanente.

Las limitaciones en organismos dotados de nuevas atribuciones reducirán, sin duda, el impacto de las reformas que se lleven a cabo. Por ejemplo, la experiencia con los procesos de descentralización en Chile, señala que un fac-

tor limitante común en los gobiernos regionales y locales, ha sido la falta de capacidad para afrontar plenamente las mayores funciones y atribuciones que les fueron asignadas.

El financiamiento como instrumento de la descentralización. La descentralización, además de apoyarse en disposiciones legales, instituciones y recursos humanos, requiere también que los gobiernos locales y regionales dispongan de un patrimonio propio y un adecuado sistema de financiamiento.

Según la realidad de cada país, las autoridades centrales deberían tener presente algunos criterios comunes que permitan la adecuada asignación de los escasos recursos, entre ellos los siguientes:

- La distribución de los recursos naturales en las distintas regiones, lo que permitirá la evaluación y búsqueda de mecanismos compensatorios y de equidad interregional o local.

- La distribución de las actividades económicas para evitar desequilibrios o que se acentúen.

- El aprovechamiento de las enseñanzas aprendidas en otros países que hayan anticipado reformas similares a las que se pretenda realizar.

- La institución de procesos graduales, tanto en las nuevas tareas de los organismos descentralizados como en la provisión de recursos financieros, que permitan al sector privado regional o local, adaptarse a las nuevas exigencias en materia de licitaciones.

- El equilibrio de la importancia relativa de las instituciones del Estado, en especial en materia de manejo de recursos.

La generación de un clima favorable de participación del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil

Por último y todavía en el ámbito de los desafíos pendientes, es posible pensar en crear un clima favorable a la participación con un respeto irrestricto de su autonomía, fomentando la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, ampliando el derecho de asociación e impulsando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Este desafío es mayor aún si tomamos en consideración lo ya señalado respecto a la diversificación y multiplicación de la participación ciudadana, que no puede calificarse de apática o en crisis. Se trata, más bien, de una diversidad de la participación según los ámbitos y la categoría social de quienes participan. Esto obliga al Estado a reconocer que ya no se participa a través de los modelos tradicionales de movilización, sino que es preciso institucionalizar las -

diversas formas participatorias que incluyen formas más personalizadas, las cuales, como se dijo, no deben necesariamente ser sinónimo de aislamiento o apatía de la ciudadanía.

El Programa Servicio País

Desde esa perspectiva, deseo detenerme en una experiencia que lleva adelante el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y que de alguna manera logra conjugar varios de los elementos expuestos. Me refiero específicamente a la puesta en marcha del Programa Servicio País.

A partir de los procesos de descentralización realizados en el país, se ha comprobado que en la práctica las comunas más pobres tienen serias dificultades para contratar profesionales que trabajan en ellas por períodos prolongados. Por otra parte, se ha debilitado el sentido de responsabilidad social de los profesionales, como lo demuestra su ausencia en la mayoría de las comunas y localidades pobres.

La situación descrita se vuelve crítica si sumamos a ella la decisión del Estado de perfeccionar sus instrumentos de inversión local, para lo cual se ha aumentado el contenido técnico como requisito de admisibilidad de los proyectos. De esa manera, el Servicio País se ha situado como posibilidad real de contribución a la tarea nacional encaminada a superar la pobreza.

El programa consiste en un servicio civil de carácter voluntario, al que ingresan jóvenes profesionales y técnicos para prestar servicios durante un período determinado, en proyectos y programas orientados concretamente a reducir la pobreza en comunas y localidades pobres del país. El trabajo que realizan los jóvenes, les brinda una oportunidad genuina de desarrollo profesional. Con ello se pretende, por una parte, contribuir al desarrollo del país, y por otra, crear un contingente de profesionales que se comprometan con los más pobres de manera concreta y con proyectos eficaces. Los jóvenes prestan sus servicios especializados en un período de 12 a 24 meses, en municipios, instituciones u organismos públicos, por los cuales perciben una remuneración equivalente a la de un profesional con antecedentes similares en la escala municipal respectiva o la escala única de remuneraciones del sector público.

Se ha podido observar que el trabajo conjunto entre la comunidad y los participantes del Servicio País, ha logrado transformar las ideas en proyectos de interés local, que los lugareños anticipan con ansiedad justificable.

Es oportuno destacar que los beneficios del programa no se limitan a la prestación de servicios a corto plazo y que no pueden ser medidos exclusivamente desde el punto de vista económico. El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza está impulsando y promoviendo la responsabilidad social de los profesionales en el sentido más amplio, con lo cual se logra reunir en un solo programa, el de Servicio País, los criterios presentados en este documento, a saber: combinar recursos públicos y privados para financiar proyectos de inversión cuya prioridad ha sido establecida de manera descentralizada con la participación de la comunidad y apoyo profesional de excelencia.

El programa permite a los profesionales que participan la realización de una práctica de compromiso, con un fructífero diálogo intergeneracional, que les ofrece la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos en la educación formal, contribuyendo así a su integridad profesional.

Por otra parte, el programa financiado inicialmente con recursos estatales, y últimamente en forma creciente por recursos privados, ha demostrado la voluntad del Estado de destinar recursos a iniciativas de la sociedad civil destinadas a superar la pobreza. Las cifras preliminares indican que los proyectos que se han generado han proporcionado importantes recursos a las comunas y que se ha podido mejorar la prestación de algunos servicios.

Para concluir, asumiendo la consagración de todos a la superación de los problemas sociales y en particular de la pobreza, es necesario insistir en que los esfuerzos que se hagan en ese ámbito deben ser de carácter nacional.

Es por eso que debemos proponernos grandes tareas como son el aprender a respetar la crítica y la disidencia, con acceso a la información por parte de todos; con una sociedad civil importante que se desarrolle institucionalmente y tenga capacidad de liderazgo; destinando mayores recursos a las políticas sociales siendo capaces, al mismo tiempo, de ser innovadores y creativos ya que indudablemente todos los recursos no están en manos del Estado. Desde esa perspectiva es posible pensar en fomentar, porqué no, la filantropía, de modo que haya una corriente real de recursos de los sectores pudientes hacia los programas para reducir la pobreza; y por último crear fondos estables para estos programas de modo que las acciones se prolonguen en el tiempo y lleguen a enraizarse en el modo de ser y de vivir de nuestros pueblos.

Página en blanco a propósito

Política de vivienda: cuáles son las enseñanzas y hacia dónde nos dirigimos

Michael Jacobs¹

La política de vivienda en América Latina está atravesando por un interesante período de innovación y renovación. Muy pocos países continúan aplicando las políticas del pasado y están claras las enseñanzas aprendidas con relación a las prácticas que se desarrollaron hace 40 años. Asimismo se han diseñado estrategias novedosas que han sido exitosas y se han detectado algunos de los desafíos básicos para los próximos años.

Los programas que se presentaron en este taller constituyen una muestra fascinante de los diferentes enfoques que están utilizándose. A continuación trataré de establecer un marco de referencia para entender de dónde provienen estos enfoques y sugeriré algunos principios para evaluar la experiencia y para desarrollar los programas complementarios que son necesarios para resolver los problemas críticos del sector.

Una forma de analizar estos casos es ubicarlos secuencialmente con relación a la evolución de la política de vivienda. Al respecto podemos distinguir tres fases. La primera que abarca los años cincuenta y sesenta en la que el principal instrumento de política para aumentar la oferta de unidades de vivienda para los pobres, era la construcción directa de edificios multifamiliares construidos por alguna entidad pública. Frecuentemente, parte de la política comprendía la erradicación de barriadas, proporcionando a la población un lugar dentro de un proceso global de modernización urbana. La segunda fase empezó en los años setenta, en la que el costo de la erradicación de barriadas y el de llevar a cabo la construcción de nuevas unidades se

volvió prohibitivo. Asimismo se empezó a considerar con mayor interés la capacidad que tenían los pobres para construir sus propias viviendas. El problema de la vivienda se redefinió como un problema de infraestructura urbana. Los proyectos de mejoramiento de barriadas y los proyectos de lotes con servicios se convirtieron en los instrumentos más utilizados. A través de los proyectos de mejoramiento se instalaba o mejoraba el acceso a los servicios de agua, saneamiento y otros tipos de infraestructura en vecindarios de bajos ingresos; los proyectos de lotes con servicios proporcionaban subdivisiones en las que las unidades familiares podían edificar sus propias viviendas, las cuales ya estaban conectadas con la infraestructura preexistente.

En la segunda fase se prestó atención preferencial al diseño de acuerdos financieros especializados. Se establecieron bancos nacionales cuyo propósito era proveer créditos blandos de manera que las unidades familiares de menores ingresos pudieran comprar los lotes y los materiales necesarios para construir sus viviendas. Para apoyar a las unidades familiares de medianos ingresos con escasas probabilidades de obtener hipotecas comerciales, fueron creados fondos públicos de pensiones con el fin de invertir en viviendas y proveer crédito a largo plazo. Sin embargo, continuaban surgiendo mayores problemas que soluciones. A pesar de sus estándares más modestos, muchos de los programas continuaron caracterizándose por el elevado costo de construcción. Un estudio reciente observó que los gastos generales de los programas de construcción del ministerio de vivienda representaban el 60 por ciento de los costos de inversión directos, mientras que en el caso de las empresas privadas en el mismo país los gastos generales no superaban

¹ Especialista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo.

el 20 por ciento. Más aún, los acuerdos financieros resultaron ser débiles: era raro encontrar un banco o un fondo de pensiones bajo administración pública que aplicara sólidas normas crediticias o que ejecutara una hipoteca morosa. Cuando se lleva a cabo una auditoría siguiendo las prácticas bancarias corrientes, más del 50 por ciento de los préstamos suelen ser no redituables. No sólo existía subsidios de las tasas de interés, sino que los pagos de amortización de las hipotecas no se cumplían y no se prestaba la necesaria atención a las reservas para pérdidas. Como resultado, estos bancos y fondos de pensiones y viviendas, en vez de ser fuentes de financiamiento autosustentables como se había planeado, técnicamente han quebrado en muchas ocasiones y en la práctica han constituido un drenaje en el presupuesto nacional.

Por supuesto han habido experiencias exitosas. Por ejemplo, los proyectos de mejoramiento de barriadas constituyeron una forma adecuada de focalización, mientras que los beneficios de otros instrumentos a menudo se filtraron a grupos diferentes a los escogidos, aunque en muchos países los proyectos de modernización lograron proporcionar servicios a las unidades familiares de bajos ingresos. Al respecto el programa de Rio que se presenta en este taller es una buena muestra de este éxito. Nuevamente, cuando las condiciones macroeconómicas se estabilizaron y se afianzaron las reformas del sector financiero, la oferta de financiamiento para vivienda por parte de los bancos comerciales, que era casi inexistente en la mayoría de los países de la región, empezó a crecer en forma espectacular. En unos pocos países, las hipotecas emitidas por los bancos comerciales financian actualmente hasta el 40 por ciento de la demanda de nuevas viviendas.

Sin embargo, nadie está satisfecho con la situación. A pesar de los millones de dólares de recursos públicos que se gastan anualmente, de los años de esfuerzo y los miles de unidades que han sido construidas, es muy difícil concluir que estos programas han tenido un impacto considerable en el mejoramiento de las condiciones de vivienda. El pro-

blema era de escala. Como se menciona anteriormente, el costo de proveer una unidad adicional de vivienda a un hogar pobre era mucho más alto de lo que los encargados de la formulación de políticas se habían imaginado. Empero, el número de unidades que el sector público podía proveer era por lo general insignificante en relación con el número de unidades demandadas². Como consecuencia de estos decepcionantes resultados, ha empezado a surgir un nuevo modelo de política de vivienda. Aunque este modelo no es completo y no puede ser aplicado de manera automática a los diversos países y situaciones, surgen algunos principios claros y sólidos. Podemos comenzar examinando dos aspectos críticos. El primero se refiere a los subsidios. En los proyectos de vivienda, los subsidios normalmente se han proporcionado de manera indirecta. El precio de compra pagado por los beneficiarios no cubre todos los gastos; los proyectos sociales utilizaron tierras públicas o los gastos generales administrativos no fueron incluidos plenamente; más a menudo, se utilizaron tasas de interés inferiores a las del mercado con el fin de reducir los precios. Todos estos mecanismos tienen la desventaja de ocultar el verdadero costo de un programa, así como la manera en que se distribuyen los beneficios de los subsidios. La política de vivienda puede mejorarse sustancialmente con una mayor transparencia en los subsidios y la consiguiente responsabilización. Este cambio reviste mayor importancia en el área financiera. Los subsidios de tasas de interés no sólo no son transparentes, sino que suelen ser regresivos, debilitan a las entidades que los otorgan, y tienden a distorsionar los mercados financieros, de forma que el financiamiento de la vivienda se vuelve más escaso. Los subsidios transparentes, separados de manera rigurosa de las fuentes de crédito, han pasado a formar parte integral de los nuevos modelos de vivienda.

El segundo tema se relaciona con el papel del sector público. Los gobiernos siguieron pensando que las condiciones de vivienda proporcionadas por el mercado eran insatisfactorias. Sin embargo, la experiencia indicaba que las instituciones públicas raramente resultaban eficaces desde el punto de vista de la demanda. Las empresas privadas parecían completar el trabajo, ya sea la construcción de viviendas o su financiamiento, de manera más eficiente. Eliminar entidades públicas de la construcción y el financiamiento de viviendas es el primer paso a tomar, ya que pueden desplazar al sector privado. El sector público puede entonces concentrarse en el mejoramiento y el alcance del desempeño del sector privado, en vez de intentar reemplazarlo.

Un conjunto de instrumentos para lograr estas mejoras

² Este punto puede ilustrarse con un escenario muy simple. La necesidad de oferta pública se basa en el juicio de que las viviendas producidas por el sector informal están por lo general por debajo del estándar. El sector formal rara vez provee más del 40 por ciento del aumento anual de las existencias de vivienda en nuestros países. En aquellos lugares en los que los gobiernos otorgan una alta prioridad a la vivienda, le corresponde al sector público quizá la mitad de esta producción formal. Si suponemos que las unidades de vivienda del sector público son entregadas a hogares que no tenían acceso al sector comercial de producción formal, por cada unidad producida por el sector público al menos tres hogares igualmente elegibles continuarán construyendo sus viviendas informalmente, lo cual se añade a las existencias de viviendas por debajo del estándar. Desde esta perspectiva, si el número de viviendas urbanas estuviera creciendo a una tasa del 6 por ciento anual, las existencias de viviendas de nivel inferior al estándar aumentarían a la misma tasa, a pesar de los esfuerzos del gobierno. De hecho existen evidencias de que la calidad de las existencias de vivienda ha mejorado sustancialmente en los últimos 40 años en la mayoría de los países (es decir, la proporción de las viviendas por debajo del estándar ha disminuido). Sin embargo, una importante fuente de este mejoramiento corresponde a las inversiones y los esfuerzos realizados por los hogares del sector informal.

es hacer que los mercados funcionen más eficientemente (en el año 1993 el Banco Mundial publicó un trabajo sobre política de vivienda cuyo título era "Haciendo que los mercados funcionen"). En la práctica esto significa un mayor énfasis en la importancia de la estabilidad macroeconómica, y una mayor atención a las limitaciones que entorpecen los mercados de financiamiento de viviendas comerciales. Las inversiones en vivienda son a largo plazo. Una inflación elevada así como las fluctuaciones violentas en situación macroeconómica, inhiben las inversiones en vivienda. Sin estabilidad macroeconómica, ninguna política de vivienda tiene mucha probabilidad de tener éxito. Asimismo es preciso reforzar en muchos de nuestros países la estructura legal para el financiamiento de la vivienda. La simplificación de los procedimientos para el registro de títulos de propiedad de la tierra, el establecimiento del derecho prendario y el acceso a la información por parte de terceras personas sobre la propiedad y la situación prendaria de un inmueble puede hacer mucho más atractiva la financiación de la vivienda. Otro ingrediente crítico es la cuidadosa atención a las leyes y reglamentos que rigen la ejecución de una hipoteca. La reglamentación bancaria cumple un papel básico para asegurar que los requisitos de capital para los préstamos de vivienda sean manejados adecuadamente, así como en el establecimiento de requisitos de divulgación de información. Ninguna de estas medidas es en sí misma sorprendente, pero aplicadas en forma conjunta pueden convertir a los préstamos para vivienda en una alternativa muy atractiva para las entidades financieras. En muchos países industrializados los préstamos para vivienda representan alrededor del 40 por ciento de los activos del sector financiero, en contraposición con alrededor de un máximo de 10 a 15 por ciento en la región.

A medida que se incrementa el financiamiento de la vivienda, aumenta la capacidad de los prestamistas para llegar a nuevos grupos de población. Las relaciones préstamo/valor disminuirán, y se diseñarán nuevos productos financieros para satisfacer los diferentes requisitos de los consumidores al tiempo que evolucionarán los criterios para asegurar estos préstamos. Algunos ejemplos servirán para ilustrar la evolución que puede esperarse. En muchos países de América Latina, el alto costo de ejecución de una hipoteca actualmente requiere coeficientes de préstamo/valor que no excedan el 50 ó el 60 por ciento comparados con 80 por ciento que rige en los mercados financieros desarrollados. Con pocas excepciones, el único producto financiero disponible en nuestra región es la hipoteca con tasa variable, una opción que presenta significativas desventajas para muchos hogares. En muy pocos

países se ofrecen esquemas de pagos escalonados o préstamos indizados. En el mediano plazo, y particularmente en los países más grandes que han logrado establecer sólidos mercados hipotecarios, los mercados secundarios aparecerán cuando se lleven a cabo las reformas de los sistemas de pensiones, lo cual aumentará la liquidez de los préstamos para la vivienda y éstos se volverán más atractivos.

Estos avances en el mercado financiero son elementos clave para el nuevo modelo. Pero son solamente una parte de los requisitos para ampliar el desempeño del mercado formal. Un gran número de hogares no pueden acceder a los niveles de vivienda establecidos por los encargados de la formulación de políticas. En lugar de los subsidios de oferta que caracterizaba las primeras etapas de la política de vivienda, en la actualidad se está prestando creciente atención a los instrumentos relacionados con la demanda. Los programas aplicados en Chile fueron los primeros en explorar esta estrategia en una magnitud considerable. Como se verá en el estudio de caso, Costa Rica es uno de los líderes en este campo. Las empresas privadas (los bancos y mutuales de ahorro y préstamos) otorgan los préstamos y las empresas privadas y los hogares llevan a cabo la construcción.

En este enfoque, la tarea básica del sector público es pagar y distribuir los subsidios. Los ahorros en esfuerzo administrativo y beneficios que se filtran pueden ser considerables. Sin embargo, es mucho lo que aún queda por aprender en materia de subsidios y la forma en que se manejan. Las cuatro dimensiones clave son: objetivo, apalancamiento (*leverage*), escala y diversidad. El objetivo está relacionado con los instrumentos empleados con el propósito de definir cuáles de los hogares son elegibles para el subsidio y asegurar que solamente los hogares que califican tenga acceso al mismo. El apalancamiento se refiere a la capacidad del subsidio para incentivar una inversión adicional por parte de los hogares, en vez de desplazar las inversiones que se habrían realizado de no existir tales subsidios. La escala concierne a la magnitud de los subsidios individuales y, por consiguiente, a la capacidad de los fondos disponibles para satisfacer la demanda. La diversidad se relaciona con la gama de soluciones de vivienda y de proveedores de viviendas que puedan ser acomodados dentro de las reglas del programa.

Es importante mencionar este último tema. Una de las formas en las cuales los programas de oferta tienden a ser ineficientes es que los tipos de solución ofrecidas por el sector público son necesariamente bastante limitados, a pesar de que las preferencias de las unidades familiares varían ampliamente en términos de espacio, ubicación, servicios prioritario, etc. Los programas de demanda deben incentivar

una amplia variedad de proveedores de vivienda con el fin de que ofrezcan distintas clases de soluciones a diferentes viviendas. En países como El Salvador y Chile se ha procurado incrementar la participación de los grupos comunitarios y sin fines de lucro. Hasta hace poco los programas de demanda se han concentrado en la oferta de viviendas nuevas, dejando el mejoramiento de los vecindarios existentes al sector público. En Costa Rica están utilizándose los subsidios de demanda para pagar los programas de mejoramiento.

El fortalecimiento del mercado de financiamiento de la vivienda y el buen diseño de subsidios de demanda se han convertido en los dos pilares básicos sobre los que descansa la nueva política de vivienda. Sin embargo, creo que falta un tercer pilar relacionado con las políticas destinadas a facilitar el mercado de tierras. En la mayoría de nuestros países, el 50 por ciento de las unidades familiares urbanas carecen de título de propiedad de los terrenos que habitan. La tenencia de la tierra proviene de una amplia variedad de transacciones que varían de una adquisición formal que simplemente no está inscrita en la oficina de bienes raíces, a contratos informales pero hechos de mutuo acuerdo, o invasiones ilegales de las propiedades públicas. Está generalizada falta de títulos de propiedad desalienta las inversiones en vivienda y priva a los hogares de bajos ingresos de un importante activo. Muchos países han realizado importantes esfuerzos para encarar este problema, y desde el Perú hasta México se han llevado a cabo programas masivos de legalización en las ciudades.

No obstante, se ha prestado una menor atención a las causas subyacentes del problema. Los académicos y los especialistas de la comunidad internacional han señalado

que los elevados estándares de infraestructura y las costosas regulaciones sobre el uso de la tierra son el factor crítico que hace que la vivienda sea inaccesible para la mayoría de los hogares. En muchos países los requisitos legales para el registro de la propiedad urbana hace que la ocupación de tierras sea la única opción disponible para las familias de bajos ingresos. En Guatemala, por ejemplo, un estudio reciente demostró que el costo mínimo de un terreno que está de acuerdo con las regulaciones de propiedad de la ciudad de Guatemala es de US\$3.000. Dado que el 60 por ciento de las familias urbanas tiene un ingreso mensual equivalente a US\$200 o menos, es de esperar que la mayoría de los hogares destinen 15 meses o más de ingresos para adquirir un terreno. En esas circunstancias, no es sorprendente que prevalezca la tenencia irregular y el permanente problema de la ocupación de tierras públicas. Encarar este tema de manera que los hogares de bajos ingresos puedan adquirir legalmente tierras de bajo costo, constituye uno de los mayores desafíos prácticos que enfrenta el sector. A pesar de que va a ser difícil resolver los problemas técnicos y políticos, el impacto de una exitosa política de tierras podría compensar con creces los resultados de todos los esfuerzos del sector público en el campo de la vivienda.

Este rápido estudio de la evolución de la política de vivienda y de las características clave del nuevo modelo de programas de vivienda no puede abarcar la diversidad de iniciativas e innovaciones que se han desarrollado en la región. Sin embargo, la meta de un taller como éste es compartir las enseñanzas. Tanto nuestros errores como nuestros logros requieren un análisis sistemático. Espero que esta nota y los casos que se presentan a continuación contribuyan a esta tarea.

Rio de Janeiro: una perspectiva actual de la ciudad

Sérgio F. Magalhães¹

Cinco millones y medio de habitantes, 1.200 kilómetros cuadrados de extensión, 86 kilómetros de playas al pie de un paisaje privilegiado y 18 por ciento de su población viviendo en condiciones inaceptables. Son algunas cifras que invitan a una mirada más detenida sobre la ciudad de Rio de Janeiro.

¿Una ciudad de contrastes? Por cierto, aunque la mera constatación de su existencia no revela la multiplicidad de matices que la ciudad ofrece. Algunos datos, a modo de mosaico, son una vía posible de acercamiento a una metrópoli en la que, pese a su complejidad, se puede actuar con objetividad, renovándola sin desfigurarla.

En el intervalo entre los censos de 1980 y 1991, el número de viviendas en *favelas*² aumentó 80.103 unidades, en una zona que se expandió hasta alcanzar 2.290 hectáreas avanzando sobre cerros, talando reservas naturales y rellenando parajes anegadizos. Esta forma de asentamiento se caracteriza por la densidad de población alta (promedio de 372 habitantes por hectárea), que llega a 980 habitantes por hectárea en la *favela* del Jacarezinho y 593,5 en la Rocinha.

La ciudad ha sido pionera, a nivel internacional, en la implantación de infraestructuras y servicios públicos en *favelas*, pero aún presenta un cuadro crítico, generalizado, de obsolescencia de los equipamientos básicos que, sumado a las altas tasas de densidad demográfica, la ocupación indiscriminada del suelo y la degradación del medio ambiente, tiene consecuencias negativas para toda la ciudad.

En diciembre de 1993, el déficit en la oferta de puestos de trabajo determinaba que los 103.000 nuevos habitantes del

área metropolitana de Rio de Janeiro apenas 16.000 hubieran encontrado en el mercado formal de trabajo, hecho que ahondaba la crisis laboral y ampliaba el contingente de subempleados en el mercado informal.

Estos datos son sumamente elocuentes acerca de la necesidad de iniciativas del gobierno que atiendan a estas y otras carencias, con medidas encaminadas a suministrar viviendas, ofrecer empleo y capacitación profesional y renovar la dotación de infraestructuras y servicios, con vistas a un mejor desempeño de todas las funciones urbanas.

Una política de viviendas para el municipio de Rio

La configuración de una política municipal de vivienda se orientó por el principio de que la ciudad debe ser accesible a todos sus habitantes. El acceso a la ciudad significa disponibilidad de infraestructura, transportes, equipamientos sociales y servicios públicos distribuidos más equitativamente, con vistas a una vida urbana más digna. La implantación de dicha política se convierte en un instrumento de corrección de la situación de injusticia social, además de contribuir a que el desarrollo social y económico sea equilibrado.

La ciudad se prepara para una gestión más eficiente y una ocupación más racional de sus espacios. Las líneas básicas del Plan Maestro afirman dos conceptos fundamentales: el control institucional sobre el espacio, con el objetivo principal de detener el uso especulativo del suelo, y la consideración de la vivienda como un derecho del ciudadano.

Con cinco millones y medio de habitantes y una ocupación urbana que abarca la totalidad del término municipal, Rio de Janeiro se vio ante la necesidad apremiante de im-

¹ Secretario Municipal de Vivienda. Rio de Janeiro.

² Asentamiento irregular carente de servicios y de propiedad segura del suelo.

primir un nuevo sentido a sus iniciativas en el ámbito de la vivienda, en especial la de interés social. La ciudad exigía una política con objetivos claros, dotada de viabilidad práctica y que pudiera llevarse a cabo de inmediato. La política de vivienda vigente en Rio es un instrumento de transformación social.

En los últimos cuarenta años se construyó legalmente apenas la mitad de las nuevas viviendas de la ciudad y la otra mitad permanece en una situación ilícita. La ilegalidad crea desequilibrios externos que acentúan la crisis urbana y la ineficiencia urbanística. Cuando asume proporciones desmesuradas impone su propia lógica a la ciudad, desestabilizando la vida urbana, y por ésto, la eliminación del cuadro de irregularidades es imprescindible para lograr un desarrollo duradero. Por consiguiente, la política de vivienda trasciende la simple producción de una cantidad determinada de casas y pisos, como actitud aislada, para constituirse en un conjunto de medidas articuladas, destinadas a responder a las diversas necesidades de la población de Rio.

Una cuestión definida, una instancia específica: la creación de la SMH

La decisión de crear un organismo con el fin específico de implementar la política de vivienda de Rio se tomó en agosto de 1993, durante un seminario realizado en la Cámara de Concejales, ocasión en que se anunció la creación del *Grupo Ejecutivo de Assentamentos Populares* (GEAP). Esta era la forma embrionaria de la *Secretaria Extraordinária de Habitação* que, menos de un año más tarde, se convertiría, por fuerza de ley, en la *Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro*—SMH.

El objetivo central era expandir las iniciativas emprendidas en las administraciones anteriores, con objeto de establecer una compatibilidad entre los derechos individuales y las posibilidades colectivas de construcción de la ciudad. Así, las inversiones públicas fueron encauzadas hacia acciones propias de la colectividad: infraestructura y ambiente urbano.

A partir de estas definiciones, la *Secretaria de Habitação* diversifica la forma de atención de las demandas de vivienda, poniendo en marcha una serie de programas articulados, entre los que se cuentan: el *Programa Regularização de Loteamentos*, dedicado a la complementación de subdivisiones irregulares y clandestinas infradotadas, con el fin de adecuarlas a los estándares establecidos por la legislación urbanística municipal; el *Programa Regularização Fundiária*, responsable de la regularización de tenencia de los inmuebles, a fin de ampliar la base de legalidad en la ocupación

del suelo urbano; el *Programa Novas Alternativas*, por el que se viabiliza el aprovechamiento de vacíos urbanos y parcelas o construcciones subutilizadas, ofreciendo alternativas de asentamiento en predios provistos de infraestructura; el *Programa Morar Carioca*, dedicado a estimular la formación de cooperativas de vivienda y proveer alternativas de vivienda para los sectores de la población con ingresos medios; el *Programa Morar sem Risco*, que en estos momentos, ya ha logrado eliminar las ocupaciones clandestinas en situación de riesgo inmediato; y el *Programa Favela-Bairro*, específicamente dirigido a la integración de las *favelas* a la estructura urbana y social formal.

Una apuesta por la calidad: un programa en marcha

La urbanización de *favelas*, conforme a los moldes propuestos por el Programa Favela-Bairro, era un hecho nuevo y exigía reflexión. Con el ánimo de estimular el debate y reunir lo mejor del pensamiento urbanístico carioca, la SMH, en cooperación con el *Instituto de Arquitetos do Brasil* (IAB), promovió en 1994 un concurso público de metodologías de actuación en *favelas*. A los 16 estudios de arquitectura clasificados se les encargó la elaboración de los proyectos de la primera fase de trabajo, a partir de los cuales comenzó a concretarse los objetivos del programa.

El Programa Favela-Bairro constituye una respuesta lúcida y objetiva de la actual política de viviendas del municipio de Rio a la cuestión de los asentamientos espontáneos de la ciudad. Por su intermedio, se rectifica la forma tradicional de intervención de la administración pública en las áreas marginales de la ciudad, con el objetivo de integrarlas a la estructura urbana formal.

Este programa actúa como catalizador de los esfuerzos públicos y privados, con el fin de operar cambios en profundidad, influyendo en la calidad de vida en el espacio construido, y en la preservación del patrimonio ecológico. Por su amplitud, los efectos positivos perseguidos se reflejan en la totalidad del territorio municipal, trascendiendo los límites de la ciudad informal.

La transformación de *favelas* en barrios se concreta con arreglo a la participación directa de la población en actuaciones simultáneas en los ámbitos físico, urbanístico y social, abarcando:

- La construcción y/o complementación de la infraestructura urbana básica, señalando como de especial importancia la ampliación del acceso de la población a los equipamientos y servicios de salud, seguridad y limpieza urbana.
- La introducción en las *favelas* de elementos urbanís-

ticos capaces de conferir a cada asentamiento el *status* de barrio. Con este sentido, el tratamiento de los espacios públicos, en el que se incluye la creación de espacios multifuncionales y la implantación de mobiliario urbano adecuado, cumple el papel de diluir la dualidad entre dos realidades urbanas—la formal y la espontánea—profundamente segregadas, aunque muchas veces, adyacentes en el espacio.

■ La inserción de las *favelas* en el proceso de planificación, incluyéndolas en la legislación urbanística ordinaria, en planes y programas, en la cartografía oficial, catastros y mecanismos formales de control de uso y ocupación del suelo. Se proyecta, asimismo, su inclusión en la programación de mantenimiento ordinario de los servicios y equipamientos instalados.

■ La ejecución de acciones de carácter social, con énfasis en los programas de atención a la infancia, juventud y tercera edad, formación profesional, generación de empleo e ingresos, además de actividades deportivas, culturales y de esparcimiento.

Como culminación del proceso de integración, se señala la regularización de la situación de tenencia del suelo, promoviendo no sólo la regularidad urbanística, sino también la legislativa, como forma de garantizar el pleno y efectivo ejercicio de la ciudadanía para las poblaciones marginadas del municipio de Rio.

Un análisis crítico y equilibrado de las oportunidades y obstáculos que se presentaban frente a los resultados del Programa Favela-Bairro señalan un saldo francamente positivo.

Durante la elaboración del plan de trabajo, el equipo técnico consideró como un punto débil de la estructura del programa los problemas que podían provocar los conflictos de poder planteados por los grupos vinculados al narcotráfico interesados en el mantenimiento de la situación de aislamiento y segregación a que se veían sometidos los barrios de viviendas informales. La puesta en práctica del programa demostró que tales presiones de hecho existían, y la primera fase de trabajo no estuvo exenta de dificultades, pero con el tiempo se comprobó que las barreras que podían interponerse por esta vía no eran tan firmes como la movilización de la población para mejorar sus condiciones de vida.

Otro obstáculo fue la estructura institucional. Como se dijo había en el ayuntamiento una determinada cultura en el trato de las *favelas* y su urbanización. Durante los últimos diez años, las intervenciones en asentamientos espontáneos se hacían con arreglo a los procesos de ayuda mutua, por medio del *Projeto Mutirão*, en el que el poder pú-

blico desempeñaba el papel de ejecutor directo de las intervenciones, encargándose de todas las etapas de trabajo, desde la elaboración de los proyectos, hasta la conclusión de las obras. Por ende, era previsible un determinado grado de resistencia de parte del equipo técnico, para adaptarse a la nueva dinámica de trabajo propuesta. Esta adaptación se ha logrado mediante profundos cambios en la estructura institucional, adoptándose una estructura de tipo matricial, e invirtiendo considerablemente en la capacitación de recursos humanos. Esto ha permitido compaginar la amplia experiencia de los profesionales del equipo en el trato cotidiano con las cuestiones de los asentamientos espontáneos, con la ampliación de su capacidad de gestión, habilitándolos para las actividades de supervisión y coordinación de los contratos de las empresas responsables de la elaboración de proyectos y ejecución de obras. En este punto hay que destacar la colaboración con el *Institute for Housing and Urban Development Studies* (IHS), cuya experiencia internacional en el área del desarrollo urbano aportó nuevos contenidos al proceso de perfeccionamiento del equipo.

Todo ello se ha hecho, en paralelo con un profundo proceso de modernización y ampliación de la capacidad operacional de la municipalidad en su conjunto y, en especial, de la recién creada *Secretaria de Habitação*. En definitiva, puede afirmarse que el diálogo, la discusión y la ponderación de las opiniones técnicas y de los ideales políticos fue el camino que condujo a buen puerto la concreción del programa.

Una nueva estructuración de los organismos sectoriales tradicionales de la administración municipal dio lugar a posibilidades de cooperación hasta entonces impensables. El establecimiento de macrofunciones, en las que se aglutinan organismos con competencias mutuamente interdependientes propicia contactos más estrechos e inmediatos. Así, dentro de la macrofunción de desarrollo urbano, la *Secretaria Municipal de Habitação* cuenta con la colaboración de la IPLANRIO, la empresa municipal de informática y planeamiento, para la gestión de los contratos de proyectos de arquitectura y urbanización; la *Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos* participa directamente en la ejecución de obras o emitiendo informes técnicos en relación con las obras de contención, dragados y drenaje superficial, además del mantenimiento y conservación de vías y del alumbrado público; la *Secretaria Municipal de Urbanismo* actúa en la regularización de la situación de tenencia de los inmuebles y en la legalización de las obras realizadas; la *Secretaria Municipal de Meio Ambiente* es la responsable de las operaciones de reforestación y recuperación de la vegetación autóctona,

mientras que la *Fundação Parques e Jardins* se hace cargo del mantenimiento de las plazas y áreas enjardinadas creadas a partir de la ejecución del programa. La COMLURB, empresa municipal de limpieza urbana, desarrolla métodos alternativos de recolección de basuras, adaptados a las condiciones topográficas y de accesibilidad específicas de las *favelas*.

En el ámbito de la Macrofunción de Políticas Sociales, la *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social* es la encargada del mantenimiento de los *Centros Municipais de Atendimento Social Integrado* (CEMASIs), parte integrante de las actividades del Programa Favela-Bairro, en los que se congrega un amplio abanico de servicios sociales, respondiendo a demandas desde la primera infancia hasta la tercera edad. Las *Secretarias de Educação y Cultura* ofrecen sus servicios regulares y promueven actos de interés para el público residente en *favelas*.

También junto a la Administración provincial, el Programa Favela-Bairro ha establecido acuerdos mediante un convenio firmado entre el ayuntamiento y la CEDAE (empresa provincial de aguas y alcantarillado), ésta asume, en conjunto con la SMH, las actividades de ejecución, operación y mantenimiento de las redes de agua y alcantarillado en las *favelas*, además de aprobar los proyectos respectivos. La FEEMA participa de la evaluación de impactos ambientales—que son netamente positivos—derivados de las intervenciones del programa, además de controlar los puntos de intersección entre operaciones de reforestación y áreas protegidas, de preservación ambiental. Existen aún cooperaciones eventuales con la CEHAB, en lo referente al reasentamiento de familias en inmuebles de su patrimonio.

Las Universidades *Federal do Rio de Janeiro* (UFRJ) y *Federal Fluminense* (UFF) se han sumado a los esfuerzos del Programa Favela-Bairro, actualizando la visión académica sobre la cuestión de los asentamientos, hasta el punto de proyectar la creación de un curso de tercer ciclo dedicado al tema. Se incrementan los proyectos de investigación y, merced a un convenio firmado entre la SMH y la FINEP, se lleva a cabo el proyecto de evaluación de resultados del Programa Favela-Bairro, con la participación de las Universidades y del *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM). Este último presta también su apoyo en la organización de cursillos y seminarios.

Otras entidades, como el *Rotary Club*, clubs deportivos, iglesias, y ONG asumen distintos grados de participación, sea por la proximidad física de los asentamientos y relaciones cotidianas con éstas, sea por afinidad a la temática de viviendas para sectores de bajos niveles de ingreso. Muchas de estas iniciativas responden simultáneamente a la

Agenda Social 2004, con motivo de la candidatura de Rio como sede de los juegos olímpicos.

En el ámbito internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el asociado más importante, y el préstamo del Banco asciende a cerca de US\$192 millones, lo que, en conjunto con los recursos propios del municipio, totaliza los US\$360 millones que están invirtiéndose en noventa *favelas*. En estos momentos se estudia una nueva etapa de financiación, en condiciones idénticas a la anterior, que beneficiará a otras 92 *favelas*. Con ello, la totalidad de habitantes en *favelas* de tamaño mediano tendrá acceso a las mejoras urbanas aportadas por el programa.

Por lo expuesto, queda claro que el Programa Favela-Bairro tuvo una capacidad de movilización muy amplia, y que, en gran medida, su éxito reposa sobre su habilidad para profundizar y perfeccionar estas relaciones de cooperación, participación e intercambio.

De los planes a las acciones: un breve avance de resultados

A diferencia del concepto que inspiraba las políticas de vivienda adoptadas con anterioridad en el municipio de Rio, hoy el ayuntamiento se atiene al criterio de que los habitantes de la ciudad hasta ahora excluidos de los beneficios urbanos, tienen derecho a ejercer plenamente la ciudadanía, mediante el acceso a los mismos servicios con que cuentan los demás residentes. En lugar de las remociones obligadas (como en el pasado), el ayuntamiento se dedica a desarrollar los asentamientos existentes, a la vez que amplía la vigilancia sobre el brote de futuras invasiones de tierras. La política adoptada en relación con las *favelas* persigue la integración a la ciudad formal por medio de la protección legal de los derechos de los vecinos de permanecer en sus áreas de residencia, a la vez que se mejora las condiciones de vida en ellas.

Aproximadamente un 18 por ciento de los habitantes de Rio de Janeiro, o sea cerca de 990.000 personas vive en *favelas*. El Programa Favela-Bairro, en su primera etapa, elevó la calidad de vida de 300.000 habitantes de *favelas*, lo que equivale a un 30 por ciento de la población *favelada* total. Esta cifra corresponde a la mitad de los habitantes en *favelas* de tamaño mediano, situadas entre las 500 y los 2.500 viviendas. En la tercera fase serán atendidas *favelas* más grandes, mientras que las de tamaño pequeño serán objeto de intervenciones específicas, basadas en el sistema de ayuda mutua. Esta distribución fue adoptada por entenderse que la dimensión del asentamiento y su volumen de población son factores determinantes del establecimiento de la metodología y prácticas de trabajo.

CUADRO 4.2. PROAP-RIO I (1ª ETAPA)**CUADRO SINÓPTICO DEL PROGRAMA FAVELA-BAIRRO**

Fases	Número de favelas beneficiadas	Población atendida	Plazos	
			Inicio	Término
1ª	22	55.251	09/09/94	30/12/97
2ª	27	97.825	26/09/95	30/12/97
3ª	24	83.945	20/09/96	30/09/98
4ª	17	79.106	20/04/97	30/12/98
TOTAL	90	316.127	09/09/94	30/12/98

CUADRO SINÓPTICO DE LAS INVERSIONES

Fases	Inversiones (en R\$)		
	Proyectos	Obras	Total
1ª	1.977.609	69.615.819	71.593.429
2ª	4.371.664	103.930.232	108.301.897
3ª	4.907.925	98.780.500	103.688.425
4ª	2.270.786	75.614.000	77.884.786
TOTAL	13.527.986	347.940.551	361.468.538

CUADRO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS**INTERVENCIONES EN FAVELAS, POR FASES**

Situación	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	4ª Fase	Total
Obra en ejecución	18	1	0	0	19
Obra en proceso de licitación	0	14	0	0	14
Obra a ser licitada	4	12	24	17	57
TOTAL	22	27	24	17	90
Proyecto concluido	18	16	0	0	33
Proyecto en elaboración	4	11	2	0	18
Proyecto en proceso de licitación	0	0	22	0	22
Proyecto a ser licitado	0	0	0	17	17
TOTAL	22	27	24	17	90

PROAP-RIO II (2ª ETAPA)**CUADRO SINÓPTICO DEL PROGRAMA**

Número de favelas beneficiadas	Población atendida	Inversiones (en R\$)		
		Proyectos	Obras	Total
92	324.359	7.880.000	197.000.000	204.880.000

Los logros del Programa Favela-Bairro hasta el momento, pueden expresarse sintéticamente por intermedio de la situación actual de los distintos proyectos y obras: de las 49 favelas pertenecientes a las dos primeras fases del programa, 34 tienen proyectos concluidos—de los cuales, 19 obras

fueron iniciadas—y otros 15 proyectos están en fase final de elaboración.

Para la tercera fase, se iniciaron dos proyectos, mientras se prepara las licitaciones para los 22 restantes. El inicio de la cuarta fase está previsto para el mes de abril de 1997. Al final del período de ejecución de las cuatro primeras fases del programa, en diciembre del 1998, se habrá actuado en 90 *favelas*, beneficiando a una población de aproximadamente 316.000 personas. Para entonces, habrá cambiado el paisaje urbano de la ciudad, y el ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos será más equitativo.

Narcotráfico y violencia**La consolidación de los resultados**

La transformación de *favelas* en barrios plantea el problema de la preservación de la calidad espacial obtenida. Con arreglo a la filosofía que orienta el Programa Favela-Bairro, basada, en último término, en el ejercicio de la ciudadanía, los derechos y obligaciones de los ciudadanos se ponen a la orden del día. Si, por un lado, el poder público asume el deber de urbanizar las *favelas*, integrándolas a la estructura urbana formal, por otro, a los vecinos les corresponde participar en el mantenimiento de los beneficios implantados. Persiste, por lo tanto, el concepto según el que la renovación urbana es posible únicamente mediante la participación efectiva de todos los actores de la escena urbana.

El Ayuntamiento de Rio, por medio del Programa *Conservando os Novos Bairros*, se propone prestar un servicio de orientación urbanística con el fin de garantizar la continuidad del proceso integrador deflagrado con las intervenciones del Programa Favela-Bairro. Este trabajo está orientado hacia dos vertientes principales: por un lado, un proceso educativo y de concienciación de la población sobre la necesidad de adoptar un nuevo código de conducta, incluida una transformación de comportamiento frente a su habitat. Por otro, la mediación, o la gestión de las relaciones entre el nuevo barrio y las instancias administrativas responsables de la prestación de servicios urbanos, incluida la fiscalización sobre las nuevas edificaciones.

Más concretamente, el trabajo se organiza en torno a los *Postos de Orientação Urbanística e Social* (POUSOs), localizados en los barrios intervenidos, y contando con un equipo necesariamente interdisciplinario que, en interacción cotidiana con los vecinos, además de prestar servicios de orientación técnica, funciona como una representación local del poder público, cercana y de fácil acceso, hasta la completa integración del nuevo barrio a la ciudad.

REFERENCIAS

Duarte, Cristiane Rose; Silva Oswaldo Luiz y Brasileiro, Alice. 1996.

Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura/SMH, Grupo Habitat/UFRJ; São Paulo: Pro-Editores.

Geração de emprego e renda / alternativas para as 16 favelas incluídas na primeira etapa de Programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro. 1996. Rio de Janeiro. Taller de trabajo. Prefeitura/SMH, IBAM.

Prefeitura de Rio de Janeiro. 1996a. Investimentos da Prefeitura em equipamentos esportivos para bairros populares 1996–1997.

_____. 1995. *Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SMH.

_____. 1996b. *Programa Favela-Bairro: integração de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO.

EL CAVIP: mejoramiento integral del hábitat popular urbano en el Ecuador

Alberto Rosero¹

Según un informe del Banco Mundial, se estima que el 35 por ciento de la población ecuatoriana vive en extrema pobreza y que el 52 por ciento vive en condiciones de vulnerabilidad, es decir que corre gran riesgo de caer en esa situación. El mismo informe señala que en las zonas urbanas, uno de cada cuatro habitantes se halla sumido en la extrema pobreza y que un 14 por ciento adicional se encuentra en situación de alto riesgo. Se considera que una familia se encuentra en extrema pobreza cuando sus ingresos globales no le permiten acceder a la canasta alimenticia mínima, y en riesgo, o sea en situación vulnerable, cuando no puede cubrir la canasta familiar básica. En términos generales, los unos y los otros son pobres y viven en condiciones inaceptables.

La familia típica que puebla los sectores marginales urbanos del Ecuador posee las siguientes características: el jefe de hogar es una mujer con 4 ó 5 hijos menores de 14 años a su cargo; el ingreso promedio mensual es de US\$172, generado por dos de sus miembros; el gasto en alimentación absorbe alrededor del 60 por ciento de su ingreso, no le permite financiar la canasta familiar básica y, como se dijo, en muchos casos ni siquiera la canasta alimenticia; y el resto del ingreso lo dedica a atender por orden de prioridad, las necesidades de vivienda (hasta el 28 por ciento), movilidad y transporte, compra de agua potable, salud y educación. Estas familias habitan viviendas deficitarias en tamaño, calidad, equipamiento y seguridad. Existen indicios de que el entorno de las viviendas es inseguro y propicio a la violencia, en especial dirigida a las mujeres y los menores.

Los sectores urbanos en los que se viven estas familias ca-

recen por lo general de tres de los cuatro servicios siguientes: agua potable, alcantarillado, recolección de desechos y transporte colectivo, y el acceso a esos servicios es mínimo. No existen o funcionan muy mal las infraestructuras de escuelas, parques, centros de salud y guarderías infantiles. Las poblaciones están amenazadas por desprendimientos, deslaves e inundaciones derivados de la ocupación indebida de los suelos y por la falta de las medidas más elementales de seguridad. Se observan igualmente indicios de agresión y violencia en las calles y otros espacios públicos.

La atención oficial se ha concentrado en el problema de la vivienda como hecho físico tangible. Los gobiernos, independientemente de su orientación política, han reivindicando el número de viviendas construidas como indicador directo de la eficiencia de su gestión y no han tomado en cuenta otros aspectos colaterales y a veces más importantes, como el mejoramiento de las condiciones ambientales y de servicios. No se declaró, o no se tomó en cuenta, la participación ciudadana en todos estos procesos o la coordinación con otros sectores como por ejemplo los gobiernos locales o las organizaciones privadas que llevan a cabo sus actividades en los mismos campos y lugares. En general, el peso de la acción estatal se centró en programas de nuevas viviendas, cada vez más alejadas de los centros consolidados, que representaron gastos desmesurados en infraestructura, y en particular, costos urbanos cuantiosos y permanentes. Lo más grave fue que la población objetivo no resultó ser la de menores recursos, como se pretendía, sino otros grupos sociales con mejores posibilidades económicas y diferentes concepciones culturales. El desajuste entre los productos generados y los grupos objetivo y sus requerimientos, es evidente.

¹ Asesor de CAVIP y GTZ.

La capacidad de respuesta del Estado ha sido limitada en cantidad, y especialmente en calidad. Los métodos aplicados para resolver el problema partían de errores graves de concepto que impidieron poner en marcha procesos sostenibles y generar productos (soluciones) eficaces, eficientes y efectivos. A continuación se señalan algunos de los errores. El Estado ha asumido la solución del problema de los sectores más pobres con un enfoque paternalista, autoritario y verticalista, que impide garantizar la viabilidad de los procesos; ha considerado que la población marginal urbana no tiene capacidad de pago, formación técnica o decisión, lo cual ha impedido que se aproveche la capacidad de trabajo de la comunidad, y por lo tanto, que se reduzcan los costos; ha concebido soluciones ineficaces que no son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, son ajenas a su cultura e inasequibles a su economía; ha decidido unilateralmente que sólo los programas de nuevas viviendas son las soluciones válidas, sin considerar que muchos pobladores de las zonas marginales no quieren desplazarse de sus asentamientos y prefieren que se mejoren las condiciones; ha deslindado el problema de la vivienda de otros campos ligados a él: el medio ambiente, la organización social, la seguridad y el mejoramiento de los ingresos; ha prestado poca atención a los efectos graves de esos programas sobre la estructura de las ciudades y sus gobiernos locales; y ha llegado a la conclusión de que por más esfuerzos que se hagan, el problema de la vivienda no puede solucionarse.

Esta visión derrotista o conformista no ha sido compartida por todos los actores involucrados en el problema. Por el contrario, existen en el Ecuador muchos grupos profesionales que proponen enfoques diferentes y llevan a cabo acciones distintas, algunas de baja escala y casi sin recursos. La coyuntura derivada de una iniciativa de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), llevada a cabo con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), un ente estatal, que se explicará más adelante en mayor detalle, ha permitido sentar las bases del Programa Centros de Asesoramiento de la Vivienda Popular (CAVIP) cuyo modesto pero vigoroso programa está orientándose por un camino promisorio.

Cómo enfrentar la situación

La estrategia

Para hacer frente a la situación descrita, se esbozó una estrategia con los elementos siguientes:

- Focalizar la atención en los grupos sociales en situación de pobreza que se asientan en la periferia de las zonas urbanas del país, ofreciéndoles una opción para que puedan enfrentar su problema habitacional de manera efectiva, permanente y protagónica.

- Dar prioridad al criterio de mejorar y desarrollar los asentamientos existentes, los que constituyen la médula del déficit cualitativo, para minimizar los costos de adquisición de suelo, redes, servicios y estructura vial, antes de crear nuevos asentamientos cada vez más alejados de los centros consolidados.

- Fortalecer y orientar la capacidad de decisión y acción de los grupos objetivo para que puedan enfrentar por sí mismos el problema, por la vía de procesos sostenidos de asistencia y capacitación en técnicas que involucren el mejoramiento de sus viviendas, de su entorno o barrio y, en particular, de su condición social personal y colectiva. Dentro del grupo objetivo se ha asignado prioridad a la capacitación de los segmentos permanentemente discriminados, como las mujeres jefas de hogar, los jóvenes y algunos grupos étnicos.

- Alentar la participación de los gobiernos locales como gestores del desarrollo urbano fortaleciendo su relación con los grupos más numerosos y a la vez más desatendidos, mediante la ejecución de actividades concertadas para mejorar los servicios, ordenar el uso del territorio y proteger el medio ambiente.

- Coordinar las actividades de entidades públicas y privadas que actúan dentro de las mismas zonas urbanas para optimizar los recursos y capacidades instaladas.

- Crear o adaptar procedimientos y técnicas de asesoramiento y capacitación, que permitan una rápida transferencia hacia el grupo objetivo, para que éste logre resultados tangibles, rápidos y adecuados a su economía, su saber y su cultura.

- Crear líneas financieras estables en condiciones accesibles para las familias involucradas, que garanticen su permanencia y durabilidad.

- Instaurar un sistema permanente de autoevaluación del proceso con la participación del grupo objetivo y de los demás actores involucrados en el problema.

Creación del CAVIP

El programa CAPIV se inició en 1995 con la firma de un acuerdo entre Ecuador y Alemania, y en cuyo marco en junio de 1997 se establecerían 22 centros de asesoramiento en varias ciudades del país que abarcarían a cerca de 20.000 familias, con el objeto de enfrentar el déficit cualitativo de vivienda en las zonas marginales urbanas del país; a poner en práctica la estrategia mencionada y a corregir fallas anteriores.

El programa se concentró originalmente en la vivienda y se denominó Programa Nacional de Asesoramiento para la Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Popular.

Una vez realizadas las primeras acciones y obtenidos los resultados correspondientes, se consideró indispensable incorporar el mejoramiento de las condiciones ambientales (mejoramiento de barrios y énfasis en el fortalecimiento de la organización social). El nombre del programa no representaba su contenido, razón por la cual se decidió titularlo Centros de Asesoramiento de la Vivienda Popular (CAVIP), en representación de los elementos clave del programa, situados en el corazón de los asentamientos más pobres desde donde se brinda asistencia técnica y financiera a la población.

El programa básico de trabajo contempla la concesión de 2.000 créditos, el mejoramiento o la reposición de 3.000 viviendas (con y sin crédito), la prestación de 3.000 asesorías, la realización de 500 talleres de capacitación, el desarrollo de 30 pequeños proyectos; la creación y operación de 300 huertos agrícolas y la recuperación de áreas verdes, protección de laderas y control de riesgos en todos los centros.

Qué servicios presta

El CAVIP promueve que el grupo objetivo genere tres productos básicos: viviendas de mejor calidad, mejoramiento del medio ambiente y fortalecimiento de organizaciones sociales. Para ello ofrece los siguientes servicios:

Viviendas de mejor calidad

- Asesoramiento a los pobladores y capacitación permanente en técnicas alternativas de construcción, que pueden aplicar a sus actuales viviendas, dentro de ciertos límites de costo.

- Asistencia financiera en la forma de créditos en unidades de valor constante más el 1 por ciento anual, destinados a financiar los costos del mejoramiento o la reposición de las viviendas.

- Financiación de pequeños proyectos productivos: banco de materiales, talleres productivos relacionados con la construcción.

- Asesoramiento para la creación de grupos de ayuda mutua o comités de autoconstrucción de viviendas.

- Asesoramiento en aspectos legales, para regularizar la tenencia del inmueble; y en aspectos financieros para acceder al crédito del BEV o de otras entidades financieras.

Mejoramiento del medio ambiente

- Asesoramiento y capacitación permanente en aspectos ambientales: control de riesgos físicos y recuperación de espacios urbanos mediante la protección de laderas, la educación ambiental, la agricultura urbana, la creación de áreas verdes, y la arborización urbana.

- Desarrollo de pequeños proyectos de saneamiento ambiental, en especial de recolección y tratamiento de desechos, formación y explotación de viveros; creación de redes de huertos y manejo de animales menores.

Fortalecimiento de organizaciones sociales

- Asesoramiento y capacitación permanente a la población en los siguientes campos: formación de líderes, grupos minoritarios discriminados, técnicas artesanales diversas, escuelas para padres y relaciones familiares.

- Desarrollo de pequeños proyectos destinados a mejorar en general los ingresos mediante la creación de grupos productivos y desarrollo microempresarial, este último en proceso de consolidación.

Cómo opera

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), ejecutor y responsable del programa, con la asistencia técnica de la GTZ, ha instituido Centros de Asesoramiento de la Vivienda Popular en los asentamientos marginales más pobres de varias ciudades del país, desde los cuales ofrece servicios a la comunidad por medio de equipos especializados. La coordinación de los servicios está a cargo de un cuerpo de asesores que conforman el centro nacional que funciona bajo el control de dos instancias superiores: el comité de operaciones y el de gestión. Desde el punto de vista administrativo, la organización funciona bajo la estructura orgánica del Banco y se acoge a sus disposiciones y reglamentos. El CAVIP trabaja con base en un plan previamente acordado entre el BEV y la GTZ, para lograr objetivos y resultados concretos y concomitantes con el enfoque descrito.

Cada uno de los centros formuló su plan de trabajo específico con la más amplia participación de la comunidad respectiva, para lo cual tomó como base el plan operativo general.

El proceso puede resumirse de la manera siguiente:

- Identificación o selección del sector o barrio. Análisis técnico de las condiciones físicas y sociales del asentamiento e informe de viabilidad.

- Contactos con las organizaciones representativas para definir obligaciones y derechos globales. Suscripción de convenios o acuerdos, si es necesario.

- Formulación del plan de trabajo básico para el primer año, con participación de representantes de la comunidad, de otras organizaciones y de los técnicos del CAVIP.

- Planificación detallada de los procesos de capacitación, asistencia técnica, formación de grupos de vivienda y/o huertos; asesoramiento directo en aspectos legales, fi-

nancieros (trámite de créditos) de obras y otras actividades, con participación y anuencia del grupo objetivo.

- Desarrollo de los procesos y actividades previstas en el plan: asesoramiento, capacitación, construcción de prototipos de demostración, conformación de bancos de materiales y otros.

- Aplicación de los sistemas de seguimiento y evaluación del programa y sus resultados con base en un plan e indicadores específicos.

Cómo participan los distintos agentes

El papel protagónico corresponde a la comunidad que, a través de la activa participación y la asistencia técnica y financiera del BEV-GTZ, logra los resultados o productos básicos ya citados: el mejoramiento de la vivienda, del barrio y de su organización social y, asimismo, el control permanente del cumplimiento del plan de trabajo.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda es el ejecutor del programa y aporta recursos para créditos—alrededor de un millón de dólares anuales—dirigidos a financiar la construcción y el mejoramiento de las viviendas y, en menor escala, ciertas obras de mejoramiento de barrios y parte de la capacitación del grupo objetivo, equipos y logística (vehículos, máquinas y herramientas) que demanda la ejecución del programa.

La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, con un fondo no reembolsable cercano al medio millón de dólares—para los dos primeros años—orienta el proceso en general; capacita al personal de la contraparte; planifica y sustenta el proceso de seguimiento y evaluación del programa; financia en su mayor parte los talleres de capacitación del grupo objetivo, en los tres campos citados; financia la construcción de los prototipos de demostración; aporta recursos y asistencia técnica para la creación de los bancos de materiales, y en general provee recursos para ciertos gastos logísticos.

Los gobiernos locales, hasta ahora con limitaciones, participan en la realización de ciertas obras de mejoramiento urbano y en procesos de capacitación relacionados con el CAVIP y sus grupos sociales; facilitan la legalización de títulos de propiedad y el desarrollo de los procesos de aprobación de planos o concesión de permisos de construcción.

Las entidades no gubernamentales, cuando sus ámbitos de acción coinciden con los del CAVIP, han asumido responsabilidades, previa suscripción de los convenios correspondientes, para la capacitación del grupo objetivo en aspectos sociales y económicos.

Algunas entidades estatales, como el Ministerio de

Bienestar Social, trabajan en forma coordinada con el CAVIP, especialmente en programas dirigidos a grupos sociales discriminados.

Resultados logrados en los primeros dieciocho meses de operación del programa

El tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del programa ha permitido registrar resultados y logros cualitativos y cuantitativos.

Logros cualitativos

- *Cambios en la actitud de los grupos sociales del proyecto.* Los principales indicadores son: exigencia de participación en la toma de decisiones relacionadas con los sectores urbanos y los barrios, activa participación en la formulación de planes de trabajo para el sector originados en el CAVIP, u otros organismos públicos y privados que actúan en el sector; conformación de grupos de vivienda, redes de huertos y bancos de materiales, que planifican, dan prioridad y evalúan los procesos de asistencia técnica y crediticia y confieren viabilidad a los procesos realizados; inicio de un proceso de liderazgo entre representantes de los grupos discriminados, entre ellos la mujer.

- *Cambios de actitud en algunas entidades del Estado y muy concretamente en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en apoyo de esta nueva iniciativa.* Algunos indicadores son los siguientes: creación de líneas de crédito específicas para el programa; aceptación de garantías no hipotecarias para la concesión de los créditos; fijación de tasas de interés equivalentes a la tercera parte de las tasas comerciales; apoyo—aún limitado—a actividades de mejoramiento de barrios y fortalecimiento de la organización social, destinando fondos para financiar talleres y otras actividades que antes no eran consideradas como parte del campo de la vivienda.

- *Cambios en la actitud de algunos municipios, en especial los de Quito y El Puyo, respecto de su intervención en los procesos de vivienda popular.* Así lo demuestra una nutrida agenda de cooperación mutua en talleres y seminarios, la suscripción de convenios de coparticipación, la apertura para legalizar la tenencia de títulos, agilizar procesos de aprobación de planos y concesión de permisos, el aporte de maquinaria y equipos para obras de mantenimiento o mejoramiento de barrios.

- *Cambios de actitud en algunas entidades estatales de protección social, con las que se han celebrado convenios de participación conjunta dentro de los sectores.*

- *Indicios de interés por parte de algunos representantes del sector financiero privado de participar en los procesos de mejoramiento de la vivienda popular que se ha manifestado en*

conversaciones continuas y armónicas, si bien aún quedan muchos temas por resolver.

Logros cuantitativos

■ Se han sustentado y se aplican procedimientos metodológicos para la mayoría de los procesos de asistencia técnica que permiten la reproducción más fácil por parte de otras instancias o personas.

■ En materia de costos se cuenta con dos sistemas de obras completos y válidos para la población de estos asentamientos (construcción de hasta 50 metros cuadrados con un costo total de US\$2.000 que no incluye el aporte de mano de obra); aceptación y posibilidad de duplicación por parte de la comunidad; rapidez de ejecución (entre tres y cuatro semanas) y alcance y flexibilidad para introducir cambios.

■ Se han desarrollado varios pequeños proyectos de saneamiento ambiental relacionados con la recolección de desechos con plena gestión de la comunidad y aplicación de técnicas alternativas.

■ Se han recuperado más de 2.000 metros cuadrados de áreas urbanas—con aportes significativos de la propia comunidad—que se han transformado en lugares de recreo al servicio de la población y de la ciudad. Los gobiernos locales han promovido y participado en procesos de recuperación de áreas de gran superficie.

En el cuadro 4.3 se presentan los logros cuantitativos de las actividades del CAVIP.

Principales obstáculos

El programa ha debido en algunos casos superar problemas y situaciones muy difíciles de modificar, y la mayor parte de las veces ha tenido que limitarse severamente por causa de ellos. A continuación se señalan los más importantes:

Condiciones económicas adversas. La pobreza de los grupos sociales que participan en el programa es un hecho real y permanente. El acceso al crédito del CAVIP, a pesar de sus condiciones favorables, está fuera del alcance de gran parte del grupo objetivo.

Dificultad para adaptarse al cambio. Tanto las entidades estatales como las organizaciones comunitarias han estado acostumbradas a que las soluciones de vivienda provengan

“de arriba”. La labor concertada, la adopción de decisiones conjuntas y en equipo, crea en el sector estatal una sensación de pérdida de poder y obliga a los grupos ciudadanos que no están preparados, a participar en actividades totalmente nuevas para ellos. Los técnicos, al ver afectada su rutina de trabajo “normal”, se resistieron en un principio a adaptarse al horario y las posibilidades de la comunidad, y si bien se han logrado grandes avances en este aspecto, la labor ha exigido grandes esfuerzos y constante atención.

Poca confianza del grupo objetivo en la efectividad y eficiencia del Estado para resolver sus problemas. Una acción permanente del proceso de asistencia técnica está orientada a devolver o crear confianza en el sector estatal con fundamento en resultados tangibles y rápidos. Por ejemplo, la tramitación lenta de los préstamos en el BEV crea barreras entre los técnicos y los grupos de beneficiarios, que afectan el propósito central del programa.

Recursos limitados

Financieros. recursos insuficientes de la entidad ejecutora (BEV) para financiar los créditos y remunerar adecuadamente a sus técnicos, debido a que aún no se ha consolidado el nuevo enfoque que trata de modificar una tendencia de más de 30 años.

Profesionales. No se dispone de personal suficientemente capacitado en la institución, ni tampoco en el mercado profesional externo. Las universidades utilizan un modelo de formación obsoleto que casi nunca se ajusta a las necesidades nacionales reales.

Técnicos. Limitado desarrollo de técnicas alternativas de construcción de viviendas, infraestructura y servicios urbanos y promoción social. En el sector no se percibe la importancia de modificar los procesos. La actitud excesivamente conservadora, tanto en el sector público como el privado, impide que se confíe en nuevos sistemas.

Falta de participación de los sectores productivos privados. Los productos disponibles en el mercado no toman en cuenta al sector popular y es muy difícil lograr técnicas de construcción que ofrezcan alternativas reales con base en los productos disponibles.

Decisiones políticas de coyuntura, contradictorias con el espíritu del programa. En la actualidad el gobierno promueve

CUADRO 4.3. CAVIP ACTIVIDADES REALIZADOS

Número de familias involucradas	No. de fórmulas involucradas	Mejoramiento vivienda				Mejoramiento ambiental		Fortalecimiento social	
		Asesoramiento prestado	Créditos concedidos	Prototipos	Talleres realizados	Huertos en operación	Talleres realizados	Talleres realizados	No. de personas capacitadas
13	17.600	1156	848	9	126	108	120	100	2132

acciones en el sector de la vivienda que reivindican el paternalismo en todas sus facetas: anulación de la participación ciudadana en las instancias de decisión, subsidios muy elevados, creación de expectativas de atención inmediata, etc.

Competencia desigual con otros programas. Hay ONG que ofrecen programas paternalistas, que proponen y llevan a cabo soluciones superficiales pero llamativas, basadas en aportes monetarios que benefician a muy pocas personas y no capacitan a la comunidad para repetirlos. Estas acciones de las ONG orientadas a los segmentos más pobres de la población, son de carácter demagógico y causan más daño que las políticas contradictorias del Estado, porque no existe control efectivo sobre ellas.

Elevado costo de la asistencia técnica. La asistencia técnica aún mantiene niveles de eficiencia reducidos que en la actualidad superan el 10 por ciento de los recursos destinados al crédito y obedecen al tamaño y organización del BEV. Esta situación, que se está corrigiendo y a la que se presta ahora mucha atención, podría ser un factor limitante de las opciones de financiación que prevén niveles de costos más bajos. No obstante, cabe señalar que se trata de un programa de asesoramiento que recurre al crédito como medio indispensable para concretar resultados y, como tal, el costo de la asistencia será siempre comparativamente más alto.

Falta de comunicación y difusión del programa. La difusión y promoción del programa es y debe ser por el momento limitada, por cuanto no existe posibilidad de cumplir con una demanda mayor que la originalmente prevista. A pesar de estas limitaciones, existen constantes solicitudes de diversos sectores urbanos por los servicios del CAVIP.

Riesgo frente a los cambios administrativos. A pesar de que el programa se ha consolidado dentro del aparato institucional del BEV, que está en permanente fortalecimiento, las orientaciones sobre política de vivienda afectan la marcha del proyecto.

Viabilidad y posibilidad de aplicación en otros casos

En este punto se tratan estos dos aspectos y, al mismo tiempo, se supone que la idea que persigue el programa tiene mayor sustento si ofrece la posibilidad de que pueda ser repetido por numerosos grupos o agentes, con o sin la participación del programa.

Creemos que el programa tiene buenas posibilidades de permanencia en el tiempo porque:

- La comunidad se identifica con el criterio y las pautas del programa. En muchos casos se ha podido observar que refleja en su organización social los principios de participación activa, deliberante, crítico-constructiva, y compro-

metida. Como parte de los procesos, se han formado grupos hortícolas y de vivienda que crean y mantienen una identidad propia dentro del sector y generan una competencia saludable no sólo en el logro de sus propios objetivos y los del programa, sino también de otros propósitos que contribuyan a la superación personal y colectiva.

- La comunidad asimila los procesos de técnicas ambientales y de organización social constructivas. Se han desarrollado, con las limitaciones ya anotadas, procedimientos sencillos y transparentes que permiten en todo momento la posibilidad de mejora o modificación de acuerdo con el saber y la realidad de cada instancia. En algunos casos la comunidad efectuó cambios en los procesos y desarrolló instrumentos más útiles de concertación.

- La comunidad entiende que los logros y resultados que persigue dependen en gran parte de su decisión de llevarlos adelante. Las técnicas de asesoramiento y asistencia técnica se fundamentan en logros rápidos por parte de los beneficiarios. El objetivo del programa no es mejorar las condiciones de vivienda de los sectores más pobres, sino convertirse en una opción válida para que los grupos sociales lo logren. La comunidad está aprendiendo a recurrir a otras fuentes, y en especial a solicitar lo que requiere y a ofrecer lo que efectivamente puede dar.

- La comunidad comprende y acepta que debe cumplir con sus obligaciones, especialmente las crediticias. Esta condición permite mantener durante un tiempo considerable los recursos financieros, pero lo más importante es que crea hábitos de responsabilidad y de autoestima, que a la larga permiten una respuesta más firme y uniforme.

- El programa y la idea que sostiene han adquirido prestigio. Muchos grupos sociales localizados en varias ciudades del país se dirigen frecuentemente al CAVIP o al BEV para solicitar la "instalación de un CAVIP" en su barrio. Por otra parte, varias entidades no gubernamentales que trabajan en los mismos sectores, aspiran a colaborar con el programa y solicitan capacitación. Varias entidades internacionales, entre ellas el Banco Mundial, el BID y el Programa de Gestión Urbana, han manifestado interés en conocer el programa y analizar la posibilidad de desarrollar proyectos conjuntos. Esta imagen generada por el CAVIP permite crear mayores oportunidades de permanencia y evolución del programa.

- El programa es flexible y se adapta a condiciones cambiantes. Puede actuar con recursos financieros provenientes de otras fuentes, por ejemplo cooperativas, bancos y fondos propios de los beneficiarios, lo cual facilita la captación de recursos que subsanen, al menos parcialmente, la deficiencia del ente ejecutor. Paralelamente puede trabajar,

y así lo hace, con otras entidades que manejan recursos propios, mediante el aporte de técnicas y procedimientos de asistencia técnica y capacitación.

Expectativas

Desde su inicio, el programa buscó transferir al más amplio nivel y con la mayor transparencia, los criterios y el enfoque validados por su experiencia. Por el más amplio nivel se entiende fundamentalmente a la población marginal, a las instituciones que trabajan en el sector de la vivienda y a las del sector privado que aún no han considerado o no conocen las ventajas que podría encerrar su actuación dentro del campo de la vivienda popular.

Con base en esa visión de futuro se prevé en el corto plazo:

Que las entidades productivas y financieras del sector

privado desarrollen sus actividades con y para la población más pobre.

Que las entidades a cargo de la formación profesional, la orienten, no sólo a los campos de la ingeniería y la arquitectura, sino de la economía, la promoción social y otros campos afines, dentro de conceptos más ajustados a la realidad.

Que los profesionales y organizaciones no gubernamentales lleven a cabo los procesos de asistencia técnica a estos grupos, a la luz de un conjunto de criterios y objetivos que el programa haya demostrado que son viables y posibles.

Que el sector oficial, en este caso el Banco de la Vivienda y otras instituciones afines, asuman el papel de orientador y contralor de los procesos, aporte recursos financieros como entidades de segundo piso y delegue de manera paulatina sus actuales funciones de ejecutor.

Página en blanco a propósito

El sistema financiero nacional para la vivienda en Costa Rica

Rebeca Grynspan¹

Antecedentes

Los años ochenta

Las ocupaciones ilegales de tierras en algunas zonas y las presiones ejercidas por los grupos de población para obtener servicios mínimos caracterizaron el inicio de esta década, presiones que no obstante no representaron un cambio inmediato en el modelo restrictivo². El gobierno central se limitó a tratar de evitar un conflicto social más agudo, negoció y tomó medidas inmediatas de bajo costo, toleró la ocupación de propiedades públicas o trasladó a los ocupantes ilegales de las propiedades privadas a fincas estatales.

La política de emergencia caracterizó los dos últimos gobiernos de los años ochenta, pero no llegó a consolidar un cambio institucional sustantivo y global a pesar del vigor con que se lanzó el proyecto institucional financiero (Ley de Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del Banco Hipotecario de la Vivienda—BANHVI).

Asimismo corresponde mencionar que hasta ahora han fracasado los intentos de dotar de una ley constitutiva al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVHA).

Antes de la aprobación de la nueva Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley 7062 del 13 de noviembre de 1986) la falta de vivienda se había constituido en un problema nacional y era tema de la agenda política. Cuando el nuevo gobierno subió al poder en 1986 se disponía de datos del Censo de Vivienda realizado en junio de 1984 que permitían calcular las necesidades de vivienda y que, por otra parte, ofrecían información sobre las características de las viviendas, sus ocupantes, la propiedad y los artefactos que utilizaban³.

Poco después de los comicios, el gobierno elegido en 1986 anunció que el 21 por ciento de las familias con necesidad de vivienda no tenía capacidad de pago, el 40 por ciento sólo podía aspirar al mínimo (lotes con servicios, techos con servicios); el 22 por ciento podría adquirir soluciones populares económicas—como las casas del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)—y que sólo el 17 por ciento restante estaba en condiciones de amortizar la mensualidad de una casa de tipo clase media o alta⁴. El MIVAH calculó que en 1986 el déficit era de 130.000 viviendas, o sea el 25 por ciento del total nacional estimado de 509.000 unidades. El 90 por ciento del déficit mencionado eran casas de mala calidad o irreparables, y el otro 10 por ciento representaba las unidades necesarias para eliminar el hacinamiento. Las viviendas deterioradas constituían el 22 por ciento del total nacional, vale decir algo más de 100.000 viviendas, en su mayor parte (el 76 por ciento) situadas en las zonas rurales del país⁵. En septiembre de 1986, el gobierno anunció un nuevo cómputo del déficit de viviendas y lo situó en 218.000 unidades, dato que se utilizó para solucionar el problema de vivienda, que fue declarado emergencia nacional⁶.

¹ Segunda Vicepresidenta de la República y Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica.

² La restricción de la inversión pública en el área social, determinada por factores económicos, estuvo acompañada por un aumento de los costos de los bienes y servicios.

³ Según el censo, de un total de 500.000 viviendas en el país, el 68 por ciento estaba en buenas condiciones y el 23 por ciento en condiciones regulares. El 90 por ciento tenía techos de láminas de metal y el 60 por ciento paredes exteriores de madera, lo que indicaba un porcentaje muy alto (36 por ciento) con paredes exteriores de bloques de concreto o ladrillo, material mucho más durable, pero no necesariamente adecuado al clima local. Es decir, había cerca de 20.000 viviendas construidas con otros materiales, incluidos 9.000 (1,8 por ciento) tugurios. El censo también indicaba que el 25 por ciento de las viviendas eran de una sola habitación y estaban ocupadas por familias de cinco a diez miembros, de los cuales el 65 por ciento constituían un núcleo familiar, dos por ciento incluía, además, a los padres de uno de los miembros de la pareja, 7,5 por ciento eran familias extendidas y 5,4 por ciento de una sola persona, datos que permitían prever bajos niveles de hacinamiento, excepto en el caso de viviendas de una o muy pocas habitaciones, debido a que el tamaño promedio de las familias era de cinco miembros: dos adultos y tres niños.

Los datos del censo publicados en 1986, indicaban la existencia de un 1,83 por ciento de "tugurios", o sea alrededor de 9.000 (4.000 en zonas urbanas), pero en esa encuesta no están incluidos los grandes asentamientos precarios, que surgieron durante los dos últimos años. En junio de 1984 había 3.200 tugurios en San José, especialmente en tres zonas de la ciudad, que se duplicaron con tres barrios nuevos que aparecieron en 1986, con un total de alrededor de 6.000 familias.

⁴ La Nación, 23/2/86.

⁵ MIVAH (1989) Memoria Anual 1988–1989, pág. 3.

⁶ La Nación; 27-09-86. Declaraciones de la Viceministra de vivienda.

A partir de 1986 la política de vivienda se basó en obras de construcción masiva, sin planificación a escala nacional ni controles adecuados de costo-beneficio. El concepto de la vivienda, como edificio o subsidio económico, provocó demandas de infraestructura y servicios, que no se podían atender por la falta de planificación financiera o institucional. Esos hechos modificaron el modelo restrictivo e impulsaron, simultáneamente, la migración y la concentración en unas pocas zonas que no tenían infraestructura o capacidad institucional local para atender la nueva demanda.

Los años noventa

Las restricciones posteriores al cambio de gobierno de 1990 cobraron mayor realidad por el cúmulo de expectativas creadas en las dos campañas electorales (1985–86 y 1989–90), y obligaron a retomar las prácticas de principios de los años ochenta, como la tolerancia y la reubicación de familias en predios sin urbanizar y sin viviendas. Por último, el sistema creado por ley en 1986, fue evolucionando a medida que se constituyeron sus instituciones. Durante sus primeros años de existencia, el concepto puramente financiero y de obras dinamizó la industria de la construcción, pero a la vez contribuyó al aumento del déficit de servicios urbanos y comunales con la congregación de grandes masas en municipios de extrema pobreza, lo cual sobrecargó la infraestructura disponible y produjo el deterioro acelerado y el hacinamiento en escuelas, clínicas y sistemas de transporte. Una característica adicional fue que los programas inmediatos de subsidio directo a un sector restringido de la población (concentrados exclusivamente en la construcción de viviendas), contribuyeron a debilitar la organización comunitaria que había cobrado ímpetu con la restricción y la acción política en los primeros años de la década.

Estrategias, procesos, acciones y medidas

Acciones anteriores

Los cuatro gobiernos anteriores al actual introdujeron modificaciones sustanciales en la forma de enfrentar la necesidad de infraestructura, servicios comunitarios y vivienda, pero la acción institucional se tornó cada vez más compleja, como se indica a continuación:

- La creación durante el gobierno de 1978–82 del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y el nombramiento de un ministro sin cartera, con una secretaría ejecutiva para el sector de la vivienda sin que se modificara sustancialmente la estructura institucional vigente hasta ese momento y sin tomar en cuenta que ya había leyes e instituciones ampliamente capacitadas para atender esas necesidades como

el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, creado en 1954.

- La menor importancia que otorgó al sector de la vivienda la estrategia gubernamental de 1982–86 sumada a la introducción de organismos de base comunal (con diversas perspectivas políticas e ideológicas y distintas vinculaciones con los partidos políticos mayoritarios) y la reubicación masiva de comités comunales en grandes fincas estatales, sin que se articulara una política clara ni se modificara la estructura institucional, la legislación o el enfoque de la política en el sector.

- El inicio de la construcción masiva basada en la declaración de emergencia nacional y la facultad que se confirió en 1987 a la Comisión Especial de Vivienda (CEV) para actuar en situaciones de emergencia. Durante el gobierno de 1986–90, ello condujo a la exclusión del INVU, al fortalecimiento del ministro rector del sector, y a nuevas leyes e instituciones para el ámbito financiero (BANHVI).

- La suma de esas prácticas ambiguas y contradictorias durante el gobierno de 1990–94 combina diversos elementos de los tres gobiernos anteriores y enfatiza la restricción de la acción estatal, a partir de criterios macroeconómicos y financieros ajenos a los organismos del sector de la vivienda.

Los elementos comunes de los cuatro gobiernos han sido: la carencia de un esquema de acción integral definido de antemano, la improvisación de soluciones inmediatas para mitigar el conflicto y la desvinculación entre la acción real y la percepción oficial de las prácticas del sector privado. Fue práctica común la presentación de informes cuantitativos falaces y la manipulación de los datos con fines de simple propaganda.

Ningunos de los gobiernos anteriores al de 1994 propuso o aplicó una política global de desarrollo urbano, la estructuración de ciudades y regiones o la construcción, renovación y mejoramiento de infraestructuras y servicios colectivos comunitarios. Todos ellos ignoraron el medio ambiente, y los recursos naturales se utilizaron de manera excesiva, con el consiguiente deterioro y riesgo para la vida humana.

Una de las más conocidas demandas sociales de los grupos de bajos ingresos durante los años ochenta y comienzos de los noventa ha sido la necesidad de vivienda. Se han realizado múltiples cálculos sobre el déficit de vivienda y los montos financieros que el gobierno central asigna o las restricciones que aplica y el número relativo de “viviendas construidas”. Los dos gobiernos anteriores al de 1994 han utilizado números que suman cientos de miles de soluciones como base de su propaganda. Cualquier análisis

somero de la información oficial disponible, permite sin embargo mostrar con facilidad la manipulación de los datos y la diferencia con su impacto real, a pesar de que la situación es muy superior a la que prevalece en la región centroamericana y de que se han introducido mejoras significativas en la calidad de vida de miles de familias.

Durante el gobierno de 1986–90 se logró construir un número de viviendas suficientes para erradicar las principales ocupaciones ilegales en el Área Metropolitana de San José, pero el procedimiento no se consolidó ni institucionalizó a los efectos de dar atención sostenida a los sectores de bajos ingresos.

La declaratoria de emergencia nacional como política y fundamento para la inversión social en vivienda entre 1986 y 1992, se tradujo en despilfarro y costos fuera de escala en barrios desprovistos de infraestructura mínima y en concentraciones irracionales en algunos cantones carentes de capacidad institucional, financiera o técnica para atender la demanda⁷.

Acciones más recientes

A principios de la década de 1990 ya había nuevas ocupaciones de tierras de magnitud similar a las de 1985, muchas de las cuales surgieron de los barrios recién construidos y que en buena medida fueron el producto de la inmigración inducida por la excesiva concentración de construcción en la ciudad de San José, particularmente en tres grandes fincas estatales. Las dos principales ciudades intermedias (los pueritos) no recibieron atención, y ocurrió algo similar con otras ciudades, cabeceras de provincia o centros de región rural, mientras que en otras hubo concentraciones excesivas.

El gobierno de 1990–94 continuó con la formalización de hipotecas y préstamos para miles de familias que ya vivían en sitios ocupados desde el gobierno anterior. La construcción real para sectores de bajos recursos se redujo sustancialmente y se mantuvieron las ocupaciones de tierras que ocurrieron a comienzos de dicho gobierno o se las trasladó a fincas estatales, sobrecargadas desde 1990, como por ejemplo, el sector oeste de la capital del país⁸.

Durante los primeros cuatro años de la presente década no se pusieron en marcha programas para vivienda deterioradas o viejos barrios de edificios de alquiler o para el mejoramiento de los servicios comunitarios en grandes conglomerados deteriorados y saturados de las principales ciudades. Tampoco se introdujeron esquemas financieros para el mejoramiento de la vivienda excepto en el caso del terremoto de 1990, ni se atendió a los sectores de bajos ingresos instalados en viejos barrios. Tampoco se desarrolló una política de tierras relacionada con la política de pobla-

ción o generación de ingreso y financiamiento de la infraestructura habitacional. La acción estatal repercutió sobre diversas zonas y causó graves desequilibrios en la demanda de infraestructura y servicios, así como en el precio de la tierra y la vivienda existente, sin que se enunciara una política de tierra urbana hasta 1994. Los mercados de bienes raíces en las nuevas barriadas, sitios de traslado u ocupación, surgieron y se consolidaron sin control alguno. La inversión de fondos públicos en esos sitios modificó la renta en amplias zonas, lo que redundó en beneficio de algunos propietarios, pero puso al borde de la quiebra a ciertos municipios y sedes regionales de instituciones autónomas y servicios sociales de salud y educación.

El enfoque ideológico vigente entre 1990 y 1994, conllevó una restricción sustancial de la inversión y el gasto social, si bien se continuó con la práctica de perpetuar la emergencia como procedimiento administrativo. La Comisión Especial de Vivienda (CEV) siguió siendo el centro de atención directa de demandas y grupos organizados, pero con un financiamiento restringido que limitó sustancialmente el volumen construido y obligó a extender los procesos de urbanización y construcción durante período excesivos. La acción de la CEV fue acompañada por el control de la demanda ejercido por grupos organizados desde el propio MIVAH y el control directo de los funcionarios del partido de gobierno o los delegados presidenciales y candidatos a diputados de las diversas regiones.

Mientras tanto, las prácticas financieras desvirtuaron y desarticulaban el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y colocaron al Banco Hipotecario al borde del paro forzoso. Con la excusa de la focalización, se dejó descubierto un amplio sector de demanda y se incrementó el margen de cobertura del sistema financiero para atender a sectores de ingresos medios y garantizar su supervivencia. El BANHVI continuó financiando proyectos, pero dedicando cada vez menos atención a los grupos cuyo ingreso familiar es inferior al salario mínimo, los cuales fueron paulatinamente quedando fuera del sistema. Con fundamento en la focalización y a los efectos de lograr un impacto político en el año electoral de 1993, se utilizó el

⁷ Como ejemplo pueden citarse las obras finales del gobierno de 1990–94 y la mayoría de las barriadas construidas en ese mismo período, muchas de las cuales quedaron sin terminar. Los costos sociales y el despilfarro resultante de la acción institucional “de emergencia” cambiaron en algunos casos el mercado al que estaba dirigido el diseño original como consecuencia del aumento excesivo en los costos financieros por atrasos, errores de diseño y falta de coordinación, todo ello sin calcular el costo del trabajo comunitario invertido.

⁸ Durante los traslados, grupos de familias (de 20 a 300 familias) fueron desplazados de los lugares ocupados, y reubicados en fincas “en verde”, donde tuvieron que reiniciar la construcción de sus ranchos sin un plan de organización ni servicios. Meses después las familias obtuvieron fuentes públicas de agua, alguna atención sanitaria y transporte, pero en todos los casos los índices de calidad de la vida y la destrucción innecesaria del medio ambiente fueron alarmantes.

subsidio directo personalizado para distribuir montos mínimos, lo que redujo el monto por familia a un límite que hacía imposible la compra de un lote y menos aún la construcción de una vivienda. Con ello se desvirtuó el objetivo del sistema y el BANHVI se utilizó como un instrumento más de subsidio directo en pequeños montos, totalmente divorciado de la política de vivienda y mejoramiento de la calidad de la vida.

Vivienda de interés social

El gobierno que asumió el poder en 1994 se propuso devolver al sistema su función original y elevar el monto del bono gratuito para aplicarlo al costo real de una vivienda de interés social y distribuirlo en todo el país para abarcar zonas rurales y otras zonas distintas de la región urbana central del país. Se reactivó la demanda a través de una red de apoyo local para localizar la de más bajo ingreso en cada uno de los ochenta municipios, y se fortalecieron programas paralelos de mejoramiento y renovación urbana, de titulación de tierras y de mejoramiento y construcción de redes de servicios comunales en los municipios con los índices más bajos de calidad de vida, servicios e infraestructura.

Un beneficio adicional, creado por la Ley 7052, que favorece las posibilidades de las familias para adquirir una vivienda, es la declaratoria de interés social para los grupos familiares que reúnan los requisitos para recibir el bono⁹. Bajo este esquema, se exime a los beneficiarios del pago de los derechos de catastro, de planos, timbres fiscales, timbres de construcción y colegios profesionales y, asimismo, del 50 por ciento de las tasas municipales y del pago de honorarios profesionales de abogados y peritos. En la actualidad, una vivienda puede ser declarada de interés social siempre y cuando su valor no sea superior al tope establecido de US\$13.839,30.

El bono máximo puede equivaler a 30 veces el monto del salario mínimo vigente y se otorga a las familias situadas en el primer estrato de ingreso, es decir, a aquéllas cuyo ingreso es inferior a un salario. En la actualidad, el bono máximo asciende a la suma de US\$4.723,21. A partir de ese punto el bono disminuye conforme aumenta el ingreso de la familia—y por consiguiente su capacidad de endeudamiento—hasta un mínimo que se ha fijado en US\$223,21.

En el cuadro siguiente se presenta la contribución del

subsidio en relación con el precio de una solución habitacional, conforme a algunos niveles salariales:

CUADRO 4.4. SUBSIDIOS HABITACIONALES

Estrato salarial	Monto bono	Precio máximo de solución según estrato	Contribución (%)
1	\$4.723,21	\$6.950,68	68
2	\$3.223,21	\$7.900,89	41
3	\$1.723,21	\$8.739,73	20
4	\$ 223,21	\$9.578,58	2

Es conveniente hacer notar la oportunidad de acceso a una vivienda que ofrece el subsidio a las familias de los dos primeros estratos, sobre todo si se toma en cuenta que del total de recursos desembolsados hasta ahora por el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) (US\$256,8 millones para 125.321 familias), el 96 por ciento se ha destinado a los dos primeros estratos de ingreso. Asimismo, es importante indicar que el 61 por ciento se ha dirigido a las zonas rurales del país.

Cabe destacar que dentro del FOSUVI existe un programa diferenciado para casos de emergencia, extrema necesidad y erradicación de tugurios, destinado a familias situadas por debajo del estrato salarial del 1,5 que ofrece un bono de hasta US\$5.803,60). El adelanto del bono permite contar con recursos para la compra de terrenos y desarrollo de obras de infraestructura, utilizando créditos puente sin interés que abaratan el costo de la obra.

La política de vivienda y el plan de combate a la pobreza

Un programa de desarrollo integral comunitario como parte del plan de combate a la pobreza vincula la política social con la política sectorial de vivienda, de manera que se retome la función diferenciada de cada institución del sector de la vivienda y el sistema financiero alcance los objetivos establecidos en su ley constitutiva. De esa manera, la política social vuelve a ocupar su lugar y se equilibra el impacto regional global de la inversión social en vivienda y asentamientos humanos.

Resultados y efectos

El sistema fue creado a mediados de la gestión gubernamental, no obstante lo cual en enero de 1990 se informó oficialmente a la prensa que se habían construido 76.858 viviendas entre mayo de 1986 y diciembre de 1989 y se aclaró que se estaban construyendo otras 15.000¹⁰. Un mes después el MIVAH informó que se habían construido 80.598 viviendas, cifra que incluye las viviendas construi-

⁹ Reunen los requisitos para recibir subsidio las familias con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales de un obrero no especializado de la industria de la construcción. El salario mínimo mensual vigente es de US\$183,70.

¹⁰ Reportajes con el informe oficial y declaraciones ministeriales aparecidos en La Prensa Libre, 1989 y La Nación, 1989.

das hasta enero de 1990, un mes antes de las elecciones. Si se utilizan los datos oficiales, se concluye que las operaciones financieras dedicadas a sectores de ingresos medios-bajos y bajos fueron menos de 40.000 y las exclusivamente aplicadas a sectores de bajos recursos no más de 30.000 en todo el par, en un periodo de cuatro años. Concretamente, la CEV alcanzó a construir menos viviendas que las previstas en el momento de su creación, vale decir 18.000 como mínimo. Al momento de las elecciones de 1990 había unas 8.000 viviendas en construcción y otras 7.000 en programa y financiadas, pero sin iniciarse. La dirección de la CEV calculaba que atenderían entre 10.000 y 13.000 familias durante el gobierno de 1986–90, y que, posteriormente, se podrían construir unas 4.000 viviendas por años sin crecer demasiado, con el nivel de eficiencia de 1989 y la estructura de 1989, lo cual significaba mantener la declaratoria de emergencia nacional en forma permanente, como se hizo en el gobierno siguiente (1990–1994)¹¹.

El cambio con respecto al gobierno de 1982–86 radicó precisamente en la posibilidad de asignar cuantiosos recursos financieros y manejarlos para atender emergencias nacionales. La construcción realizada en los dos últimos años del gobierno de 1986–90 contrasta con la marcada preferencia por simples lotes en los dos últimos años del gobierno de Monge (1982–1986) y la reducción abrupta de la inversión en 1982, al final del gobierno de Carazo (1978–1982). Ello no significa que haya habido un salto de proporciones dramáticas, pues la construcción real total en el país no supera a la de otros gobiernos, aunque mejoró la destinada a familias de bajos ingresos. Durante el gobierno del Presidente Arias (1986–1990) no se produjo una revolución en materia de vivienda, pero se acentuó la llamada democracia económica, con la construcción de verdaderas viviendas en proyectos estatales para los vecinos que vivían en los asentamientos precarios en 1986.

El significativo número de 80.000 unidades de vivienda tuvo un importante impacto electoral en 1986, pero lo cierto es que no significa mucho en comparación con las 65.000 del gobierno de Carazo (1978–1982) o las 63.000 del gobierno de Oduber (1974–1978), aunque constituye un notable cambio tendencial frente a las 61.000 concretadas entre 1982 y 1986 inclusive, es decir durante el gobierno de Monge. Significa simplemente que el gobierno se proponía construir alrededor de 5.000 viviendas más por año a los efectos de romper la tendencia abrupta a la reducción del gobierno anterior. El cambio de tendencia se pudo lograr mediante la participación de los dos gobiernos anteriores a 1986 que se cedieron fincas estatales de mayor extensión del INVU o del Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS),

algunas de las cuales habían sido compradas durante gobiernos anteriores) a los residentes de precarios de la capital del país, quienes reconstruyeron sus tugurios en ellas y presionaron para que se iniciara posteriormente la construcción de viviendas. El costo de la infraestructura y servicios comunales debe adjudicarse a sucesivos gobiernos incluyendo el actual (1994–1998), cuyo programa incluye la renovación urbana y la terminación de los grandes proyectos iniciados en 1987.

El gobierno de 1990–1994 recurrió al expediente de reducir el monto real del bono, e incluso su monto nominal, como resultado de lo cual muchos miles de familias recibieron sólo la cuarta parte de lo que deberían haber recibido para cubrir los costos reales de soluciones de interés social del más bajo costo, como las que se construían y entregaban a las familias entre los años 1987 y 1990. Por lo tanto, si bien las cifras oficiales muestran un nivel de cobertura similar al de los primeros cuatro años de existencia del BANHVI, los montos reales son muy inferiores, especialmente durante el último año de gobierno cuando, aumentó aún más el número de familias beneficiadas pero con una sensible reducción nominal del bono promedio.

A partir de 1994 se redefinió el monto del bono en función de lo establecido por ley, a los efectos de adaptarlo al aumento del costo real de las soluciones de vivienda de interés social. Ello representó un aumento sustancial del bono promedio, a la vez que se ha mantenido en aumento constante el número de familias atendidas cada año desde 1994. En 1996 se entregaron bonos gratuitos a 17.423 familias, cifra sin precedentes en la historia del BANHVI, por montos equivalentes a lo indicado en su ley constitutiva (a los que califican para el bono total), vale decir alrededor de US\$5.000, que es el costo estimado de una vivienda mínima. Tomando en cuenta otras formas de financiamiento de la vivienda, fuera de la aplicación del bono gratuito y el sistema del BANHVI y entidades autorizadas, en 1996 se realizaron más de 26.000 operaciones, que sin duda deben tener repercusiones extraordinarias en un país con una población de poco más de tres millones y medio de habitantes.

La presencia indiscutible del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en el desarrollo social del país ha permitido reducir sustancialmente el déficit habitacional y evitar el afianzamiento de los grandes barrios de tugurios. Por el contrario, los barrios se han ido convirtiendo en proyectos

¹¹ En noviembre de 1992 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la utilización del recurso de la declaratoria de emergencia para fines como la construcción de viviendas. Esto significó la definitiva y casi inmediata desaparición de la CEV y los programas financiados con recursos provenientes de tales declaratorias, pero se siguió con varios proyectos hasta 1994 y el proceso todavía no se ha concluido en 1997.

estatales que el gobierno actual ha estado concluyendo progresivamente con programas simultáneos de renovación urbana en proyectos de mediados de los ochenta y construcción de infraestructura, en proyectos de vivienda únicamente de principios de esta década. Además, con el programa masivo de titulación se han otorgado títulos de propiedad e integrado las viviendas y los barrios a los sistemas locales de administración, con lo cual pagan impuestos y han pasado a estar bajo el control municipal.

En términos cuantitativos, el sistema tiene una gran repercusión con los miles de viviendas construidas cada año durante más de una década, en forma más o menos sostenida, con una tendencia creciente.

Viabilidad del proyecto

El sistema financiero creado por ley tiene un financiamiento asegurado por el impuesto directo a las planillas, que garantiza la realización de 15.000 a 20.000 viviendas por año en el marco del sistema de Bono Gratuito de la Vivienda a través del FOSUVI. Ello implica un subsidio directo de alrededor de US\$5.000 que se calcula como un múltiplo del salario mínimo legal, de manera que se actualiza periódicamente. Además recibe fondos de otras fuentes definidas por la ley constitutiva del FONAVI, lo cual permite el desarrollo de programas adicionales de crédito para la vivienda, compras de lotes y otros créditos vinculados al otorgamiento del bono gratuito, de manera que se complementen. Ambos fondos administrados por el BAHNVI alimentan al sistema de mutuales cooperativas y otras entidades autorizadas del sistema, con el fin de atender la demanda de créditos y subsidios en todo el país mediante una amplia red de sucursales y agencias regionales.

El sistema, desde sus inicios, abarcó el ámbito nacional de manera que sus posibilidades de aplicación masiva están aseguradas técnicamente, actividad que en la práctica se lleva a cabo por medio de la constitución y el fortalecimiento del sistema de mutuales, bancos, cooperativas y demás entidades autorizadas. No obstante, fue el gobierno actual el que realizó un análisis sistemático de la demanda y la cobertura de esta demanda, para lo cual se analizó cada

uno de los municipios, así como los proyectos y la demanda en cada uno de ellos, a los efectos de definir las prioridades municipales y nacionales, lo que permite la distribución equilibrada de la capacidad financiera del BAHNVI.

Si bien el financiamiento del BAHNVI y el sistema están asegurados por ley, ello no significa que los montos disponibles guarden una relación adecuada con el aumento real de la demanda y las propuestas concretas—demandas de bono gratuito—que las entidades autorizadas formulan al BAHNVI. Tampoco asegura que las entidades autorizadas cubran en conjunto, de manera equilibrada, la demanda real en todo el par, sino que podría darse el caso de desequilibrios regionales por causa de la cobertura de ciertas zonas o la duplicación de cobertura por parte de entidades autorizadas, en particular en algunas ciudades intermedias y en la capital.

El exceso de demanda llegó a límites graves en 1996, cuando a mediados del año las solicitudes aprobadas duplicaron el monto financiero proyectado para todo el año. Ello ha obligado a buscar nuevas formas de financiamiento y a desarrollar nuevos mecanismos financieros, adicionales a los previstos originalmente por la ley, para que el BAHNVI tenga acceso al ahorro nacional e internacional mediante la utilización de instrumentos financieros—específicamente el Bono Tasa Real—que le permitan captar sumas cuantiosas en el mercado financiero y respaldarlas con los montos asignados por su ley constitutiva¹².

Este nuevo mecanismo financiero comenzó a utilizarse recién a fines de 1996 y permitió aumentar sustancialmente el número de beneficiarios cubiertos, a cifras sin precedentes, atendiendo las solicitudes de miles de beneficiarios que se habían acumulado desde mediados del año. Las proyecciones prevén la cobertura total de la demanda acumulada y aprobada en el BAHNVI hasta diciembre de 1996 y que se continúe atendiendo la nueva demanda con los ingresos normales del BAHNVI, es decir los provenientes de los impuestos originales. Después se aumentarían sustancialmente el número de soluciones posibles y los efectos del sistema no sólo sobre las condiciones de vida de los sectores de más bajos ingresos o del sector de la vivienda, sino también sobre la industria de la construcción, el empleo y la economía nacional. La nueva dimensión financiera que se le ha dado al sistema conlleva su consolidación y viabilidad y se plantea como solución a largo plazo para atender la demanda real de vivienda de los sectores de bajos ingresos.

¹² El Bono Tasa Real (BTR), por su estructura y monto constituye una alternativa de inversión ideal, sobre todo para las instituciones. El BTR creado por el BAHNVI, por su estabilidad, gestión profesional y clientela de pequeños ahorristas, está considerado un promotor del mercado de valores y satisface una importante necesidad institucional. Los intereses que paga el BTR están totalmente garantizados pues el BAHNVI recibe ordinariamente, cada año, recursos permanentes provenientes de las planillas y el impuesto a las ventas, que cubren más del cien por ciento de los intereses y la amortización de los títulos.

Prevención de la violencia a través del control de sus factores de riesgo

Rodrigo Guerrero¹

La violencia afecta a las víctimas, a sus familias, a las comunidades y a la sociedad en general. Produce la decadencia de la comunidad y pone en peligro el desarrollo viable y saludable. La inseguridad y el miedo que crea la violencia afecta la inversión y la percepción acerca de la calidad de la vida. La violencia también constituye una carga para la economía debido a que utiliza una proporción significativa de los recursos del gobierno, del PNB y de los escasos recursos para gastos destinados a los servicios de salud, y una mayor dotación de personal para cuidar el orden público y la justicia civil. Se estima que el costo de controlar el crimen en los países pobres asciende a alrededor del 14 por ciento del PNB. Pero la violencia no solo amenaza la salud económica y el bienestar social, sino en última instancia el futuro de las sociedades, sean éstas desarrolladas o en desarrollo.

Aunque no existen dudas de que la violencia, en sus diversas formas, constituye un problema social que está causando gran malestar e inseguridad en todos los niveles sociales de la región, tampoco está claro cuál es la mejor manera de encararla. Una parte del problema radica en los diferentes tipos de violencia, y la otra, en tratar de establecer algún tipo de causalidad que podría indicar cuáles son las medidas más apropiadas para su prevención.

Tipología de la violencia

La violencia es un término que se utiliza para describir una gran variedad de situaciones y por esta razón genera mu-

chas controversias y confusiones. Según la persona que la sufre puede clasificarse en violencia contra los niños, las mujeres o los ancianos; o puede clasificarse según la naturaleza de la agresión (física, psicológica, sexual, etc.) según el motivo (política, racial, etc.) y de acuerdo con el sitio donde ocurre, violencia doméstica o del ambiente de trabajo.

Las grandes categorías que comprende la mayor parte de la violencia urbana son la violencia doméstica y la interpersonal cotidiana. La primera forma se produce particularmente contra las mujeres y los niños. Este tipo de violencia aunque es extraordinariamente frecuente, es menos conocida. En efecto, en estas dos formas, además de la violencia física, tienen componentes psicológicos, sexuales, y económicos muy difíciles de cuantificar. Aun cuando los efectos más frecuentes de la violencia contra las mujeres no llevan a la muerte, se ha observado que la mitad de las mujeres asesinadas en los Estados Unidos son víctimas de su pareja actual o previa (Mason, 1993). Actualmente reviste prioridad estudiar la violencia contra las mujeres y la determinación de sus factores de riesgo.

A los efectos de estudiar la violencia interpersonal cotidiana, llamamos violencia al uso, o amenaza de uso, de la fuerza física, con intención de hacer o hacerse daño². Esta definición obviamente excluye otras formas de violencia como la psicológica y también aquéllos en los que se usa la fuerza física sin intención de provocar lesión, los llamados accidentes. Los homicidios y suicidios son las manifestaciones extremas de la definición anterior y debido a que existe información relativamente confiable, ésta se utiliza como indicador de violencia. Debe tenerse en cuenta que este indicador representa una pequeña parte del conjunto y excluye las lesiones y otras formas de violencia que son mucho más frecuentes que las mismas muertes.

¹ Asesor regional en violencia y salud, Organización Panamericana de la Salud.

² Esta definición es utilizada por el Centro de Prevención de Lesiones del Centro de Enfermedades Comunicables (CDC) de Atlanta. Ver: Injury Prevention: Meeting the Challenge. A Report of the National Committee for Injury Prevention and Control. Oxford, New York: Oxford University Press, 1989.

Por regla general, puede decirse que las tasas de homicidio han continuado aumentando en la mayor parte de América Latina desde 1980. De igual manera la tasa promedio de alrededor de 20 homicidios por cada cien mil habitantes la convierte en la región más violenta del planeta.

Llama la atención que un problema de semejante magnitud no reciba una atención proporcionada ni tal vez la mas adecuada. Es paradójico que un país como Colombia tenga programas bien estructurados para combatir el cólera y el SIDA, de los cuales informó haber tenido 1.989 y 1.341 casos respectivamente, mientras se haga poco por disminuir los homicidios, que alcanzaron a 26.778 casos en el mismo año³. Según datos del Instituto de Medicina Legal de Colombia (ICMLCF), el 80 por ciento de los homicidios se producen por armas de fuego.

Sin embargo, la mayoría de las acciones dirigidas a combatir la violencia es predominantemente combatida en vez de preventiva. Parece que cuando la violencia sobrepasa un cierto nivel (lo cual ha ocurrido en gran parte de los países de la región), aun las estrategias convencionales de combate al crimen, tales como el aumento de la fuerza policial, el encarcelamiento, etc., pierden eficacia (Ratinoff, 1996). Según el gobierno de los Estados Unidos, podrían economizarse entre seis y siete dólares de los recursos invertidos en el control del crimen, por cada dólar invertido en los programas de prevención que han sido validados hasta el momento (McDonald, 1992). A pesar de que se habla de prevención a todos los niveles, el 94 por ciento de los recursos del gobierno federal de los Estados Unidos se destinan a responder a la violencia, cuando ésta ya ha ocurrido (McDonald, 1992).

A pesar de lo mencionado, las experiencias del Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) en Cali, Colombia, el Movimiento Viva Rio en Rio de Janeiro, Brasil, y otros programas en los Estados Unidos demuestran que se están respondiendo al problema de la violencia con nuevas estrategias, basadas en el mejor conocimiento del tema y que se llevan a cabo con la participación de escuelas, centros comunitarios y juveniles, medios de comunicación, así como de las autoridades locales y policiales.

Por ejemplo, la información obtenida del sistema de vigilancia epidemiológica de homicidios y de accidentes de tránsito en Cali, que ha estado operando desde 1992, ha sido de suma importancia para la configuración de los programas de desarme y de control y limitación del consumo de alcohol en horas y lugares de mayor riesgo. Una investi-

gación llevada a cabo por el *Education Development Center* en los Estados Unidos sirvió para preparar un proyecto de programa de entrenamiento en mediación cognoscitiva para jóvenes con problemas de violencia, que se concentra en el desarrollo de habilidades para resolver los problemas sociales y cuestiona las creencias acerca del uso de la agresión.

Factores de riesgo asociados con la violencia

Una contribución muy importante de la epidemiología al estudio de la violencia es el concepto de causalidad múltiple. La multicausalidad es especialmente aplicable al caso de la violencia, en que un conjunto de factores producen un efecto idéntico o muy similar y por esta razón, más que buscar una sola causa de la violencia es mejor pensar en los factores que la producen o se asocian con ella.

Si visualizamos la violencia como una enfermedad, podríamos decir que existe un factor genético, la agresividad, que la caracteriza. En la actualidad se sabe bastante acerca de la agresividad. Se han identificado los sitios anatómicos donde se asienta y se empieza a conocer la naturaleza de los mediadores químicos, neurotransmisores, que permiten su expresión. Desafortunadamente, estos conocimientos no han llegado todavía a tener consecuencias prácticas, pero la experiencia ha mostrado que también existen otros factores que permiten o ayudan a que la agresividad se manifieste o produzca efectos más nocivos.

Dada la incapacidad de alterar el factor genético para el control de la violencia, la mejor alternativa es trabajar sobre los factores de riesgo asociados con la violencia. A continuación se analizan algunos factores más importantes en el caso de las Américas.

Alcohol

Se sabe que el consumo de alcohol produce cambios metabólicos, especialmente en algunos de los neurotransmisores que intervienen en la violencia (Pihl y Peterson, 1993). El consumo desmedido de alcohol se asocia con casi todas las formas de violencia, especialmente cuando su consumo es episódico y ocurre en ciertos ámbitos culturales (Parker, 1993). Coleman y Straus encontraron que la tasa de violencia contra las mujeres era 15 veces mayor en aquellos hogares en los que el marido es alcohólico (Coleman y Straus, 1983). Una revisión de cinco estudios de homicidios mostró que entre el 47 y el 68 por ciento de las víctimas habían consumido alcohol (Pernanen, 1991), y otros estudios han mostrado elevados niveles de consumo de alcohol entre los agresores o victimarios (Murdoch y otros, 1990). Los datos provenientes del programa DESEPAZ indican que el 56 por ciento de los homicidios de Cali ocurre en los tres

³ Pan American Health Organization, 1996. Health Situation in the Americas Basic Indicators. Washington, DC. Pan American Health Organization (PAHO/HDP/HDA/96.02).

días del fin de semana y una cuarta parte de ellos se produce el día domingo. Igualmente se observa un incremento desproporcionado de homicidios en los días de celebraciones especiales. Este comportamiento, junto con la observación de que la mayoría ocurre en horas de la noche, refuerzan la asociación con el consumo de alcohol, el cual es conocido como factor de riesgo en otras latitudes (Rosenberg y Fenley, 1991).

Londoño (1996) encontró una significativa correlación entre la incidencia del alcoholismo y las tasas de homicidio en varias regiones del mundo. Según el estudio de las autopsias de Cali, un 25 por ciento de las víctimas registraban intoxicación alcohólica. En Medellín y en toda Colombia se han encontrado resultados similares, aunque con una proporción mayor de intoxicación en las víctimas (García y Vélez Cano, 1992; Mora y otros, 1994).

En un estudio del Centro Carter de los 48 estados contiguos de los Estados Unidos para el período 1979–1988, se correlacionaron las tasas de criminalidad con el consumo de alcohol (cerveza, vino y licores destilados) y los impuestos a la cerveza, y se encontró que un incremento del 10 por ciento en los impuestos de la cerveza, reduciría las tasas de homicidios en 0,3 por ciento, la de violaciones en 1,32 por ciento, la de agresiones en un 0,3 por ciento y la de asaltos a mano armada en un 0,9 por ciento (Cook y Moore, 1993). Por otro lado, y desde el punto de vista de la prevención, se ha podido constatar que ciertas medidas como la restricción de la venta de alcohol en lugares públicos, las leyes semi-secas, han mostrado un efecto benéfico en varias ciudades⁴.

Armas de fuego

El incremento registrado en los últimos años en las tasas de homicidios de los Estados Unidos, se debe al aumento de los homicidios producidos con armas de fuego, ya que el resto ha permanecido constante⁵. Según el estudio del Centro Carter mencionado en la referencia anterior, se ha observado que el 80 por ciento de los homicidios de jóvenes en los Estados Unidos se relacionan con el uso de armas de fuego. Los estudios realizados en otras partes han permitido identificar la proliferación de armas de fuego como un factor de riesgo, especialmente por cuanto tornan más mortal la agresión y, por eso recomiendan la restricción de la venta y el porte de las mismas (Sloan y otros, 1988). Asimismo está demostrado que la posesión de una arma de fuego incrementa 2,7 veces el riesgo de muerte para los integrantes del hogar (Kellerman y otros, 1993).

Según el ICMLCF, en 1994 el 80 por ciento de los homicidios de Colombia fueron ocasionados con armas de fuego.

Una información de la policía metropolitana de Bogotá indica que el 31,3 por ciento de las armas incautadas en actos delictivos, habían sido vendidas por la industria militar de armamentos y que un 20 por ciento de ellas estaban amparadas por un permiso legal⁶. Según los datos de la alcaldía de Bogotá, en 1994 se expidieron 156.283 permisos para portar o tener armas de fuego en esa ciudad. Si a esta cifra se suman las armas corto-punzantes y las de fuego que no están amparadas legalmente, puede deducirse fácilmente que esta ciudad tiene una proliferación extraordinaria de instrumentos mortales de agresión⁷.

Una evaluación reciente de la política de desarme en fines de semana seleccionados, implantada en Cali en 1994, mostró una reducción significativa de los homicidios con armas de fuego, mientras que no se observaron cambios en los producidos por otros medios (Villaveces y otros, 1994). Las observaciones como las anteriores muestran que el control del porte de armas de fuego ayuda a la reducción de la violencia homicida.

Cultura de la respuesta violenta al conflicto

Las diversas sociedades tienen patrones culturales más o menos violentos para la solución de sus conflictos. Así por ejemplo, en algunos países la solución del conflicto rara vez llega a la violencia, mientras que en otras partes la solución violenta aparece legitimada. Baron y Straus observaron una relación entre el homicidio y un índice de “violencia legítima”, que refleja diferentes normas culturales en diferentes estados de los Estados Unidos (Baron y Straus, 1988). El establecimiento de una cultura del honor ha sido postulado como causa explicativa de los altos niveles de violencia en los estados del sur de los Estados Unidos (Cohen y Nisbett, 1994). Un estudio reciente sobre actitudes y normas culturales mostró que el 40 por ciento de los ciudadanos de Río de Janeiro aprueban, o por lo menos entienden, a quien manda a matar al violador de su hija (Piquet-Carneiro). Los movimientos guerrilleros y el narcotráfico en América Latina también contribuyen a legitimar la violencia y a establecer patrones de respuesta violenta al conflicto.

La Organización Panamericana de la Salud está patrocinando un estudio multicéntrico cuyo propósito es conocer las actitudes frente al comportamiento violento en sus di-

4 Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Evaluación de la efectividad de las medidas de control adoptadas en Santafé de Bogotá en 1995. Boletín CRNV # 6 (Enero). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá, 1996.

5 Not Even One. 1994 The Report of the Carter Center Consultation on the Crisis of Children and Firearms. The Carter Center. One Copenhill. Atlanta GA.

6 Plan Desarme. Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Folleto impreso. Bogotá Colombia. 1996.

7 Plan Desarme, op. cit.

ferentes modalidades en varios países del continente⁸. Este estudio permitirá conocer la correlación que existe entre los diferentes comportamientos violentos y las actitudes de la sociedad, y permitirá diseñar estrategias educativas para modificar positivamente esas creencias culturales.

Impunidad e ineficacia de la justicia y de la fuerza policial

La selección de la respuesta a una ofensa está influida por las actitudes relativas hacia otras estrategias posibles (Deutsch, 1993). La percepción ciudadana de la inoperancia del sistema judicial y la poca credibilidad de la policía son otro factor de riesgo que creemos que está operando en muchas partes de las Américas, porque llevan a la aplicación de la justicia por la propia mano, es decir, a la legitimación de la violencia. Los datos de DESEPAZ en 1983, mostraban que únicamente en el 6 por ciento de los homicidios de Cali se lograba identificar al agresor. Datos de Bogotá y Medellín mostraban resultados similares. Si se tiene en cuenta que solo una pequeña parte de aquellos agresores identificados será finalmente sancionada, podemos ver que la bajísima probabilidad de castigo puede estimular el comportamiento agresivo.

Por otra parte, las comunidades pueden organizarse para detener la ola de violencia que se desata como reacción a la brutalidad policial y a la impunidad judicial. El movimiento Viva Rio fue una respuesta al asesinato de los niños de la calle y de los residentes de una favela por parte de la policía durante el verano de 1993. Las campañas de este movimiento y sus seminarios se han concentrado en integrar el concepto de seguridad con el de ciudadanía, de manera que se restablezca la confianza y se construya una cultura de legalidad.

Violencia en los medios masivos de comunicación

Según la Sociedad Norteamericana de Psicología no existe duda de que el despliegue de violencia en los medios de comunicación estimula el comportamiento violento, especialmente en los jóvenes (Donnerstein y otros, 1994). Y además se asocia con un bajo rendimiento escolar, angustia, temor, depresión y aislamiento emocional (Bell y Jenkins, 1991). Existen múltiples ejemplos de comportamiento delictivo moldeado de acuerdo con comportamientos observados en la televisión. El inusitado despliegue de violencia por parte de los medios de comunicación, especialmente

en los programas de noticias, contribuye a estimular el fenómeno de la violencia y a percibir el entorno de manera que estimule a algunos a tomar la justicia por su propia mano. Frente a la controversia sobre el papel de los medios de comunicación, es necesario insistir en que el despliegue de la violencia en los medios es un factor de riesgo, cuyo efecto se suma a los mencionados anteriormente. Dicho de otra manera, no es que los medios de comunicación sean la causa única de la situación de violencia que se observa en las Américas, sino que el despliegue desproporcionado que hacen de la violencia contribuye a incrementarla.

Violencia entre pandillas

El análisis de los homicidios muestra que éstos ocurren predominantemente en varones, jóvenes, muchas veces menores de edad. Los Estados Unidos tienen las tasas de homicidios más altas entre países desarrollados y una parte muy importante de ellos se debe a los homicidios de jóvenes, que aumentaron un 47 por ciento entre 1980 y 1994⁹. Según los datos del ICMLCF citados anteriormente, los homicidios en Colombia afectan predominantemente a los hombres jóvenes, entre 15 y 34 años, con una relación de 13 hombres por cada mujer. Las víctimas tienden a tener las mismas características: son hombres jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos (García y Vélez Cano, 1992).

Un volumen importante de publicaciones revela que el comportamiento violento se comienza a gestar desde la temprana infancia, y que las prácticas y creencias acerca de la educación de los hijos favorecen o dificultan el comportamiento violento del adulto (Slaby y otros, 1995). A pesar de la gran complejidad del problema de la violencia juvenil, las evidencias aportadas por varias investigaciones permiten concluir que existe una relación clara entre los problemas de la infancia y la niñez y la criminalidad de los jóvenes, ocasionada por una relación defectuosa entre la familia y los padres, con el niño, futuro criminal (Wright y Wright, 1995). Entre los factores de riesgo para la violencia juvenil se han identificado: familias inestables, padres que cometen abusos deshonestos, abusadores o alcohólicos y fallas en la educación afectiva de los niños; la exposición a la violencia física y sexual en los medios de televisión; el consumo de alcohol y drogas; y la deserción escolar y el desempleo juvenil (Protrow-Stith, 1991; Guerrero, 1996). Una experiencia exitosa en el manejo de la violencia juvenil es la desarrollada por Slaby. Se basa en un programa especial diseñado para enseñar a los jóvenes formas de responder a la agresión en sus papeles de agresores, víctimas, y/o espectadores (Slaby y otros, 1994). El programa DESEPAZ ha

⁸ Organización Panamericana de la Salud. Actitudes y normas culturales sobre la violencia en ciudades seleccionadas de la Región de las Américas. Proyecto Activa. OPS, División de Salud y Desarrollo Humano. 1996 Washington D.C.

⁹ U.S. Department of Justice, 1996. Juvenile Offenders and Victims: 1996 Update on Violence. National Center for Juvenile Justice. U.S. Department of Justice. Washington D.C.

utilizado el empleo de los jóvenes, a través de microempresas, como estrategia para controlar la violencia juvenil (Guerrero y otros, 1994).

Pobreza, desigualdad social y marginalidad

En los Estados Unidos las tasas de homicidio, para todas las razas, son 2,5 veces mayores en los niveles socioeconómicos bajos que en los altos (Baker y otros, 1992). Los datos del programa DESEPAZ muestran igualmente una tasa más elevada de homicidios entre los niveles socioeconómicos bajos (Guerrero y otros, 1994). Sin embargo, en otros estudios con información a nivel nacional, no se ha podido encontrar una asociación entre los niveles de pobreza y las tasas de homicidio (Londoño, 1996). A pesar de la aparente contradicción, posiblemente basada en problemas metodológicos, no parece haber duda que la *violencia interpersonal cotidiana* se presenta con mayor frecuencia en los grupos socioeconómicos de mejores ingresos (Guerrero, 1996). Los pobres son a la vez agresores y agredidos. Para algunos más que la pobreza absoluta, lo que importa es la pobreza relativa, la cual lleva a una sensación de rechazo, frustración e incapacidad y produce una “angustia flotante libre” que facilita la agresión (Ramey, 1954).

Es difícil interpretar la relación que existe entre pobreza y violencia, dados los múltiples factores de carácter social y educativo que se asocian con la pobreza. Junto con los bajos ingresos, los pobres tienen carencias de carácter múltiple, las cuales también pueden ser factores de violencia. Lo único claro parece ser que la erradicación de la pobreza y de las desigualdades deben ser parte integral de cualquier programa de lucha contra la violencia.

Un estudio de evaluación del Banco Mundial en la ciudad de Kingston, Jamaica, muestra que la violencia en los barrios pobres erosiona dos elementos clave en la reducción de la pobreza, la mano de obra y el capital social, a través

de una efectiva paralización de las personas y comunidades que están en proceso de alcanzar su potencial productivo.

Conclusiones

Frente a los altos niveles de violencia que se observan en América Latina, la estrategia preventiva es un imperativo que hay que acometer de inmediato. No pueden ignorarse sus efectos perjudiciales en todos los niveles sociales, en la economía y en el futuro de los países. Es preciso abandonar la visión a corto plazo que busca resultados inmediatos y prepararnos para obtener resultados en el mediano y largo plazo. El *Education Development Center* destaca la importancia de intervenir en los años primeros de vida, de manera que los patrones de pensamiento y las actividades que apoyan estos patrones se vuelvan habituales.

La violencia es un fenómeno que abarca a todos los estratos sociales, y su solución necesariamente tiene que comprometer a los mismos. Frente a los diversos factores de riesgo para la violencia, se requiere también estrategias multisectoriales. Es necesario movilizar a los responsables de la justicia, el orden público, la educación, la economía y la salud para que adopten medidas constructivas. A la misma vez debe involucrarse a las familias, organizaciones comunitarias y profesionales, y los medios de comunicación.

Es necesario utilizar un método científico y observar los programas que han dado resultados. Aprender de la experiencia, al tiempo que se va realizando y asignando prioridad a la prevención. Esto no significa abandonar los mecanismos tradicionales de combate a la violencia a través del mejoramiento de la policía y de la justicia, que son elementos indispensables, aunque insuficientes para resolver la situación. Es necesario desarrollar la voluntad política para resolver el problema. Para ello es necesario comprometer a los gobiernos, y de manera especial, a la sociedad civil, en la búsqueda de las soluciones.

REFERENCIAS

- Baker, S, O'Neill B., Ginsburg, M. y Li, G. 1992. The Injury Fact Book. New York, Oxford. Oxford University Press (2a. edición).
- Baron, L., Straus, M. 1988. Cultural and economic sources of homicide in the United States. *The Sociological Quarterly* (2a. edición).
- Bell, C., Jenkins, E. 1991. Traumatic stress and children. *J Health Care for the Poor and Underserved* 2: 175-185.
- Cohen, D., Nisbett, R. 1994. Self-protection and the culture of honor: Explaining southern violence. *Personality and Social Psychology Bull.* 20(5): 551-567.
- Coleman, D. y Straus, M. 1983. Alcohol abuse and family violence. En Gottheil E; Druley, K.A., Skoloda, T.E. y Waxman, H.M., editores. *Alcohol, drug abuse and aggression*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Cook, P. y Moore, M. 1993. Economic perspectives on reducing alcohol-related violence. En *Alcohol and Interpersonal violence: Fostering multidisciplinary perspectives*. U.S. Department of Health and Human Services. National Institutes of Health. National Institute of Alcohol Abuse and Alcoholism. Monografía 24. Rockville, Maryland.
- Deutsch, M. 1993. Educating for a peaceful world. *American Psychologist* 510-517.
- Donnerstein, E., Slaby, R. y Eron, L. 1994. The mass media and youth aggression. En *Reason to Hope. A psychological perspective on violence and youth*. American Psychological Association. Washington D.C.
- García, H. y Vélez Cano, C. 1992. Caracterización de la muerte violenta por homicidio en Medellín en la década de los años ochenta. Tesis presentada en la Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Guerrero, R., Concha, A., Alvarez, A.. 1994 Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ. Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia. En Ciudad y violencias en América Latina. Concha, A., Carrión, F. y Cobo, G., editores. Quito, Ecuador: Programa de Gestión Urbana.
- Guerrero, R. 1996. Epidemiología de la violencia en la Región de las Américas. El caso de Colombia. Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia. Junio 30-Julio 3, 1996.
- Guerrero, R. 1996. La violencia como problema de salud pública. La experiencia colombiana. En *Memorias de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud*. Washington DC. Organización Panamericana de la Salud.
- Kellerman, A., Rivara, F., Rushforth, N., Banton, J. 1993. Gun ownership as a risk factor for homicide in the home. *NEJM* 329: 1084-1091
- Londoño, J.L. Violencia. 1996. Psychis y capital social. Trabajo presentado en la 2da. Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia. Junio 30-Julio 2, 1996
- Rosenberg, Mark L., Fenley, Mary A., editores. 1991. *Violence in America, A Public Health Approach*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press
- McDonald, G. 1992. Testimonio presentado al Senado de los Estados Unidos, citado en Slaby RG, 1996
- Mora, R, Sánchez, M., Suarez, G., y Hernández, W. 1994. Reporte del comportamiento de las lesiones fatales en Colombia. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- Murdoch, D., Pihl, R., y Ross, D. 1990. Alcohol and crimes of violence: Present issues. *International Journal of the Addictions* 25(9): 1065–1081. Citado en Collins, J.J., Messerschmidt PM 1993. Epidemiology of alcohol-related violence. *Alcohol Health/Research World* 17(2): 93–100.
- Parker, R. 1993. The effects of context on alcohol and violence. *Alcohol Health & Research World* 17 (2): 117–122.
- Pernanen, K., 1991. *Alcohol in human violence*. New York: Guilford Press.
- Pihl, R., Peterson, J. 1993. Alcohol, serotonin, and aggression *Alcohol Health & Research World* 17 (2): 113–116.
- Piquet-Carneiro, L. Estudio sobre las normas culturales y actitudes respecto a la violencia en Rio de Janeiro. (Comunicación personal)
- Protrow-Stith, D. 1991. Deadly consequences: How violence is destroying our Youth and a Plan to begin solving the problem. Harper Collins.
- Ramey, L. 1954. En Protrow-Stith, D. *Deadly Consequences*. New York. HarperCollins.
- Ratinoff, L., 1996. Delincuencia y paz ciudadana, en *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana. Encuentro de reflexión*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Slaby, R., Wilson-Brewer, R. y Dash, K. 1994. Aggressors, victims and bystanders: Thinking and acting to prevent violence. Newton MA.: Education Development Center.
- Slaby, R, Roedell, W., Arezzo, D. y Hendrix, K. 1995. *Early violence prevention. Tools for teachers of young children*. Washington D.C.; National Association for the Education of Young Children.
- Sloan, J., Kellerman, A. y otros. 1988. Handgun regulations, crime, assaults and homicide. *NEJM*; 319: 1256–1262.
- Villaveces, A., Espitia, V., Kellermann, A. 1994. Effect of a Disarmament Strategy on Homicides in Cali, Colombia. Trabajo enviado para publicación al Journal de la American Medical Association.
- Wright, K., Wright, K. 1995. *Family Life, delinquency, and crime: A Policymaker's Guide..* Department of Justice. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Washington D.C.

Página en blanco a propósito

El programa DESEPAZ de la Alcaldía de Cali para la prevención de la violencia

Gustavo de Roux¹

La dimensión de la violencia en Colombia

Colombia es un país en el que la dimensión de la violencia sobrepasa lo imaginable y en el que la violencia ha sido una constante histórica. Especialmente significativos fueron los episodios de carácter político que cobraron aproximadamente 200.000 víctimas entre 1948 y 1962 (Guzmán, Fals y Umaña, 1962). Durante ese período las tasas anuales de homicidios por 100.000 habitantes fluctuaron en alrededor de 30, para descender hasta 22 como promedio anual durante la década de 1970. Pero a partir de 1980, y especialmente desde 1985 en adelante han seguido un ritmo creciente. En 1980 la tasa anual de homicidios por 100.000 habitantes alcanzó a 46; en 1990 llegó a 74 y en 1993 superó los 90 homicidios. Desde 1994 en adelante ese índice ha experimentado una ligera disminución.

En Colombia se cometen aproximadamente 80 homicidios por día, lo que equivale a cerca de 28.000 anuales, cifra que representa alrededor de la tercera parte del total de los asesinatos perpetrados anualmente en América Latina. Y por cada homicidio, que es la manifestación extrema de la violencia, hay que contar innumerables agresiones que aunque no terminan en la muerte, forman parte del menú cotidiano de violencias que afectan la integridad y la propiedad de las personas.

El costo de la violencia en Colombia, visto en términos de destrucción de capital humano, pasó de representar el 2 por ciento anual del PIB en 1980 a casi el 5 por ciento a comienzos de 1990. Esto quiere decir, según el experto Juan Luis Londoño (1996), que "lo que ganaba la población por crecimiento de la economía en ese entonces era menor que

lo que perdía en sus activos humanos. Tan grande era el costo de la violencia que alcanzó a sobrepasar las adiciones al capital humano que representaron los gastos públicos en educación. Por ello, entre 1987 y 1994, Colombia registró, sin que ello tenga parangón en otro país del mundo, una destrucción neta de su capital humano".

En Cali, como en las demás grandes ciudades colombianas, los indicadores de violencia se venían elevando drásticamente desde comienzos de la década pasada. La tasa anual de homicidios, por ejemplo, se triplicó entre 1980 y 1992. En este último año, según todas las encuestas, la mayor preocupación de los caleños era la inseguridad.

Rodrigo Guerrero, alcalde de Cali durante el período 1992-1994, decidió desde el comienzo de su gobierno y por primera vez en la historia de la ciudad, hacer de la prevención y control de la violencia un objeto de la gestión pública municipal. A ese fin creó una Consejería de Paz para la ciudad, que diseñó y puso en marcha bajo la dirección del alcalde el programa "Desarrollo Seguridad y Paz" (DESEPAZ) con el objeto de asegurar el derecho ciudadano a la vida y a la tranquilidad. El programa fué retomado y ajustado por la administración actual (1993-1997) de Mauricio Guzmán, manteniendo sus premisas fundamentales, y ha venido operando ininterrumpidamente durante cuatro años.

Los postulados básicos del programa DESEPAZ

Los postulados que inspiraron al programa DESEPAZ fueron los siguientes:

■ La violencia tiene numerosas causas y su dinámica es producto de un conjunto de factores diversos que se interrelacionan y refuerzan mutuamente. Por lo tanto la prevención y el control de la violencia requiere enfoques integra-

¹ Director del Centro de Investigaciones de Salud y Violencia (CISALVA) de la Universidad del Valle, y profesor de la Facultad de Salud de la misma universidad.

les. Dada la complejidad del fenómeno, la violencia debe ser enfrentada por diversos caminos. No existe una vía única para hacerlo, aunque hay métodos que pueden ser más efectivos que otros.

Al diseñar el programa DESEPAZ se observaban en Cali dos importantes expresiones de la violencia: la criminalidad funcional, organizada o dispersa, y la agresión en las relaciones de convivencia. Aunque ciega las más de las veces, la violencia podía también ser racional cuando sus fines y sus métodos eran escogidos racionalmente. Y una vez instalada en las relaciones sociales e impregnado el comportamiento humano, la violencia no se reducía a la criminalidad. Esta realidad hacía de la violencia en Colombia un fenómeno equívoco porque, normalmente condenada, llegaba a verse como legítima cuando terminaba formando parte de la cultura.

Por otra parte, la vida urbana, por su complejidad y por la urdimbre de relaciones allí tejidas, constituía un escenario proclive a los conflictos. En el haz de interacciones múltiples y variadas, asimétricas y diferenciadas, que caracterizan a la vida urbana, estaban implícitas todas las posibilidades de desavenencia, disensión y divergencia.

Pero la explicación de la violencia urbana no podía encontrarse solamente en las particularidades de la ciudad o en la forma desordenada del crecimiento urbano. Era obvio que en ese universo de fracturas que es una ciudad como Cali, los viejos axiomas de solidaridad y de respeto que antes regulaban, junto con la normatividad jurídica, las relaciones de convivencia social y coadyuvaban a la resolución pacífica de las desavenencias habían, por muchas razones, comenzado a agrietarse. Ello ocurrió, en parte, por efecto del narcotráfico y de la corrupción, que afectó desde la política a todas las esferas de la vida social, pero también por otros factores.

La violencia se inscribe en un movimiento perpetuo de antítesis y de oposiciones entre los individuos y la sociedad y entre los individuos mismos. En ese juego de oposiciones es frecuente encontrar énfasis que apuntan hacia un lado u otro. Hay quienes insisten, por ejemplo, que las tendencias delictivas, por ser casi-innatas, se pueden predecir desde la infancia. Otros afirman que la violencia es producida socialmente y que no resulta de la manifestación de comportamientos humanos instintivos sino de la expresión de comportamientos de seres humanamente alienados. Allí la violencia es vista como una adulteración de las relaciones humanas, como producto de instituciones sociales—la familia, la escuela, los grupos a los que se pertenece, las cárceles, la policía, las instituciones proveedoras de servicios—que la permiten, generan o recrean.

La Consejería de Paz, más que profundizar en ese debate, miró la violencia como un complejo fenómeno histórico—porque valía rescatar la historicidad de la violencia en Colombia—pero también como un fenómeno de “aquí y de ahora”, que encontraba relación con las condiciones y procesos económicos, sociales, jurídicos, políticos, culturales y psicológicos. Para la Consejería, las particularidades que había asumido la conjugación entre la acción del narcotráfico, los enfrentamientos políticos, los desplazamientos de población, las formas de inclusión o exclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales—entre otros muchos factores—sobre un sustrato de pobreza, se habían traducido en resquebrajamiento o debilitamientos institucionales, alteración de los valores éticos predominantes, descomposición familiar y social, y formación de una cultura inclinada a la violencia.

Para la Consejería de Paz, el conjunto de todos esos factores contribuyó a crear condiciones para que la sociedad se convirtiera en productora y reproductora de violencia. Pero también era claro que había factores circunstanciales o de riesgo, que contribuían a la expansión de la violencia. Entre estos había que destacar el consumo de alcohol (INML, 1995; Concha-Eastman, 1996), el consumo de drogas, el porte de armas por civiles y la transmisión sistemática y continua de episodios violentos por la televisión.

■ El segundo postulado inspirador del programa estaba resumido en el axioma “La paz es más que ausencia de violencia”. En Cali, como en otras ciudades colombianas, la pobreza venía agravándose por diversas razones, con oferta limitada de oportunidades para la cuarta parte de su población. Y aunque diversas investigaciones muestran que no hay correlación significativa entre la violencia, por ejemplo los homicidios, y los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (Alvarez, 1996; Londoño, 1996; Rubio, 1996), en DESEPAZ se asumió que la falta de equidad es uno de los elementos que predisponen a la violencia. Ello ocurre en parte porque para los pobres urbanos la vida es una secuencia de tensiones y de tentaciones. Acosados por la necesidad, viviendo en condiciones inciertas e inestables, asediados por la propaganda comercial de artículos que no pueden comprar, sometidos a sistemas de transporte ineficientes, desprovistos de oportunidades y lugares para recrearse sanamente, despojados de tiempo para dedicarle a sus familias y espoleados por las deudas, los pobres—víctimas muchas veces de injusticias sociales—se convierten en candidatos para devolver, bajo la forma de violencia social, la violencia estructural que reciben. Juan Luis Londoño (1996) y Mauricio Rubio (1996), entre otros investigadores, han mostrado el efecto del deterioro del capital social en la

potenciación de la violencia, y es evidente que la pobreza puede ser responsable de la fragilidad del capital social.

No obstante, cabe anotar que hay sociedades más pobres que otras y son sin embargo menos violentas. Eso demuestra que para que la violencia se desboque, son necesarios además otros ingredientes. Un desarrollo que descuide la equidad y la justicia social potencia el surgimiento de conflictos enraizados en la exclusión, la marginalidad y la pobreza. En ese sentido, el alcalde y la Consejería de Paz reconocían que no se podría disfrutar de la paz a menos que los ciudadanos tuvieran aseguradas las condiciones mínimas para vivir con dignidad, y que para alcanzar la paz era necesario aplicar estrategias dirigidas a que todos los ciudadanos pudiesen acercarse a sus pequeñas utopías de una vivienda digna, un empleo decoroso y oportunidades de salud y educación.

■ El tercer postulado de DESEPAZ se expresó con la frase del prócer mexicano, Benito Juárez: “la paz es el respeto al derecho ajeno”. En Cali podía observarse que se venía gestando una cultura que admitía la violencia como instrumento para resolver diferencias, satisfacer necesidades y solucionar conflictos. La violencia no era algo que “ rondaba por ahí”, sino que tendía a convertirse en reguladora de lo cotidiano. Por distintas razones habían aparecido nuevas idealizaciones de lo que era justo y correcto, y sobre las características personales que había que privilegiar (ser vivo, aprovecharse del otro, no dejarse coger en flagrancia), las que iban a contramano del “derecho ajeno” y de los imperativos que pueden darle viabilidad a la sociedad.

Como parte integral de la cultura de violencia que surgía estaba por ejemplo el síndrome de estigmatizar a las víctimas. Era frecuente encontrar que se culpaba a los delincuentes juveniles, a los niños de la calle, a los mendigos y a las prostitutas, como causantes de la violencia y no como su consecuencia. Este síndrome era en parte responsable de violencias extremas, como la mal llamada “limpieza social” practicada por grupos inspirados en legalidades ajenas al ordenamiento jurídico, quienes en nombre de la seguridad nacional, de la moral, del orden social, de la paz, de la cultura, de la estética, o por cualquier otra razón, exterminan a personas que a su entender representan un peligro social o son consideradas superfluas.

Para la Consejería de Paz resultaba entonces necesario desarrollar un esfuerzo muy grande para volver a imponer valores y conductas de honestidad, tolerancia, compasión y respeto a la vida y a los derechos civiles y humanos, como condición para recomponer una cultura de convivencia y solución pacífica y dialogada de desavenencias y conflictos.

■ El cuarto postulado orientador del programa DESE-

PAZ fue el de que para superar la violencia, era necesario devolverle credibilidad a la justicia, fortaleciendo su capacidad para responder con eficiencia al clamor ciudadano de acabar con la impunidad.

La expansión de la violencia es resultado también de la oportunidad para agredir impunemente. Según Rubio (1996), en Colombia “menos del 2 por ciento de los delitos que se cometen reciben sentencia condenatoria”. La impunidad contribuye a la aparición de escuadrones de la muerte, de milicias, grupos de autodefensa, organizaciones paramilitares y policías privadas, quienes privatizan la seguridad ciudadana y toman por mano propia la justicia que no es capaz de prodigar el Estado.

El alto nivel de impunidad tiene en Colombia muchas explicaciones. La justicia se vio afectada severamente por la acción del narcotráfico. El asesinato de jueces y magistrados es parte de la historia reciente del sistema judicial colombiano pero, por otra parte, no siempre hay armonía entre los procedimientos policiales y los judiciales; o hay que dejar libres a personas sorprendidas en la comisión de actos violentos porque las cárceles están abarrotadas; o hay que ponerlos en libertad por la laxitud de la legislación. Además, las inspecciones y juzgados, congestionados de causas y expedientes, con frecuencia no cuentan con los medios técnicos para agilizar su tramitación.

Por otra parte la policía, mal remunerada y altamente expuesta a riesgos, se venía distanciando de los ciudadanos, y grupos de agentes de policía se escapaban del control institucional y transitaban indistintamente por los terrenos de la legalidad y la delincuencia. Por estos motivos la institución policial y la justicia venían perdiendo credibilidad. En un sondeo de opinión realizado en Cali sobre la confianza de la población en las instituciones públicas se encontró que aproximadamente la mitad de los ciudadanos desconfiaba de la policía, y que tres cuartas partes de ellos pensaban que su acción era ineficaz (DESEPAZ, 1993).

■ El quinto postulado del programa DESEPAZ fue el de que “la paz es una responsabilidad de todos” y que superar la violencia era solo posible con el compromiso de los ciudadanos. La dimensión abrumadora de la violencia estaba llevando a los ciudadanos a banalizarla, y a vivirla con temor y sentimiento de impotencia. La Consejería de Paz, bajo la dirección del alcalde, consideró que había que animar a los ciudadanos a reaccionar frente a la violencia, motivarlos para romper el silencio y tomar conciencia de sus repercusiones cotidianas e históricas. La meta era trocar en acción positiva la angustia y las lamentaciones solitarias, incitando a la población a convertir su indignación en capacidad transformadora, a vencer el miedo, y a participar en

CUADRO 4.5. VARIABLES UTILIZADAS POR LA EPIDEMIOLOGÍA DE LA VIOLENCIA—DESEPAZ

Variables de tiempo	Variables de persona	Variables de lugar	Características
1. Día de ocurrencia del hecho.	1. Nombre de la víctima	1. Dirección de ocurrencia del hecho.	1. Clase de arma discriminada en: Fuego Blanca Otras
2. Hora de ocurrencia del hecho, clasificada en ocho categorías de tres horas cada una.	2. Edad de la víctima, clasificada en grupos quinquenales.	2. Barrio de ocurrencia del hecho.	2. Probable autor, clasificado como: Sicario Pandilla Agente del Estado Familiar o conocido Sin especificar
	3. Sexo de la víctima.	3. Comuna del lugar del hecho.	3. Probable móvil, clasificado: Atraco Riña Grupo especial Sin especificar
	4. Identificación de la víctima especificando el número de N.N.	4. Dirección, barrio y comuna de residencia del hecho.	4. Identificación de alguien sindicado del hecho.
	5. Nivel de alcoholemia en la sangre de la víctima, clasificada en cinco categorías.	5. Estrato del barrio de ocurrencia y de residencia de la víctima.	

la búsqueda de soluciones para un problema que los afectaba a todos. Sin sociedad civil activa es imposible derrotar la violencia.

■ El sexto postulado de DESEPAZ, inspirado en un viejo refrán según el cual “es mejor prevenir que curar”, se orientaba a darle énfasis a la prevención. La etiología variada y policausal de la violencia exige encararla con enfoques integrales, dentro de los cuales—para DESEPAZ—eran fundamentales las acciones dirigidas a precautelar su surgimiento.

■ El séptimo postulado de DESEPAZ se inspiró en el principio de “conocer para actuar”, en la convicción de que la acciones tienden a ser fútiles y espontáneas y por lo tanto a esterilizarse en el tiempo cuando no se basan en conocimiento sistemático y continuo. La violencia es siempre un síntoma que indica que algo anda mal, pero es un síntoma que se expresa de muchas maneras y que debe atacarse de tantas otras, cuyas causas hay que descubrir para poderlo enfrentar y prevenir.

Las estrategias del programa DESEPAZ

Para avanzar hacia el propósito de prevenir la violencia en la ciudad de Cali, DESEPAZ estableció las siguientes estrategias:

Estudio y vigilancia de la violencia

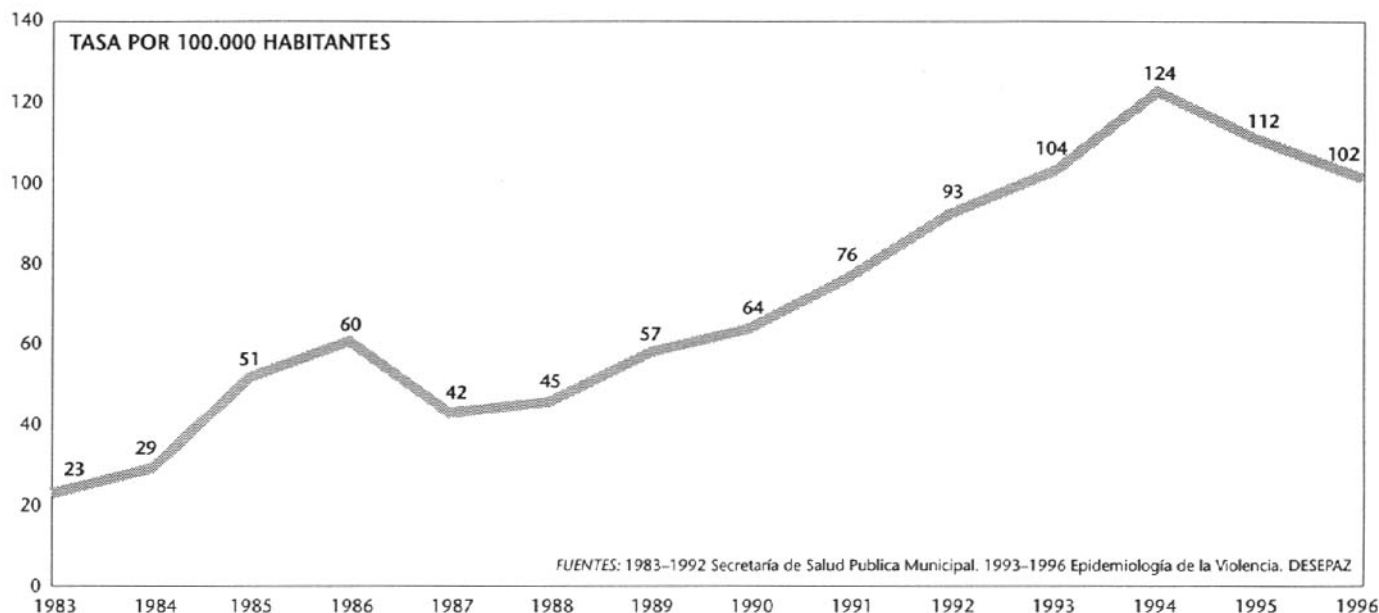
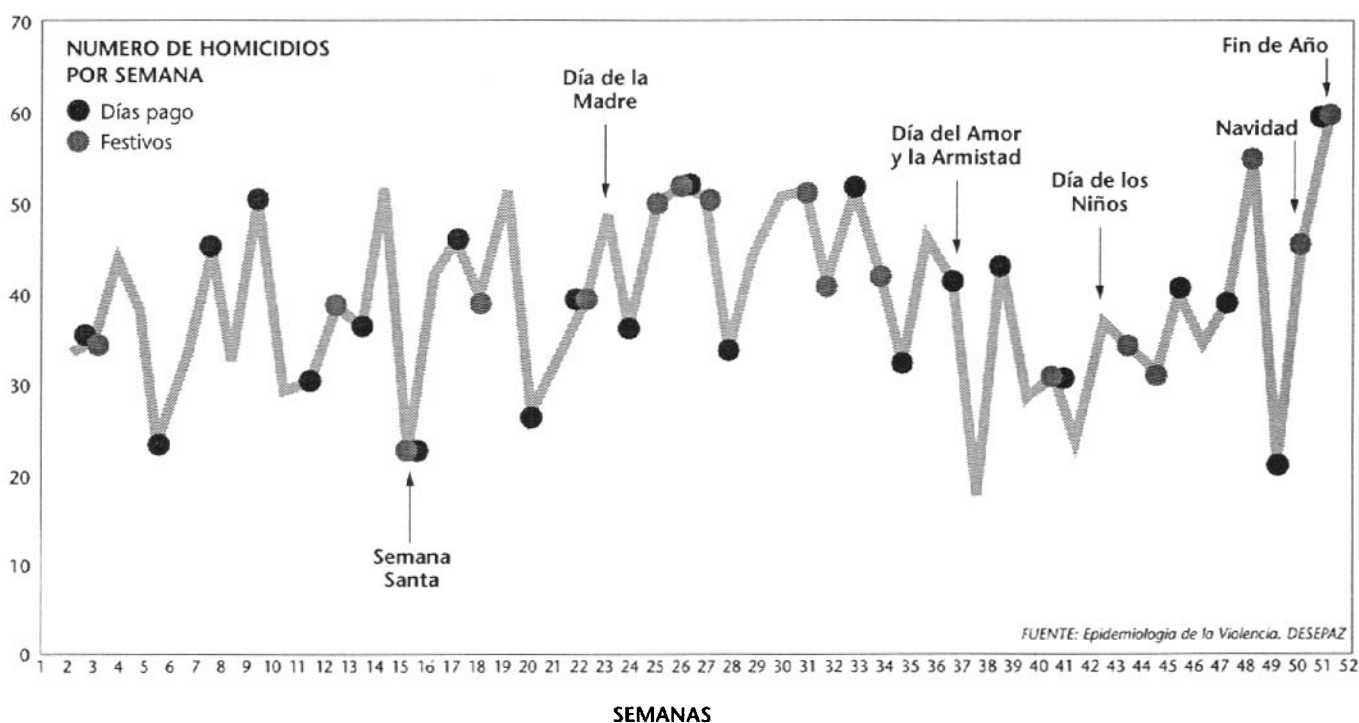
El programa partió de la consideración de que era necesario estudiar la violencia en forma sistemática para develar sus causas y manifestaciones, detectar los grupos de riesgo, identificar los factores que la potencian y las formas particulares de agresión.

Para tal efecto, diseñó, desarrolló y puso en marcha un sistema de vigilancia epidemiológica de homicidios y de ac-

cidentes de tránsito. Este sistema opera desde 1992 recabando cotidianamente información sobre la cantidad, las circunstancias en que se producen y las características que tienen, tanto el evento como sus víctimas y victimarios. La información es consolidada semanalmente, con base en una ficha unificada (véase el cuadro 4.4), por un comité integrado por representantes de las diferentes instituciones que registran en la ciudad información sobre homicidios: policía, medicina legal, fiscalía, personería municipal y DESEPAZ. De esa forma se cuenta con una sola información para la ciudad.

La información recolectada es transferida luego a “mapas de riesgo” generales, por comuna (distrito) y por barrio, en los que se ubican geoespacialmente los homicidios, permitiendo determinar zonas críticas para focalizar programas de intervención. La información obtenida y procesada es analizada periódicamente en el Consejo de Seguridad Municipal, presidido por el alcalde, al que asisten representantes de DESEPAZ y de los organismos responsables de tomar medidas para prevenir y controlar la violencia. La información obtenida en 1996 se presenta parcialmente en los gráficos 1y 2. El gráfico 1 indica, por ejemplo, que cerca del 80 por ciento de los homicidios son perpetrados con armas de fuego; que aproximadamente el 60 por ciento de ellos ocurren los fines de semana y días festivos; que en el 58 por ciento de los casos son cometidos entre las 6 de la tarde y las 3 de la mañana; que en muchos de los casos ha habido consumo de alcohol; que la mayoría de las víctimas son jóvenes y habitan en las comunas más pobres, y que existe la tendencia de que tanto víctimas como victimarios sean cada vez de menor edad.

Con base en los análisis efectuados, la alcaldía municipal

GRAFICO 4.1. TASAS DE HOMICIDIOS EN CALI, 1983-1996**GRAFICO 4.2. HOMICIDIOS OCURRIDOS EN CALI. NUMERO DE CASOS POR SEMANA. 1985**

y la policía diseñaron planes de desarme y de control y limitaron el consumo de alcohol en las horas y lugares de mayor riesgo. El conocimiento de los lugares de mayor ocurrencia de homicidios ha servido de base para reubicar las estaciones de policía. Los mapas de accidentes de tránsito han permitido a la administración municipal tomar medidas para mejorar la señalización vial y construir puentes peatonales en lugares de alta incidencia. Además, la información recopilada sobre muerte en accidentes de tránsito

sirvió de soporte para imponer el uso obligatorio del casco para los conductores de motocicletas y para obligar a los conductores de vehículos a utilizar el cinturón de seguridad. Estas medidas se han reflejado en una reducción de las por muertes por accidentes de tránsito.

Para avanzar en el conocimiento de la violencia en Cali, con el apoyo del Centro de Investigaciones en Salud y Violencia (CISALVA), de la Universidad del Valle, se extendió la vigilancia epidemiológica a las lesiones no fatales de ori-

gen violento. Se ha recolectado sistemáticamente información en instituciones de salud de las dos comunas donde se registran más hechos de violencia, incluyendo circunstancias, tipo de arma, lugar y hora, y características de víctimas y victimarios. La información, que se obtiene directamente de los heridos, ha permitido ampliar la recabada para homicidios y aumentar el conocimiento sobre la lógica de la violencia urbana.

La información recolectada en 1996 sobre lesiones no fatales (Concha y otros, 1997) mostró que más del 50 por ciento de las lesiones no fatales se producen en domingos y días feriados, y que más del 70 por ciento de ellas se ocasionan en horas de la noche. Los hombres jóvenes son las víctimas más frecuentes (66 por ciento son menores de 29 años). La información mostró además que casi el 47 por ciento de los lesionados estaban consumiendo bebidas alcohólicas cuando sucedió el episodio y que el 6 por ciento de las víctimas tenía antecedentes de hechos violentos. El 15 por ciento de las víctimas estaba armada cuando ocurrió la lesión, y 31 por ciento de ellas conocía al agresor. Casi un 47 por ciento fueron heridos con arma blanca, y el 24 por ciento fueron lesionados en el hogar.

Actualmente están en diseño y prueba modelos de vigilancia de maltrato a la mujer y al menor, para recabar información pertinente al conocimiento de la violencia familiar. Estos modelos se están desarrollando con CISALVA, con la Red de Prevención del Maltrato al Menor, y con organizaciones de defensa de la mujer.

DESEPAZ ha apoyado investigaciones de las universidades locales sobre temas y violencias específicas, tales como la impunidad en Cali (1995); el secuestro y desaparición de personas, la "limpieza social" en Cali, 1990–1995 (véanse los cuadros 4.6 y 4.7); experiencias de negociación con actores de violencia política; y estudios etnográficos de la violencia en dos comunas de Cali (1996). Este último estudio, realizado con base en historias de vida y entrevistas en profundidad, estuvo orientado a explorar las hipótesis e interpretaciones sobre la violencia de la población de las comunas de la ciudad con mayores tasas de homicidio.

Conjuntamente con la Organización Panamericana de la

CUADRO 4.6. DESAPARECIDOS EN CALI, 1995–96

Año	reportados	aparecieron muertos	continúan desaparecidos	%
1995	461	26	137	29,7
1996	255		40	122
	47,8			

Fuente: Personería Municipal de Cali

Salud y el Ministerio de Salud, DESEPAZ ha apoyado al CISALVA en una investigación sobre percepciones, actitudes y creencias relacionadas con la utilización de la violencia. En el estudio se han identificado actitudes hacia la violencia/no violencia mediante una encuesta de población realizada en Cali (y en otras cinco ciudades de Colombia en agosto de 1996), en la que se recogió además información demográfica, percepciones sobre normas, intenciones y victimizaciones. En total se realizaron en Cali 3.000 encuestas con una sobremuestra para varones de edades comprendidas entre los 15 y los 34 años. Entre otros resultados se encontró, por ejemplo, que existen situaciones para las que es significativa la aceptación de soluciones violentas, como puede verse en el siguiente cuadro:

CUADRO 4.7. PORCENTAJE DE PERSONAS DE CALI QUE APRUEBAN EL PARAMILITARISMO Y LA "LIMPIEZA SOCIAL"

Aprobación de	mujeres	hombres	
		35 años<	>35 años
paramilitarismo	6,8	11,8	6,6
"limpieza social"	12,1	15,1	11,0

Fuente: Vélez, 1997

Fortalecimiento de las instituciones de policía y justicia

Para mejorar la eficiencia de la policía, DESEPAZ ha gestionado recursos para modernizar sus medios de transporte y comunicaciones. Por otra parte, ha contribuido al mejoramiento de las condiciones sociales de los agentes de policía, entregando a 600 de ellos lotes para construir sus viviendas, ofreciéndoles oportunidad a cerca de 2.000 agentes, para hacer o terminar sus estudios de bachillerato, y les ha ofrecido opciones de formación técnica. En 1996, por ejemplo, apoyó la capacitación de 70 agentes como técnicos de sistemas.

Con el fin de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad, DESEPAZ ofrece a los agentes de policía talleres de formación en derechos humanos. En el programa "Escuela vivencial cívica con la policía" en 1996 se capacitó a 45 agentes en resolución de conflictos y técnicas de trabajo comunitario. Estos agentes, como parte de su práctica, impulsan proyectos comunitarios con grupos de barrios: escuelas para padres, actividades musicales con grupos de rap, juegos deportivos entre grupos juveniles, actividades culturales, danza, títeres y pintura para jóvenes y niños.

Para contribuir al mejoramiento de la acción de la justicia, DESEPAZ ha actuado en el sentido de facilitarle a la comunidad el acceso a las instituciones de justicia. En ese sentido apoyó, conjuntamente con organizaciones privadas y el ministerio de justicia, la creación de casas de justicia en

dos comunas de Cali. En las mismas, se concentran servicios de justicia: fiscalía, inspecciones de policía, comisarías de familia y Personería Municipal, con el fin de atender demandas, conciliar desavenencias y ayudar a resolver problemas de índole legal.

Para mejorar la calidad del sistema judicial, el programa ha contribuido a dotar de computadoras a los juzgados, comisarías de familia, inspecciones de policía y fiscalías. En ese proceso, apoyó con otras instituciones la instalación de una red informática para el control y seguimiento de denuncias en inspecciones de policía y en comisarías de familia. En convenio con las facultades de derecho, coadyuvó para poner en marcha veinte consultorios jurídicos populares y diez centros de conciliación en diferentes partes de la ciudad. Por último, DESEPAZ ha capacitado a aproximadamente 300 promotores de derechos humanos y conciliadores y 140 inspectores de policía en criminalística.

Educación y comunicación para prevenir la violencia

Con el fin de fomentar el desarrollo de una cultura de respeto y tolerancia, DESEPAZ puso en marcha una serie de programas y actividades de educación para la convivencia social. Entre las acciones desarrolladas, con apoyo de organizaciones no gubernamentales, las comisarías de familia y la Personería Municipal, ha capacitado a cerca de 2.000 padres y madres de familia en técnicas de comunicación intrafamiliar, manejo de emociones y resolución de conflictos. Mediante el proyecto de "Educación para la participación y la convivencia ciudadana" (EDUPAR), capacita personas para explorar soluciones a conflictos vecinales y de comunicación con el Estado.

En las comunidades, DESEPAZ ha promovido talleres de formación de capacitadores en derechos humanos de los que participan grupos de mujeres y jóvenes, sindicalistas y maestros de escuela. Con el apoyo de organizaciones culturales ha estimulado la organización de grupos de teatro en casi la mitad de las comunas de Cali, orientados a promover los derechos humanos y valores de respeto y convivencia social. Por otra parte, apoya la formación de "mesas de trabajo por la paz", para discutir, diseñar y ejecutar acciones locales, y organiza y apoya movilizaciones en favor de la paz. Entre éstas, vale mencionar la marcha de 20.000 niños, realizada en 1994, para estimular la entrega voluntaria de armas de juguete, y las "jornadas de vacunación contra la violencia" en las que cerca de 50.000 personas se "vacunaron" simbólicamente contra la violencia en 1996.

Para apoyar actividades escolares en favor de la convivencia armónica, DESEPAZ organizó una videoteca sobre cultura democrática, conformada por 120 videos, fichas bi-

bliográficas y guías para educadores y alumnos. Estas videotecas fueron entregadas a centrales didácticas que operan en las diferentes comunas y a algunos centros educativos. Asimismo, ha realizado actividades para comprometer a los medios de comunicación con la paz y la convivencia, y ha desarrollado, impulsado y apoyado programas realizados a través de ellos para promocionar valores de respeto y civismo. Con el proyecto "Noticomuna", incorpora jóvenes a la realización de noticieros comunales y programas de video sobre situaciones en los barrios.

Con apoyo de CISALVA desarrolla actualmente un programa de comunicación en el que se difunden historias reales de resolución de conflictos, como medio para promover la adopción de actitudes y comportamientos pacíficos para enfrentar situaciones en las que se recibe algún tipo de agresión. Estas experiencias se transmiten semanalmente por prensa, radio y televisión.

Ampliación de oportunidades para los jóvenes

Una de las características de la violencia urbana en la sociedad contemporánea es su relación con la acción de bandas o pandillas juveniles. Las rupturas familiares, el desempleo, la desintegración de los valores tradicionales y la marginalidad social, empujan a muchos jóvenes a reconstruir su identidad integrando pandillas. Estas se forman habitualmente con jóvenes desarraigados, que tienen problemas personales y familiares, y que encuentran en las pandillas opciones de valoración, solidaridad, lealtad, protección, apoyo, o la posibilidad de obtener dinero. Entre los jóvenes que realizan actos violentos, muchos se ven impulsados a cometerlos porque a su vez han sido víctimas de la violencia y se ven condicionados para recrearla. La acción delictiva de bandas juveniles lleva equivocadamente a confundir a muchos grupos juveniles con organizaciones criminales. Acusar a todos los jóvenes integrantes de pandillas de ser causantes de la violencia, ha llevado a soluciones equivocadas y a veces extremas.

DESEPAZ, para influir en forma positiva en las bandas juveniles existentes en la ciudad, estableció el programa "Parces", con el objeto de ampliar las oportunidades de educación, empleo y recreación de los jóvenes. El programa ha apoyado la creación de microempresas, de cooperativas, y ha ayudado a vincular laboralmente a 500 jóvenes en el mantenimiento de parques y obras de infraestructura de la ciudad. Además, ha promovido olimpiadas intercomunales y campeonatos de fútbol entre las bandas juveniles, e impulsa programas artísticos y culturales con los jóvenes. Actualmente apoya a 30 grupos musicales juveniles, que—utilizando la música como formato—realizan actividades en

favor de los derechos humanos y la prevención de la violencia.

Igualmente, estimula a los jóvenes a convertir sus iniciativas en propuestas, y a negociarlas con la administración municipal. En mayo de 1993, en respuesta al Pacto Social por la Paz y la Convivencia, unos 200 jóvenes integrantes de cuatro bandas violentas entregaron públicamente sus armas al alcalde. En contraprestación, la administración municipal se comprometió a financiar las propuestas de los jóvenes en materia de educación, empleo y recreación. Por último, para facilitar la reinserción de 150 jóvenes ex guerrilleros, DESEPAZ los apoyó, en convenio con centros educativos de la ciudad, para terminar el bachillerato y establecer cooperativas de producción y microempresas.

Promoción de la participación ciudadana

El programa DESEPAZ estimula de varias maneras la vinculación de los ciudadanos al diagnóstico de los problemas de inseguridad y a la búsqueda y concertación de soluciones. Por una parte, apoya y participa en consejos de gobierno comunitarios, en los que el alcalde y su gabinete pactan compromisos en las comunas con las organizaciones comunitarias, y revisan periódicamente su cumplimiento. Así mismo, se vincula y apoyan procesos participativos de planificación de las comunas estimulando la intervención ciudadana en los diagnósticos de los problemas de seguridad y en la elaboración de soluciones.

DESEPAZ realiza además foros mensuales amplios o "Diálogos para hacer ciudad" en los que invita a personajes de la vida nacional y local para discutir y analizar los problemas de la ciudad y su relación con la violencia. También promueve y apoya procesos intersectoriales e interinstitucionales de análisis y búsqueda de solución a la inseguridad. En esa perspectiva, se vincularon y apoyaron en 1996 dos Cumbres de Seguridad organizadas por iniciativa del sector privado.

Fomento del desarrollo social

La alcaldía de Cali ha realizado esfuerzos importantes de inversión social, como mecanismo para disminuir la violencia. En 1993 empezó a desarrollar la Ciudadela DESEPAZ, el plan de vivienda popular más grande de Colombia, mediante el cual se pusieron a disposición de la población de menores recursos, a precios subsidiados, 25.000 lotes para la construcción de viviendas. En 1996, diez firmas constructoras de la ciudad estaban vinculadas a planes de vivienda social en la Ciudadela DESEPAZ. Algunos de estos proyectos han sido subsidiados por los gobiernos nacional y municipal. Entre éstos, está el plan para reubicar 1.200

familias pobres que habitaban zonas de riesgo en las laderas de la ciudad, con un costo por vivienda para las familias de 4.000 dólares, pagaderos en cuotas de 28 dólares mensuales. Además, es importante anotar que desde 1992 en adelante, las administraciones municipales han realizado un gran esfuerzo fiscal para ampliar cupos escolares, mejorar la dotación de las escuelas, y expandir la cobertura de salud.

Efectos del programa

Uno de los resultados más importantes del programa DESEPAZ ha sido la institucionalización de un enfoque que compromete a la administración municipal con la prevención y el control de la violencia. El gobierno nacional ha reconocido la trascendencia del programa y ha apoyado financieramente sus acciones, desde 1994 en adelante, con aproximadamente US\$1.300.000 por año. Por su parte, el consejo municipal de Cali ha asignado recursos al mismo en sumas que han fluctuado anualmente entre los US\$2 millones y US\$2.7 millones. Para 1996 el programa contó con un apoyo financiero equivalente a US\$4 millones.

Uno de los logros más importantes del programa es el avance en el conocimiento de la fenomenología de la violencia en Cali. Los sistemas de vigilancia han servido de orientadores de política pública y para el diseño de acciones destinadas a prevenir y controlar la violencia. Además, DESEPAZ ha logrado establecer la coordinación de esfuerzos entre instituciones públicas y privadas que trabajan por la seguridad de los ciudadanos, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo social, en la perspectiva de hacer más eficientes todas las acciones.

Como consecuencia del programa se ha fortalecido la participación ciudadana en los diagnósticos locales de inseguridad y en el diseño de opciones para prevenir la violencia. Asimismo, DESEPAZ ha servido como punto de referencia y oportunidad de aprendizaje para muchos alcaldes de Colombia, sobre lo que se puede hacer desde las administraciones municipales para prevenir la violencia.

Por último, hay que señalar que aunque DESEPAZ ha actuado sobre varios de los factores de violencia con relativo éxito, muchos de esos factores escapan al resorte de la administración municipal y requieren intervenciones desde el ámbito nacional. Combatir la acción criminal y erosiva del narcotráfico, por ejemplo, está más allá de la competencia y capacidad municipal. Por eso un programa como DESEPAZ no es solución mágica para la violencia, pero sí puede efectuar una importante contribución a su entendimiento y reducción.

REFERENCIAS

- Alcaldía Municipal de Cali. 1994. "Juntos estamos haciendo de Cali la primera ciudad". Cali.
- Alcaldía Municipal de Cali. 1994. "DESEPAZ: lo que estamos haciendo por su seguridad". Cali.
- Alvarez, Adolfo A. 1996. "Violencia, Pobreza y Trabajo Social". Cali: Universidad del Valle, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano (versión mimeografiada).
- Camacho, Alvaro y Guzmán, Alvaro. 1990. Colombia: ciudad y violencia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.
- Concha, A., Espinosa, R. y Espitia, V.E. 1997. "Epidemiología de lesiones no fatales en Cali, 1996". Cali: Universidad del Valle, CISALVA. Informe de investigación (versión mimeografiada).
- Concha, A., Guerrero, R., Alvarez, A., Cobo, G. y de Roux, G. 1994. "Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ. Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia". En Concha, A., Carrión, F. y Cobo, G. (editores), *Violencias en América Latina*. Quito: PGU-ONU/Alcaldía de Cali.
- Concha, A. y Guerrero, R. 1995. "Violence as a Public Health Issue. Development, Security and Peace Program, DESEPAZ". Documento presentado a la 22a. Conferencia sobre salud internacional, realizada en Washington D.C. (junio).
- Cruz Neto, Otávio y de Souza Minayo, María Cecilia. 1994. "Exterminio: Violentação e Banalização da Vida". Río de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ (versión mimeografiada).
- de Roux, Gustavo I. 1994. "Ciudad y violencia en América Latina". En *Cuadernos de Salud y Desarrollo*, Vol. 2, agosto de 1994. Bogotá: Corporación Salud y Desarrollo.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). 1993. "Sondeo de opinión ciudadana sobre servicios prestados por instituciones en el ámbito municipal". Cali: Alcaldía Municipal.
- DESEPAZ. 1995. "Programa 1995-1998". Cali: Alcaldía municipal (versión mimeografiada).
- DESEPAZ. 1996. "Análisis de los homicidios comunes y en accidentes de tránsito ocurridos en Cali—Enero a diciembre de 1995". Informe elaborado por V. E. Espitia. Cali: Alcaldía Municipal (versión mimeografiada).
- DESEPAZ. 1996. "Informe de gestión". Cali: Alcaldía municipal (versión mimeografiada).
- Espitia, V.E., Guerrero, R. y Concha, A. 1994. "Vigilancia epidemiológica de los homicidios ocurridos en Cali, enero a diciembre de 1993. La epidemiología aplicada a la administración pública". En Concha, A., Carrión, F. y Cobo, G. *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: PGU-ONU/Alcaldía de Cali.
- Espitia, V.E., Guerrero, R., Concha, A. y McAllister, A.L. 1995. "Homicide Epidemiology in Cali". Documento presentado en The New Hampshire International Seminar, Durham (abril).
- Guerrero, Rodrigo. 1993. "Novedoso enfoque de Cali para enfrentar la violencia". *La Era Urbana* 1(4):12-13.
- Guerrero, Rodrigo. 1994. "La violencia y la inseguridad en Cali: un enfoque integral y preventivo". En Concha, A., Carrión, F. y Cobo, G. *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: PGU-ONU/Alcaldía de Cali.
- Guzmán, Alvaro. 1994. "Diagnóstico sobre la violencia homicida en Cali". Cali: Universidad del Valle, CIDSE (documento inédito).
- Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo. 1962. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Londoño, Juan Luis. 1996. "Violencia, psichis y capital social". Bogotá: Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Rubio, Mauricio. 1996. "Violencia, justicia y capital social". Universidad de los Andes, CEDE (versión mimeografiada).
- Vélez, Luis Fernando. 1997. "Actitudes y normas sociales relacionadas con la violencia en Cali". Cali: Universidad del Valle, CISALVA. Informe de investigación (versión mimeografiada).

Página en blanco a propósito

Prevención de la violencia juvenil: requisito previo para el desarrollo de la sociedad¹

Ronald Slaby²

La violencia es un problema crónico y creciente en todo el mundo. Adopta muchas formas, la mayoría de las cuales se aprenden durante la niñez y se arrastran durante la adolescencia y los primeros años de la edad adulta. Los patrones de violencia que se establecen en los primeros años pueden persistir durante toda la vida. Ante el aumento de la violencia juvenil a niveles epidémicos, la prevención y el tratamiento de la violencia y la victimización han cobrado una alta prioridad en todo el mundo. En todas las sociedades se requieren estrategias eficaces para evitar la violencia a efectos de asegurar un desarrollo social y económico estable y garantizar el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos.

La violencia afecta a la víctima, su familia, la comunidad y la sociedad en general. Provoca un deterioro de la comunidad y pone en peligro el desarrollo sano y sostenible. Desalienta la inversión—a menudo donde más se necesita—y amenaza la calidad de la vida. Absorbe una proporción significativa de fondos públicos y del producto interno bruto (PIB), y se dedican escasos recursos para la policía, la justicia penal y los servicios de salud. Se estima que los países pobres asignan el 14 por ciento de su PIB al control de las actividades delictivas. No obstante, la violencia amenaza el bienestar económico y la evolución de toda sociedad, en desarrollo o desarrollada. Éste fue el mensaje fundamental de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad,

Violencia y Salud organizada por la Organización Panamericana de la Salud en octubre de 1994. Es un mensaje que se repite y se refuerza en muchos países de América Latina.

Sin embargo, la violencia no es algo inmutable. Es posible entenderla y prevenirla. Para entender la violencia y encontrar formas de evitarla es necesario conocer muchos factores complejos que operan en combinación y se refuerzan mutuamente. Si bien nuestra comprensión de su interacción es imperfecta, es suficiente para desarrollar programas eficaces de prevención de la violencia. Se han formulado varios programas y políticas acertadas de prevención de la violencia—con base en sólidas pruebas de la investigación y de la práctica efectiva—que se están aplicando actualmente en muchos países del mundo. Se ha determinado que algunos de estos programas producen resultados positivos y pueden fácilmente adaptarse y aplicarse en otras sociedades.

El Centro de Desarrollo Educativo (Education Development Center, Inc., EDC), una fundación internacional sin fines de lucro dedicada a la investigación y el desarrollo, se ha convertido quizá en la organización no gubernamental de prevención de la violencia más grande de las Américas, así como en el líder mundial en la prevención de la violencia juvenil. El Centro para la Prevención de la Violencia y las Lesiones del EDC ha examinado, desarrollado y evaluado diferentes programas y estrategias de prevención de la violencia que pueden resolver eficazmente el problema de la violencia juvenil. Estas intervenciones tienen lugar a través de la familias, los sistemas educativos, los sistemas de atención de la salud, entidades gubernamentales, sistemas de justicia penal, los medios de comunicación y las organizaciones de servicios sociales. Los programas individua-

¹ Se publicará una versión ampliada de este artículo en: Slaby, R.G. 1997. Preventing Youth Violence through Research—Guided Intervention. En *Violence against Children in the Family and the Community*, (ed.) P.K. Trickett, C. Schellenback, Washington, D.C.: American Psychological Association (de próxima publicación).

² Científico Principal, Centro de Desarrollo Educativo, Centro para la Prevención de la Violencia y las Lesiones, Newton, MA. y Profesor de Educación y Pediatría, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.

les pueden fortalecerse aún más mediante la coordinación comunitaria entre estos sistemas de intervención así como a través de la planificación y aplicación estratégicas de políticas eficaces. Al proporcionar asistencia y cooperación a los países que reconocen la importancia de la prevención de la violencia, el Centro está comenzando a atender las necesidades de los países de todo el mundo desarrollando adaptaciones y aplicaciones de iniciativas programáticas para evitar la violencia en distintos estratos de la sociedad. Muchos países se han dado cuenta de que la prevención eficaz de la violencia juvenil no sólo es una inversión acertada para el futuro de su población, sino también un requisito previo para el desarrollo armónico de la sociedad.

Los patrones de violencia se desarrollan temprano y duran mucho

La violencia no es un comportamiento innato que ocurre en forma repentina y misteriosa en la adolescencia, sino un comportamiento aprendido a menudo a través de las primeras experiencias de los niños con los miembros de su familia, la escuela, los pares, la comunidad y los medios de comunicación. Por consiguiente, es fundamental intervenir en los primeros años, antes de que los patrones de pensamiento y acción que respaldan la violencia se vuelvan habituales, y deberá prepararse adecuadamente a la juventud de todas las sociedades para resolver los conflictos inevitables por medios pacíficos y socialmente constructivos.

Muchos niños del mundo entero crecen en sociedades que están padeciendo niveles extraordinarios de violencia, incluso letal. Lejos de estar protegidos de esta violencia, muchos niños pequeños viven rodeados de ella cotidianamente. Un número cada vez mayor de niños viven circundados por la violencia crónica en comunidades que han sido descritas como "zonas de guerra urbana" (Garbarino y otros, 1991). Otros niños crecen en sociedades donde la violencia juvenil es actualmente un problema menor pero que puede empeorar a menos que se tomen medidas preventivas eficaces.

Independientemente del nivel de violencia juvenil de una sociedad, la experiencia de los niños con la violencia no se limita a las zonas urbanas deterioradas socialmente, a la violencia que ocurre en las calles de su comunidad ni a ser víctimas directas de la violencia. Los niños, cada vez más prematura y frecuentemente, se ven involucrados en la violencia que tiene lugar dentro de sus familias, los medios de comunicación, las escuelas, los grupos de pares o los grupos de su comunidad. Como los niños transitan diariamente todos estos dominios sociales, la exposición a la violencia dentro de uno de ellos también puede influir su

comportamiento en los otros. Cuando los niños experimentan o son testigos de incidentes de violencia repetidamente en varios de sus dominios, los efectos pueden ser interactivos, debilitadores y ser indicios de que los niños se involucrarán más adelante en episodios de violencia.

Efectos claros y duraderos a través de la intervención coordinada

Como la violencia se aprende a temprana edad, puede desaprenderse, o pueden modificarse las condiciones para que nunca se aprenda (American Psychological Association, 1993). Si bien nunca es demasiado tarde para intervenir a efectos de modificar los patrones de comportamiento de un niño, es evidentemente más fácil hacerlo mediante una intervención temprana. La clave de la prevención reside en una intervención a tiempo, sistemática, coordinada y sostenida que reduzca las experiencias sociales de los niños que contribuyen a la violencia en tanto internalizan recursos que fomentan una vida saludable y eficaz libre de violencia.

La eficacia de una intervención dentro de cualquier dominio de la vida cotidiana del niño depende del grado al cual otros aspectos de su vida presenten experiencias sociales coordinadas y que se refuercen mutuamente durante el desarrollo del niño. Por ejemplo, los esfuerzos de prevención de la violencia por parte de los padres suelen perder efecto cuando no están apoyados o están contrarrestados directamente por las experiencias de los niños con los medios de comunicación, los grupos de pares, la escuela o las organizaciones de la comunidad. De la misma manera, las intervenciones desde la escuela o desde organizaciones juveniles pueden ser ineficaces para modificar los patrones de conducta de esos niños que presencian la violencia diariamente en sus familias, en experiencias con los medios o en grupos de pares. Por lo tanto, existe una importante oportunidad a nivel comunitario para seguir desarrollando, interconectando y efectuando intervenciones a efectos de evitar la violencia que se deriva de los ámbitos de la familia, la escuela, los medios, los pares y las organizaciones comunitarias.

Programas de prevención y tratamiento de la violencia juvenil

Todo programa integral para prevenir y tratar la violencia en cualquier sociedad debe incluir cuatro pasos interrelacionados: (1) evaluación; (2) planificación estratégica; (3) adaptación de intervenciones que han demostrado ser eficaces o promisorias en otras partes o desarrollo de nuevas intervenciones, y (4) puesta en práctica coordinada de estas intervenciones. Estos pasos requieren no solamente com-

promiso y voluntad política local y nacional por parte de las autoridades, sino también instrumentos, estrategias y conocimientos eficaces o las prácticas más eficientes para la prevención de la violencia. Para poder realmente evitar la violencia, las sociedades deben fortalecer sus conocimientos técnicos en prevención de la violencia y hacer que su población aprenda de las experiencias de otros pueblos. La prevención eficaz de la violencia requiere un vínculo entre nuestros dos tipos más importantes de conocimiento, es decir, la evidencia de la investigación y la sabiduría de la práctica.

El Centro para la Prevención de la Violencia y las Lesiones del EDC está estudiando actualmente las adaptaciones y aplicaciones a diversos niveles de la sociedad de una amplia variedad de programas de prevención de la violencia juvenil. Estos programas están enfocados hacia un conjunto amplio de grupos (como delincuentes juveniles, niños pequeños, familias, prestadores de servicios de atención de salud y productores de medios de comunicación), que utilizan un amplio conjunto de sistemas de intervención (institutos correccionales, escuelas, guarderías, centros de recursos para la familia, centros de atención de salud, estaciones de televisión, organizaciones de servicios sociales, etc.). A continuación se describen varios ejemplos de programas de prevención de la violencia. Cada uno de ellos integra la evidencia recogida en la investigación con experiencias prácticas en el desarrollo, la adaptación y la puesta en práctica de programas.

Delincuentes juveniles violentos: programa Viewpoints

Se formuló, con fondos procedentes del Centro de Educación Relacionada con la Ley del Estado de California, un programa de tratamiento orientado en la investigación para delincuentes juveniles violentos. El primer paso fue evaluar las habilidades cognitivas y las creencias que respaldan la violencia, planteadas en forma de hipótesis para diferenciar tres grupos de adolescentes: (1) delincuentes juveniles recluidos en un instituto correccional de máxima seguridad por crímenes violentos (asalto y agresión, robo, violación, intento de homicidio y homicidio); (2) estudiantes del ciclo secundario superior (con características demográficas similares a las de los delincuentes) cuyos maestros detectaron un gran despliegue de comportamientos agresivos, y (3) estudiantes del ciclo secundario superior con bajo nivel de agresión.

Las observaciones indicaron que los tres grupos diferían considerablemente tanto en sus habilidades específicas para resolver problemas sociales como en sus creencias generalizadas en favor de la agresión. Era más probable que los de-

lincentes violentos (y menos probable que los estudiantes con bajo nivel de agresividad) resolviesen los problemas sociales: a) definiendo los problemas en forma hostil; b) adoptando metas hostiles; c) buscando pocos hechos adicionales; d) generando otras soluciones posibles; e) previendo pocas consecuencias de la agresión, y f) escogiendo pocas soluciones de primer y segundo orden clasificadas como "eficaces". Además, en el caso de los delincuentes violentos, era mayor la probabilidad de que sus creencias fuesen en favor de la violencia, a saber: a) la violencia es una respuesta legítima, b) la violencia eleva la autoestima; c) la violencia ayuda a evitar una imagen negativa, y d) la violencia no provoca sufrimiento a la víctima (Slaby y Guerra, 1988).

Con base en estas observaciones se formuló un programa de capacitación en mediación cognitiva para atender cada uno de los factores cognitivos que, según se determinó, diferenciaban a los delincuentes violentos de sus pares en el ciclo secundario superior que no cometían delitos. El programa y la guía para maestros *Viewpoints: A Guide to Conflict Resolution and Decision Making for Adolescents* (Guerra, Moore y Slaby, 1995), consta de 10 sesiones que tienen por objeto ayudar a los delincuentes violentos, reunidos en grupos pequeños, a desarrollar aptitudes para resolver problemas sociales y a cuestionar sus creencias en favor de la agresión. La investigación a escala piloto permitió afinar una versión preliminar de este programa a fin de darle más relevancia y facilitar su puesta en práctica.

Para evaluar la eficacia de este programa de capacitación en mediación cognitiva a efectos de reducir la cognición en favor de la violencia y el comportamiento agresivo resultante, efectuamos una intervención y una evaluación de resultados. Se asignaron aleatoriamente delincuentes violentos de ambos sexos del instituto correccional al grupo de capacitación en mediación cognitiva, a un grupo de control de atención (que ofrecía atención profesional similar y participación en grupo en un programa de adquisición de aptitudes básicas laborales que no incluía capacitación en mediación cognitiva) y a un grupo de control que no recibió tratamiento alguno. En comparación con los delincuentes violentos de ambos grupos de control, los que participaron en el grupo de tratamiento demostraron mejoras en aptitudes cognitivas y creencias así como reducciones directamente relacionadas en comportamientos agresivos, impulsivos e inflexibles dentro de la institución, según observaciones de los profesionales residentes que no sabían quiénes estaban en tratamiento o no (Guerra y Slaby, 1990). En otro trabajo, aún inédito, encontramos que tendían a aplazarse las violaciones de las obligaciones im-

puestas durante la libertad condicional por parte de delincuentes violentos en el periodo de dos años a partir de su liberación de la institución.

El programa *Viewpoints* para delincuentes juveniles violentos fue presentado en una sesión especial ante el Congreso de los Estados Unidos (Slaby, 1993), y fue descrito en una serie de programas de televisión bajo el título *What Should We Do About Violence?*, que se difundió por primera vez por cadena nacional en los Estados Unidos en enero de 1995 (Moyers, 1995). Además, el programa *Viewpoints* ha sido adaptado por el Programa MedStar del Centro Hospitalario Washington de Washington, D.C. y como intervención central del Programa de Prevención de la Violencia en la Comunidad de Washington. Fue presentado por un equipo interdisciplinario de proveedores de servicios de atención de salud ante varios miles de estudiantes del ciclo secundario básico que habían cometido su primer delito y que residían en comunidades con las tasas de homicidio más elevadas de los Estados Unidos.

Estudiantes del ciclo secundario básico: agresores, víctimas y espectadores

El Centro de Desarrollo Educativo, con fondos de los Centros de Control y Prevención de Enfermedades (Slaby, Wilson-Brewer y Dash, 1994), elaboró y evaluó durante un periodo de cinco años una intervención para estudiantes del ciclo secundario básico titulada *Aggressors, Victims and Bystanders: Thinking and Acting to Prevent Violence*. El objetivo principal de este proyecto era elaborar un curso sobre prevención de la violencia que sería impartido a estudiantes del ciclo secundario básico en comunidades con alto riesgo de violencia. La estrategia integraba un enfoque de salud pública con prevención primaria y una investigación en el ámbito de las ciencias de comportamiento sobre el desarrollo y el control de la agresión. El curso tenía por objeto reducir la violencia modificando los patrones de pensamiento que hacen que un individuo se involucre en incidentes de violencia en el papel de agresor, víctima y/o espectador. A diferencia de la mayoría de los programas y estrategias para la prevención de la violencia, que tradicionalmente se han centrado sólo en el agresor, esta intervención también aborda los papeles separados pero interrelacionados de las víctimas y los espectadores y sugiere que los tres actores pueden internalizar aptitudes para pensar y actuar de tal manera que se puedan resolver los problemas de manera no violenta.

Por lo general, un niño agresivo tiende a actuar impulsivamente, cree en el uso de la violencia y carece de aptitudes para resolver problemas sociales de manera minuciosa

y eficaz. Si bien estos hábitos de pensamiento proporcionan una base fuerte y duradera para predecir el riesgo de violencia de un individuo durante el curso de su vida, pueden modificarse mediante una intervención curricular. Sabemos además que el niño agresivo selecciona cuidadosa y repetidamente a ciertos niños como víctimas. El niño que es víctima repetidas veces también puede desarrollar hábitos de pensamiento que lo colocan en riesgo de involucrarse en situaciones de violencia. Dado que el comportamiento violento ocurre comúnmente en presencia de testigos, la mayoría de los niños—que no son agresores ni víctimas—siguen desempeñando un importante papel que con frecuencia hace que se produzca o no un hecho violento. Algunos espectadores refuerzan la violencia por medio de su aceptación pasiva, instigación o estímulo activo, en tanto que otros ayudan a evitarla retirándoles su apoyo o tomando medidas preventivas.

El curso fue desarrollado y evaluado en tres pasos, y cada uno contiene un método específico de investigación, complementado por la colaboración activa e intensa de peritos asesores, maestros y estudiantes. En primer lugar, realizamos una investigación básica para evaluar las aptitudes cognitivas, creencias e intentos de comportamiento de cada estudiante en relación con su tendencia, clasificada por sus pares, a involucrarse en un conflicto como agresor (por ejemplo, iniciando peleas), como víctima (por ejemplo, siendo objeto de la agresión), o como espectador que respalda la agresión (por ejemplo, alentando una pelea). En segundo lugar, desarrollamos un programa preliminar basado en nuestras observaciones de los factores cognitivos que respaldan la violencia, así como la revisión extensa de 33 programas afines. A continuación revisamos el programa preliminar con base en una investigación formativa que tenía por objeto obtener información específica de los maestros y estudiantes sobre factores tales como claridad, pertinencia, adecuación a la edad, capacidad de atraer la atención y utilidad práctica. Por último efectuamos una investigación de resultados impartiendo el curso a más de 300 jóvenes en los primeros años de su adolescencia que residían en zonas urbanas deterioradas socialmente y de alto riesgo y evaluando su eficacia, en comparación con un grupo de control que no recibió tratamiento, para reducir los patrones violentos de pensamiento y comportamiento. Las observaciones proporcionaron un apoyo limitado a los efectos hipotéticos de la intervención. La intervención curricular dio lugar a cambios: a) la creencia por parte de los estudiantes de que la violencia no es una respuesta deseable; b) su intención de resolver el conflicto sin agresión, de procurar información pertinente y de evitar conflictos, y c)

su conducta, autoevaluada, que indicaba un alejamiento de la aceptación pasiva y del estímulo a la agresión³.

Actualmente se está generalizando el uso del curso sobre agresores, víctimas y espectadores. En Illinois, donde la ley exige que se enseñe la prevención de la violencia en las escuelas secundarias públicas, tanto en el ciclo básico como en el superior, ha sido aprobado por la Comisión para la Prevención de la Violencia de Illinois. Actualmente, el Centro de Desarrollo Educativo de Newton, Massachusetts y el Centro para la Promoción de la Salud y la Educación de las Montañas Rocallosas de Denver, Colorado, ofrecen capacitación para impartir este curso. La adopción del curso en una escuela secundaria de ciclo básico de Boulder, Colorado, será tema de un próximo documental para la televisión preparado por la WNET que será difundido en la cadena PBS en 1997 con el título *Peaceful Solutions* (Peters, 1997). En estos momentos, en asociación con un grupo de organizaciones de Cali, Colombia, estamos analizando la manera de adaptar el curso para impartirlo en ese país.

Niños pequeños: prevención temprana de la violencia

Mediante el financiamiento conjunto de la Fundación Florence V. Burden y la Fundación de la Familia A.L. Mailman se elaborará un manual para maestros dedicado a reducir la agresión en niños pequeños. Su objeto es proporcionar a los maestros de niños de 2 a 7 años de edad estrategias prácticas y eficaces para reducir la agresión entre los alumnos en grupos y para dotarlos de las aptitudes y estrategias que necesitan para evitar la violencia en etapas posteriores de la vida.

A fin de asegurar que las estrategias de prevención de la violencia derivadas de la evidencia recogida en las investigaciones fueran presentadas en forma tal que resultaran útiles para los maestros, se diseñó un proceso escalonado con evaluaciones formativas. En primer lugar, se identificaron, recolectaron y analizaron varios cientos de estudios. En segundo lugar, una junta de asesores examinó el alcance preliminar, la organización y la estrategia para elaborar el manual y recomendó adiciones y cambios. Tercero, dos grupos de examinadores (de Boston y Seattle), cada uno integrado por maestros de enseñanza preescolar o del programa "Head Start", coordinadores educativos y especialistas en el desarrollo de la primera infancia, examinaron, clasificaron y evaluaron con sentido crítico un borrador preliminar del manual. Posteriormente se revisó el manual preliminar con base en los comentarios recibidos sobre su claridad, adecuación para la edad, pertinencia, capacidad de atraer la atención, tono y utilidad práctica. Por último, el

manual revisado se presentó ante diferentes peritos investigadores y profesionales en el campo de la educación de la primera infancia, y se efectuaron las revisiones finales.

El manual fue publicado en forma de libro bajo el título *Early Violence Prevention: Tools for Teachers of Young Children* (Slaby, Roedell, Arezzo y Hendrix, 1995) por la Asociación Nacional para la Educación de los Niños Pequeños. El libro presenta estrategias prácticas y eficaces para reducir la agresión y evitar la violencia en un formato útil para maestros preescolares, maestros del programa "Head Start" y otros prestadores de servicios de atención a la niñez. Estas estrategias se derivan de técnicas didácticas y estrategias curriculares basadas en la investigación que pueden utilizarse en programas de la primera infancia para reducir la violencia, fomentar interacciones sociales positivas y promover la capacidad de recuperación de los niños. En lugar de desarrollar un programa específico y delimitado de prevención de la violencia para los niños pequeños, se ofrece a los maestros un conjunto de herramientas prácticas para infundir las prácticas óptimas en la prevención temprana de la violencia durante su interacción cotidiana con los niños pequeños.

El libro presenta a los maestros los resultados de las investigaciones y aplicaciones didácticas afines con los cuales pueden abordar los temas de la violencia en seis esferas principales:

- Los maestros pueden preparar a los niños para manejar la violencia a la que pueden enfrentarse en el mundo real por medio de una combinación de estrategias. Pueden ayudar a los niños a reconocer la violencia y sus consecuencias y proporcionarles la oportunidad de expresar sus sentimientos y temores con libertad. Pueden además tocar los temas de seguridad y autoprotección con los niños, y aprender a reconocer y responder eficazmente a las reacciones traumáticas de los niños ante la violencia o el maltrato.

- Los maestros pueden organizar su entorno escolar para reducir al mínimo la violencia. Pueden estructurar el entorno físico y programático disponiendo y reorganizando el espacio físico del aula y de las áreas de recreación, los materiales y las actividades con miras a reducir al mínimo la agresión.

- Los maestros pueden establecer procedimientos concretos para responder a la violencia en el aula. Pueden responder eficazmente a la conducta agresiva ante incidentes comunes de conflicto y agresión, y cuando trabajan con los niños que manifiestan problemas repetidos y graves de conducta agresiva.

³ El informe final de este proyecto (incluyendo el curso, las medidas y las observaciones) puede solicitarse al Servicio Nacional de Información Técnica (National Technical Information Services) (Slaby, Wilson-Brewer y DeVos, 1994).

■ Los maestros pueden enseñar a los niños las aptitudes que necesitan para resolver sus conflictos de manera constructiva. Pueden *enseñar directamente aptitudes para prevenir la violencia desde el inicio* para que los niños pueden resolver los problemas sociales, convivir, e interactuar con determinación y consideración hacia los demás.

■ Los maestros pueden ayudar a los niños a *aprender estrategias no violentas de los demás*. Pueden ayudar a los niños a utilizar las aptitudes que están desarrollando para ver las conexiones entre ellos y los demás y para seguir ejemplos de conducta en la clase y en los medios de comunicación.

■ Los maestros pueden tomar medidas para dar más eficacia a las actividades de prevención de la violencia en el aula estableciendo relaciones con los padres, escuelas públicas, organizaciones comunitarias y organizaciones profesionales. Después de repasar las herramientas didácticas que se presentan en este libro, los maestros pueden utilizarlas para *desarrollar y llevar a la práctica un plan amplio de prevención de la violencia* en sus escuelas y en la comunidad.

Para resolver los obstáculos que podrían impedir una intervención eficaz, "Echo Bridge Productions" diseñó un proyecto titulado *Violence Prevention for Very Young Children*, que tiene por objeto desarrollar y evaluar la eficacia de un video de capacitación para motivar a los maestros a utilizar estrategias de prevención de la violencia orientadas por la investigación (Doepel, 1995). Este proyecto, financiado por el Instituto Nacional de Salud Mental de los Estados Unidos, evaluará los efectos separados y combinados de métodos en video e impresos de capacitación de maestros preescolares y del programa "Head Start" sobre la eficacia en la prevención de la violencia (por ejemplo, la convicción generalizada de que los maestros pueden ayudar a prevenir la violencia aplicando procedimientos fundamentados en la investigación). Esta versión preliminar del video de capacitación para maestros fue presentada recientemente en la reunión anual de la Asociación Nacional para la Educación de los Niños Pequeños (Slaby, Roedell, Doepel, Connell y Healy, 1996).

Familias: prevención de la violencia a través de la pediatría

Los pediatras y otros prestadores de servicios de atención de salud pueden ayudar a los padres y a sus hijos a desarrollar los hábitos de pensamiento que necesitan para protegerse de la violencia y tomar activamente medidas para evitar involucrarse con la violencia en el futuro. En los últimos 20 años, el Departamento de Pediatría del Centro de Salud Vecinal de la Zona Este de Boston formuló un programa de prevención y tratamiento de la violencia. Este estableci-

miento es la principal fuente de atención de salud para niños y adolescentes en una comunidad urbana aislada y deteriorada socialmente de 35.000 habitantes, principalmente caucásicos y latinoamericanos de la clase trabajadora. El programa fue iniciado por el Dr. Peter Stringham tras haber examinado los registros de la ciudad y descubierto que la causa principal de muerte prematura en los residentes que atendía el centro de salud era la violencia interpersonal. Con el transcurso del tiempo desarrolló diferentes aplicaciones prácticas para prevenir la violencia con los niños y sus familias (Stringham y Weitzman, 1988).

En 1987 se incorporó a este programa el modelo "hábitos de pensamiento" de mediación cognitiva y estrategias orientadas en la investigación, a efectos de organizar y desarrollar aún más diferentes intervenciones individuales (Slaby y Stringham, 1994). El programa, encuadrado en un marco desarrollista para abordar temas adecuados para la edad del niño y la familia, se centra en aspectos tales como el acceso a armas de fuego en el hogar, la exposición a la violencia en el hogar y la comunidad, la exposición a la violencia en los medios de comunicación, la aplicación uniforme y no punitiva de disciplina, la intimidación, el acceso al alcohol y otras drogas, las peleas callejeras, el maltrato doméstico y la violación. A efectos de poner en práctica este programa, se capacita a los pediatras para: a) elaborar un historial completo de la participación del niño en incidentes de violencia como agresor, víctima y espectador, o como agente no violento de resolución de problemas; b) enseñar a los padres formas de ayudar a sus hijos a desarrollar hábitos de pensamiento y patrones de conducta que faciliten la resolución no violenta de problemas, y c) coordinar visitas de seguimiento y apoyo para verificar los cambios que realizan los niños y sus padres para ayudar a prevenir la violencia.

Actualmente, un plantel de ocho médicos, cuatro enfermeras, dos asistentes de enfermería y doce empleados de apoyo administran el programa en el centro de salud, que procesa anualmente 7.000 visitas programadas y 16.000 visitas sin previa cita. Al aplicar el modelo de hábitos de pensamiento y técnicas de dramatización, el personal ha mejorado sus aptitudes de prevención y tratamiento de la violencia con niños y sus familias. Además, apoyándose en la importancia que tiene el centro de salud en la comunidad, el personal ha ayudado a hacer de la prevención de la violencia una prioridad en los programas juveniles vecinales y en las escuelas.

En el marco de una revisión de la capacitación en atención de salud de la zona de Boston, las facultades de medicina de la Universidad de Boston, Tufts y Harvard están

actualmente revisando sus planes de estudios para ofrecer a los estudiantes de medicina amplia capacitación y experiencia en prevención y tratamiento de la violencia (por ejemplo, Hospitales Escuela de Boston, Grupo de Trabajo sobre la Violencia Doméstica, 1996). Por su parte, la Facultad de Medicina de Harvard está tratando de integrar en sus planes de estudios las recomendaciones de los informes de los grupos de trabajo que se refieren a los temas de: armas y pandillas; relaciones/violencia entre adolescentes; maltrato de los ancianos, agresores y tratamiento de la agresión; violencia en los medios de comunicación; maltrato a los niños; agresión sexual; violencia doméstica; agresiones por motivos raciales, y contribuciones neurobiológicas a la violencia (Facultad de Medicina de Harvard, Reunión del Comité Directivo de Educación sobre la Violencia, 1996).

Usuarios de medios de comunicación: medidas correctivas para evitar la violencia

La Sociedad Médica de Massachusetts y su Alianza, en cooperación con la Fundación para el Plan de Salud Comunitario de Harvard, el Centro de Desarrollo Educativo y la Fundación Nacional para Mejorar la Televisión, organizaron una conferencia de planificación estratégica en noviembre de 1995, titulada "Remedies for Media Violence", en la que se debatieron las medidas correctivas para evitar la violencia en los medios de comunicación. El propósito de esta iniciativa era crear un foro de 110 profesionales de la salud, educadores, padres, líderes comunitarios y miembros de los medios de comunicación para generar, difundir y proponer medidas correctivas específicas para evitar la violencia en los medios de difusión. Los participantes se dividieron en cinco grupos de planificación estratégica, cada uno de los cuales generó tres medidas correctivas principales, la justificación de dichas medidas y los pasos para ponerlas en práctica: 1) medidas relacionadas con los medios y las empresas; 2) medidas de política y reglamentación; 3) medidas de salud pública y educación; 4) medidas para padres y maestros, y 5) medidas para la comunidad y grupos de acción. Quizá el aspecto más importante de esta iniciativa fue que "puso en contacto un grupo diverso de personas y organizaciones con el fin de desarrollar un plan de acción concreto" (Jeanne Gaz, Presidente, Massachusetts Medical Society Alliance, AMA Alliance Today, 1996, pág. 5).

Para desarrollar aún más las relaciones con la comunidad y promover la educación comunitaria sobre los efectos de las medidas para evitar la violencia en los medios de comunicación, la Sociedad Médica de Massachusetts y su Alianza, junto con UNICEF, el Hospital de Niños, el De-

partamento de Salud Pública de Massachusetts, el Centro de Desarrollo Educativo, la Fundación Nacional para Mejorar la Televisión y el Colegio Wheelock prepararon una amplia campaña de educación comunitaria, titulada "Seeing Through Media Violence". La campaña se centró en el 15 de diciembre de 1996, Día Internacional de la Radioteledifusión para los Niños, que Carol Bellamy, Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) había declarado el día para que la industria televisiva instituyese una gran campaña mundial contra la violencia (Bellamy, 1995). Además de recibir la cooperación de varias estaciones de la zona de Boston, se envió el siguiente mensaje a varios miles de estaciones de televisión de todo el mundo que se unieron a la celebración del Día Internacional de la Radioteledifusión para los Niños:

"La televisión es un maestro persistente y eficaz—y las lecciones se enseñan con un propósito explícito o sin intención alguna. La televisión puede continuar enseñando a nuestros hijos las lecciones irreales, engañosas y mortíferas que durante décadas han fomentado la violencia, el temor y la desensibilización, como ha confirmado claramente la investigación. O bien, este maestro puede diseñar un nuevo plan de lecciones que sirva a las necesidades de educación e información de todos los niños del mundo enseñándoles una amplia variedad de soluciones a los problemas de la violencia que sean precisas, eficaces y puedan salvar vidas. ¿Qué maestro televisivo escogeremos para que enseñe a nuestros hijos? Llegó la hora de decidirlo". (Slaby, 1996).

Comunidades: participación de los padres mediante el apoyo comunitario

Los padres pueden desempeñar varias funciones clave de prevención de la violencia: maestro, disciplinador, ejemplo de conducta, supervisor, líder comunitario y fuente de explicaciones. Los padres pueden ayudar a prevenir la violencia para sus hijos y para otros niños de la comunidad:

- enseñando directamente a sus hijos pequeños patrones de conducta sana y no violenta;
- aprendiendo y aplicando medios eficaces y no violentos de disciplina y corrigiendo a los niños cuando se portan mal;
- presentándose a sí mismos y ante los demás como ejemplos de conducta para resolver los conflictos sin violencia;
- supervisando la participación de los niños en los medios de comunicación, escuelas, grupos de pares y organizaciones comunitarias;
- encabezando esfuerzos comunitarios para desarrollar,

coordinar y prestar eficazmente servicios de apoyo;

- ayudando a los niños de la comunidad a extraer enseñanzas significativas de las distintas experiencias de prevención de la violencia y a trazar una trayectoria segura de desarrollo hacia la edad adulta;

- no obstante, muy a menudo los padres no cuentan con los recursos, aptitudes o respaldo de la comunidad para desempeñar eficazmente estas funciones.

En un proyecto financiado por la Fundación Bernard van Leer, de La Haya, Países Bajos, el EDC ha identificado tres comunidades (dentro de Hartford, Connecticut; Philadelphia, Pennsylvania, y Baltimore, Maryland) para poner en práctica una iniciativa comunitaria de prevención de la violencia que tiene por objeto reducir o evitar daños a niños de tres a diez años de edad como resultado de haber presenciado incidentes de violencia (Brilliant, 1996). Si bien estas comunidades enfrentan problemas de violencia juvenil, también han generado un gran potencial para que los padres puedan desempeñar sus funciones cruciales de prevención de la violencia. Además, estas comunidades han desarrollado el potencial de promover iniciativas de prevención de la violencia en los niños pequeños, que constituyen importantes interconexiones entre los dominios de la familia, los medios, la escuela, los grupos de pares y la comunidad. Estas iniciativas comunitarias de múltiples dominios, combinadas con una mayor participación y respaldo de los padres, pueden servir para crear el entorno de apoyo que necesitan los niños pequeños para superar los problemas de la violencia juvenil y erradicar la violencia de sus vidas.

Enfoque integral para la prevención de la violencia

En las últimas décadas, varias disciplinas y comunidades han logrado comprender mucho más el problema de la violencia y han formulado programas eficaces para evitarla y tratarla. No obstante, muy a menudo, las enseñanzas de estos esfuerzos pioneros no han sido bien difundidas, y

pocos de estos programas eficaces se han adaptado para su uso en otras sociedades. La adaptación y ejecución de programas eficaces de prevención de la violencia con su debida responsabilización pueden constituir un método eficaz y de bajo costo para reducir la violencia y asegurar el sano desarrollo de la sociedad.

En los Estados Unidos se ha elaborado y se está comenzando a poner en práctica un plan nacional para la prevención de la violencia (Earls, Slaby, Spirito, y otros, 1991). La Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos ha estimado que podrían ahorrarse entre seis y ocho dólares por cada dólar que se invierte en programas de prevención de la violencia con su debida responsabilización (McDonald, 1992). Esta estimación se basó en los programas de prevención de la violencia moderadamente eficaces que ya existían, pero podrían lograrse ahorros mayores si se mejorase la eficacia de los programas actuales mediante una investigación bien concebida.

Los programas eficaces para prevenir la violencia juvenil se basan, por lo general, en tres principios fundamentales:

- Intervención oportuna y preventiva.
- Reducción de las experiencias sociales que contribuyen a la violencia.
- Fortalecimiento de los recursos internos de protección contra la violencia.
- Coordinación de estrategias en las distintas esferas sociales de la vida del niño: familia, medios de comunicación, escuela, pares y organizaciones comunitarias.
- Vínculo entre la evidencia de la investigación y la sabiduría de la práctica.

La evolución reciente de los programas para prevenir y tratar la violencia juvenil ofrece bases concretas sobre las cuales puede construirse un mensaje de esperanza: Contamos con el conocimiento y los medios para comenzar a ofrecer a los jóvenes las experiencias sociales y los recursos internos que los prepararán para manejar eficazmente la violencia que enfrentan hoy en día y para poder evitarla en el futuro (Eron, Gentry y Schlegel, 1994).

REFERENCIAS

- American Medical Association Alliance Today. 1996. Tackling TV Violence. *AMA Alliance Today*, (marzo/abril): Chicago, IL págs. 4-7.
- American Psychological Association. 1993. *Violence and Youth: Psychology's Response. Vol. I: Summary of the American Psychological Association Commission on Violence and Youth*. Washington, D.C.: American Psychological Association.
- Bellamy, C. 1995. Intervención ante la Conferencia Internacional sobre la violencia en la pantalla y los derechos de los niños. Lund, Suecia. Septiembre.
- Boston Teaching Hospitals. Domestic Violence Task Force Report and Recommendations. 1996. Deaconess Hospital, Boston, MA.
- Brilliant, K. 1996. Securing the Future for Young Children: Parents and Para-professionals Develop Community-based Approaches to Violence Prevention and Trauma Reduction. Propuesta del Centro de Desarrollo Educativo a la Fundación Bernard van Leer. Newton, MA: Education Development Center.
- Doepel, D. G. 1995. *Violence Prevention for Very Young Children*. Propuesta para solicitar una donación remitida por Echo Bridge Productions al Instituto Nacional de Salud Mental, Small Business Innovative Research.
- Earls, F.J., Slaby, R.G., Spirito, A. y otros. 1992. Prevention of Violence and Injuries Due to Violence. En *Injury Control: Position Papers from the Third National Injury Control Conference: Setting the National Agenda for Injury Control in the 1990s* (págs. 159-254). Atlanta, Georgia: Centros de Control de Enfermedades. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos.
- Eron, L.D., Gentry, J. y Schlegel, P. (editores.). 1994. *Reason to Hope: A Psychosocial Perspective on Violence and Youth*. Washington, D.C.: American Psychological Association.
- Garbarino, J., Kostelny, K. y Dubrow, N. 1991. *No Place to be a Child: Growing up in a War Zone*. Nueva York: Lexington.
- Guerra, N.G., Moore, A. y Slaby, R.G. 1995. *Viewpoints: A Guide to Conflict Resolution and Decision Making for Adolescents (Curriculum)*. Champaign, IL: Research Press.
- Guerra, N.G., y Slaby, R.G. 1990. Cognitive Mediators of Aggression in Adolescent Offenders: 2. Intervention. *Developmental Psychology* 26 (269-277).
- Harvard Medical School. Violence Education Steering Committee Meeting. 1996. Office of Educational Development, Harvard Medical School, 260 Longwood Avenue, Boston, MA 02215.
- McDonald, G.J. 1992. Testimonio presentado ante la Comisión de Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos. *Congressional Record*. Washington, D.C. Marzo.
- Moyers, W. 1995. *What Can We Do About Violence?* Public Television Service, documental televisivo. Nueva York: Public Affairs Television / WNET.
- Peters, J. 1997. Peaceful Solutions. Public Television Service. Documental televisivo. Nueva York: WNET-TV.
- Slaby, R.G. 1993. *Preventing Youth Violence: What Works*. Invitación en sesión especial ante el Congreso de los Estados Unidos. Washington, D.C. Diciembre.
- Slaby, R.G. 1996. Declaración ante UNICEF el Día Internacional de la Radioteledifusión para los Niños. Waltham, MA: The Massachusetts Medical Alliance; Newton, MA: Education Development Center.
- Slaby, R.G. y Guerra, N.G. 1988. Cognitive Mediators of Aggression in Adolescent Offenders: 1. Assessment. *Developmental Psychology* 24: 580-588.
- Slaby, R.G., Roedell, W.C., Arezzo, D.A. y Hendrix, K. 1995. *Early Violence Prevention: Tools for Teachers of Young Children*. Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children.

- Slaby, R.G., Roedell, W.C., Doepel, D.G, Connell, B. y Healy, L. 1996. *Early Violence Prevention: It's Never too Early and It's not too Late*. Invitación a un simposio en la Reunión Anual de la Asociación Nacional para la Educación de los Niños Pequeños (National Association for the Education of Young Children), Dallas, Texas. Noviembre.
- Slaby, R.G. y Stringham, P. 1994. Prevention of Peer and Community Violence: The Pediatrician's Role. *Pediatrics* 94 (4) (suplemento): 608-616.
- Slaby, R.G., Wilson-Brewer, R. y Dash, K. 1994. *Aggressors, Victims, and Bystanders: Thinking and Acting to Prevent Violence*. (A Violence Prevention Curriculum for Grades 6-9). Newton, MA: Education Development Center.
- Slaby, R.G., Wilson-Brewer, R. y DeVos, E. 1994. Aggressors, Victims, and Bystanders: An Assessment-based Middle School Violence Prevention Curriculum. Informe Final de la Donación #103559 de los Centros de Control y Prevención de Enfermedades al Centro de Desarrollo Educativo, Atlanta, GA.
- Stringham, P. y Weitzman, M. 1988. Violence Counseling in the Routine Health Care of Adolescents. *Journal of Adolescent Health Care* 9: (389-393).

Viva Rio: proceso de integración cívica de la ciudad

Rubem César Fernandes¹

Antecedentes

La primera reunión de Viva Rio se celebró en septiembre de 1993, tras dos acontecimientos traumáticos: el asesinato, en el mes de julio, de ocho niños de la calle en las cercanías de la Iglesia de la Candelaria sita en el centro de la ciudad y el asesinato, en agosto, de 22 residentes de la favela Vigário Geral, en la zona norte, ambos hechos perpetrados por la policía en horas de la madrugada. Esos sucesos dieron un giro dramático, por lo irracional, a un ambiente caracterizado por diversas inseguridades de orden político (conflictos abiertos entre el gobierno del Estado y el gobierno federal, así como entre el gobierno del Estado y las elites locales); económico (pérdidas en la década del ochenta acentuadas por los efectos negativos de la transferencia de la capital, en un entorno inflacionario, desde Rio a Brasília; social (deterioro de los servicios públicos), y de identidad (la “ciudad maravillosa” proyectaba la imagen de un paraíso tropical perdido). La violencia urbana, que aumentó en los años ochenta con la expansión del narcotráfico, se tornaba en el símbolo, metonímicamente, de un sentimiento generalizado de inseguridad².

A la reunión mencionada asistieron unas treinta personas que fueron escogidas por su influencia en la formación de opiniones y que integraban un grupo *sui generis*, ya que ninguna de ellas ocupaba un cargo en la administración pública y todas provenían de los segmentos más diversos de la ciudad. Este grupo heterogéneo, competitivo internamente, y hasta conflictivo, animado por el sentimiento

común de que la ciudad estaba amenazada, se preguntaba qué hacer y cómo reaccionar.

De ese encuentro, y de otros más, surgió Viva Rio, cuyo lanzamiento, que se anunció en noviembre, tuvo lugar en tres momentos sucesivos en el mes de diciembre de 1993: un seminario (con una comisión de ciudadanos), un acto movilizador (dos minutos de silencio) y un acto religioso incluido en un espectáculo musical (oraciones por Rio).

El seminario funcionó como una comisión de ciudadanos que se reunió durante dos semanas y formuló preguntas a especialistas. Cerca de cuarenta personas representativas de la ciudad (industriales, sindicalistas, líderes comunitarios, intelectuales, representantes de los deportes, la cultura, los medios de información, las víctimas de la violencia), legas en materia de seguridad pública, escucharon a los especialistas y les plantearon preguntas, con el respaldo de un equipo de registro y sistematización. Había dos preguntas que orientaban los planteamientos: ¿qué puede hacerse en el corto plazo para disminuir la tasa de violencia? y ¿cómo podemos ayudar, nosotros que no somos el gobierno? Se rechazaron los discursos sobre “causas mayores” de la violencia y sobre “soluciones globales”, porque lo que se buscaba eran sugerencias específicas y factibles. De este seminario surgió un programa de trabajo que orientó los primeros pasos de Viva Rio.

El acto de movilización, con la consigna “Dé algo de su tiempo para Rio—deténgase para comenzar de nuevo”, se fijó para las doce horas del viernes 17 de diciembre. Se pidió a la población que ese día se vistiera de blanco, que colocara paños blancos en las ventanas, cintas blancas en los automóviles y que parara durante dos minutos, adonde estuviera, en la casa, en la calle o en el trabajo. El obje-

¹ Secretario Ejecutivo de Viva Rio.

² Las encuestas realizadas entre la elite local indicaron que el 98% estaba de acuerdo con la tesis de que “...la violencia urbana es un factor que le quita atractivo a la ciudad para las inversiones y negocios” (Plan Estratégico, 1995, y Fernandes y Carneiro, 1995).

tivo era silenciar a la ciudad en pleno día para que se detuviera a reflexionar sobre sí misma. El llamado fue recibido con emoción, el acto tuvo un éxito sorprendente y se logró la formación de una identidad fuerte, con sentido pacificador. El vestir ropas blancas en los actos cívicos se convirtió en una señal de adhesión al futuro común de la ciudad.

Las oraciones fueron al día siguiente, en los espacios abiertos y emblemáticos del centro de la ciudad. No se trató de un rito ecuménico, sino que por el contrario, se dio valor a la diversidad de creencias, y cada tradición ocupó el lugar que le convino y festejó a su manera. Se presentaron veinticuatro corrientes religiosas diferentes, lo que demuestra el carácter cosmopolita de un centro urbano como Rio de Janeiro, en aras de una unidad simbólica producto de la suma difusa de intenciones.

En síntesis, los primeros pasos de Viva Rio definieron su perfil de movimiento que combina la racionalidad pragmática con un simbolismo vibrante de llamamiento a la paz en la ciudad.

Coordinación

Viva Rio está dirigido por un consejo de coordinadores integrado por diecinueve personas que se reúnen mensualmente para orientar sus actividades. La composición tiene un carácter singular, ya que incluye líderes empresariales y sindicales, representantes de la elite cultural y de las *favelas*, de periódicos rivales, de católicos y de evangélicos, de simpatías divergentes en materia de política y partidos³. ¿Cómo logra mantenerse a lo largo del tiempo, ya hace más de tres años, un conjunto tan heterogéneo? Aunque todavía estoy sorprendido, hay seis razones que, en mi opinión, ayudan a explicarlo: la naturaleza personal y voluntaria de la participación; su carácter ajeno al gobierno y los partidos políticos; la concentración local de su mandato; un programa básico común; los efectos de sus acciones en la vida pública, y una actitud que invita a la acción.

³ El Consejo de Coordinación de Viva Rio está integrado por las siguientes personas: Betinho (Hebert Souza, sociólogo, IBAE, Acción Ciudadana); Caio Fábio D'Araújo, hijo (Presidente de la Asociación Evangélica del Brasil); Carlos Manoel C. Lima (Vicepresidente de la Confederación de Sindicatos Metalúrgicos del Brasil); Clarice Pechman (Economista, Presidenta de la Asociación Brasileña de Casas de Cambio); Eduardo Eugênio (Gouvêa Vieira (Presidente de la Federación de Industrias de Rio de Janeiro); Humberto Motta (Presidente de la Asociación Comercial de Rio de Janeiro); Itamar Silva (Coordinador General del Grupo ECO, líder de favelas); João Roberto Marinho (Vicepresidente de las Organizaciones Globo); Joaquim Falcão (Secretario General de la Fundación Roberto Marinho); Jorge Hilário Gouveia Vieira (abogado); Luis Fernando Levy (Presidente de Gazeta Mercantil); Maria Cristina Sá (Coordinadora de la dirección espiritual de menor, Arquidiócesis de Rio de Janeiro); Miguel Darcy de Oliveira (Secretario Ejecutivo de IDAC, asesor de Comunidad Solidaria); Ricardo Amaral (Empresario cultural); Roberto Medina (Empresario de publicidad, director de Artplan); Rubem César Fernandes (Secretario Ejecutivo de ISER y Secretario Ejecutivo de Viva Rio); Ruth Aquino (Jefa de Redacción del periódico O DIA); Walter de Mattos, Jr. (Empresario en el campo de las comunicaciones); Zuenir Carlos Ventura (periodista de Journal do Brasil y escritor). El grupo ejecutivo actual de Viva Rio está integrado por 15 personas que realizan campañas y proyectos en colaboración con un grupo numeroso de entidades comunitarias, asociaciones civiles y empresariales y cuenta, asimismo, con amplia colaboración de voluntarios.

■ **Voluntario**—Se trata de personas, no de instituciones que están presentes para expresar su opinión, que comparecen por voluntad propia, no para cumplir con una obligación profesional. En un principio fueron seleccionadas por un proceso espontáneo de participación personal, y posteriormente, por invitación intransferible. El Consejo se caracteriza por un ambiente informal que lo mantiene alejado de las limitaciones de la representación institucional y las decisiones que se toman en su seno no comprometen necesariamente a las organizaciones con las cuales están asociados sus miembros, lo que les otorga plena libertad de decidir por cuenta propia. Por otro lado, están allí precisamente porque cada uno, o cada una, aporta un patrimonio simbólico de peso que, una vez movilizado, deja una marca en la vida pública. Los consejeros, de distintos niveles sociales, actúan en pie de igualdad porque sus manifestaciones están relacionadas con algún segmento importante de la ciudad y, por lo tanto, existe el respeto mutuo.

■ **No gubernamental**—Ninguno de los consejeros ocupa un cargo en el gobierno. Si algún miembro del grupo decide postularse en una campaña electoral; debe pedir la separación, como ya ha ocurrido. Viva Rio está constituido por un grupo de personas que actúan en la vida pública, en espacios no gubernamentales quienes, como grupo, dan visibilidad al concepto de "sociedad civil" participativa. Aunque eventualmente simpatizan con ciertas tendencias partidistas, saben que deben abstenerse de manifestarlas en el entorno de Viva Rio y el hecho de que lo hagan, incluso en las épocas acaloradas de los procesos electorales, es prueba de que su convicción y ambición están orientadas hacia la creación de un espacio cívico propio, divorciado de los partidos políticos. Para ellas, y para la opinión pública en general, Viva Rio constituye una experiencia, y en su seno, estos herederos de una tradición que vinculaba inequívocamente la vida pública con la lealtad política, demuestran que existe otra posibilidad, la de participación en distintos niveles e instancias. Más aún, comulgan con la idea de que Viva Rio no puede evolucionar y transformarse en un movimiento político, en el sentido estricto de la palabra, y están convencidas de que el patrimonio simbólico acumulado en un entorno alejado de la política debe ser reinvertido de manera rigurosa para consolidar las instancias de participación cívica ajenas a la política y los partidos. Este es un punto clave, sin el cual el movimiento perdería credibilidad y se desintegraría.

El carácter "no gubernamental" no representa una posición contraria al gobierno, sino que, por el contrario, se fundamenta en la teoría—comprobada en la práctica—de que la viabilidad de las iniciativas civiles depende en últi-

ma instancia del buen funcionamiento de las instituciones estatales. Viva Rio surgió en un momento de crisis gubernamental y su significado simbólico trascendió a lo anticipado y en ciertos momentos parecía que era el “genuino” representante de la ciudad. El consejo coordinador negó claramente esa implicación subversiva, pero los gobernantes municipales no se convencieron. Por esa razón, evitó presentarse como oposición e incluso insistió en apoyar propuestas del gobierno que consideraba de interés general, a pesar de lo cual tuvo que encarar fuertes reacciones negativas del gobierno estatal y de la alcaldía. La falta de una cultura cívica que valorara la autonomía de la sociedad civil, sumada a la debilidad de la acción estatal en ese período, y paradójicamente, al éxito logrado por Viva Rio, acabaron por frustrar diversas posibilidades de colaboración. En ese sentido, hay indicaciones de una actitud más positiva porque, terminados los procesos electorales de 1994 y 1996 y una vez confirmada la neutralidad política de Viva Rio, el Estado comenzó a demostrar su interés en la participación positiva de la sociedad civil en la aplicación de las políticas públicas (Fernandes, 1996).

■ *La ciudad*—Foco local y decisivo para su identidad, el objetivo es Rio de Janeiro y sus subregiones, los barrios y las comunidades. Por tratarse de una ciudad de gran visibilidad, la acción se divulgó en el plano nacional y se mantiene un diálogo frecuente con la Unión y con otros estados, pero su referencia y su competencia son de naturaleza local. La compenetración con el drama local y la movilización de los habitantes en favor de su ciudad, es una innovación cultural frente a la tradición concentrada en el drama nacional. Viva Rio, así como el “Plan estratégico de la ciudad” y la campaña Rio 2004, han contribuido a demostrar que la “ciudad” es un campo fértil y concreto para el ejercicio del derecho ciudadano, y si bien nada impide en principio que se conciba un “Viva Brasil”, el tener a la ciudad como horizonte facilita y concreta la noción de que compartimos, a pesar de las diferencias, un conjunto de problemas y de búsqueda de soluciones.

■ *Programa básico*—La heterogeneidad del grupo trae consigo limitaciones en cuanto a lo que se puede decir o hacer en su nombre. No se está entre iguales, los preceptos y afinidades no se comparten de igual modo, y a pesar de la informalidad, es necesario un cierto protocolo. Por otra parte, hay muchos temas de interés para la ciudad que se evitan en las deliberaciones, como por ejemplo, las inversiones en energía nuclear (Angra I y II). Tampoco prosperan el tema de la privatización y los que son causa de división. Si se trata de un asunto que provoca controversias, no habrá de ser dirimido en el consejo puesto que éste fun-

ciona por consenso y no se espera que se pronuncie o actúe en todos los temas de importancia. No tiene una intención sistemática y convive cómodamente con la ambigüedad y la polisemia, pero sí busca cimentar principios y objetivos que, si bien elementales, son básicos para toda la ciudad y por lo tanto deben contar con una adhesión generalizada. Esta estrategia de consenso ha sido una experiencia dinámica, de momentos delicados, de tensiones a veces agudas, con variaciones de lo que puede o no considerarse consensual y no se traduce en una carta de principios, sino en un proceso de consultas mutuas que modifican, hacen evolucionar e imponen el “sentido común”.

■ *Gran visibilidad*—Sin duda, la participación en Viva Rio es estimulante por sus efectos. En tres años—1994, 1995 y 1996—en la prensa brasileña aparecieron artículos sobre sus acciones, más de tres por día en promedio. Su presencia en la radio y la televisión también fue intensa. Viva Rio es un fenómeno de los medios de información, en parte por la presencia de los directores de cuatro diarios en su consejo coordinador (*O Globo, Jornal do Brasil, O Dia, Gazeta Mercantil*), pero hay además otros hechos que lo explican. Un almuerzo mensual con una concurrencia promedio de 25 personas, ofrecido por el propietario de un restaurante, miembro del consejo, al cual asisten editores y columnistas de varios medios de información nacionales y extranjeros, creó el hábito de intercambiar ideas sobre los antecedentes de las cuestiones que constituyen una noticia en la ciudad. En esos almuerzos, personajes conocidos entran en contacto con la prensa, con los que producen las noticias diarias, y se crea, por repetición, una cierta connivencia de interpretación. Lo más importante, con todo, es que se trata de un estilo de trabajo que produce temas de interés para la prensa. Viva Rio produce hechos⁴. Agentes de publicidad frecuentan el Consejo de Coordinación y contribuyen regularmente, de modo voluntario, a las campañas de Viva Rio. En el Brasil, la palabra “campaña” está relacionada con acciones de comunicación, tanto en la política como en la publicidad comercial. Los agentes de publicidad comercializan a través de “campañas” y se supone que lleven a la esfera política la especialización de comunicación que hayan adquirido en el mercado. De esa manera se desarrolla una “comercialización pública” en la cual participa Viva Rio por la vía de campañas, que los medios de información publican y transmiten de manera gratuita. Ese nivel de exposición exige una prudencia constante, puesto que el emblema Viva Rio mantendrá su valor mientras con-

⁴ Entre las tres primeras personas que se contrataron en 1994, una era asesora de imprenta y la otra productora de noticias.

CUADRO 4.8. GRADO DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y GRUPOS SOCIALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE RIO DE JANEIRO (DE 1 A 10)

Institución/grupo social	Promedio	Respuestas válidas
Parientes	7,85	1548
Líderes religiosos	7,82	1296
Viva Rio	7,45	1287
Fuerzas armadas	6,75	1481
Justicia laboral	6,43	1397
Vecinos	5,83	1518
Patrón/empleador	5,43	903
Presidente del Brasil	4,99	1514
Justicia común	4,88	1407
Policía civil	4,59	1486
Policía militar	4,30	1479
Líderes sindicales	4,10	1082
Diputados por los que votó	3,96	1213
Alcalde de la ciudad	3,91	1483

Fuentes: ISER y CPDOC/FGV-RJ: *Pesquisa Lei Justiça e Cidadania*

serve credibilidad. Una encuesta de hogares en ocho municipios de la región metropolitana de Rio de Janeiro, que se realizó entre diciembre de 1995 y junio de 1996, calificó de excelente a Viva Rio en comparación con otras instituciones⁵ (véase el cuadro 4.8).

■ **Acción positiva**—Las preguntas iniciales sobre qué se puede hacer en el corto plazo y cómo podemos ayudar, siguen siendo el punto central de orientación del movimiento. Se pone la mira en los problemas, se incorporan los reclamos, se valoriza el drama social pero, en lugar de expresarlos en una retórica acusatoria, como se hacía en los discursos pronunciados en los movimientos sociales durante la Guerra Fría, se procura encontrar la manera de formularlos como propuestas positivas. Viva Rio, por la calidad de su nombre, tiene la obligación de pensar de manera positiva. Se trata, sin duda, de una limitación porque el drama y la emoción se alimentan de la negatividad. Sin embargo, en un entorno crítico, sobrecargado de imágenes negativas, como era el panorama de Rio de Janeiro a comienzos de los años noventa, la apertura de un horizonte positivo fue am-

pliamente acogida. Por otro lado, los discursos globalizantes desgastados crearon impaciencia y la demanda de soluciones concretas y, en las circunstancias actuales, la oratoria pública no se sustenta a no ser que pueda orientarse a resultados. Las propuestas positivas tienden a aglutinar la opinión, aunque sea de manera diferenciada, mientras que las negativas tienden a dividirla. El consejo de Viva Rio, al insistir en lo positivo, tiene menos posibilidades de encontrarse frente a líneas divisorias insalvables entre las opiniones.

Es obvio que las razones para el consenso, expuestas anteriormente, no excluyen la competencia y el conflicto. A diario hay competencia entre los periódicos, entre los católicos y evangélicos, y los sindicatos continúan organizando huelgas en Rio de Janeiro⁶.

Campañas y proyectos

Las acciones se dividen en campañas y proyectos que sustentan la visibilidad del movimiento y los resultados, respectivamente. Todos los años se ha llevado a cabo una campaña: en 1993 se hicieron dos minutos de silencio bajo la consigna "Dé algo de su tiempo para Rio"; en 1994 se propuso "Unir las fuerzas de Rio" contra el crimen, en el medio de una tormenta de conflictos políticos; en 1995 "La reacción Rio", frente a una ola de secuestros y de recrudescimiento de la violencia; en febrero de 1996, una campaña de solidaridad con las víctimas de las inundaciones y en el segundo semestre la movilización de la comunidad para promover a Rio como sede de las Olimpiadas del año 2004. En 1997 se anuncia una campaña para el desarme de la población civil, que se prevé adquirirá dimensión nacional. Como puede observarse, el tema de la violencia se repite y a él dedicará el resto de esta presentación.

Las primeras reuniones de Viva Rio, incluso antes de su lanzamiento, fueron el resultado de episodios de violencia. No obstante, se tenía conciencia de que los problemas de la ciudad eran más grandes, incluida una década de pérdidas económicas y sociales, por lo cual se debatió ampliamente acerca de los objetivos del movimiento y se llegó a la formulación siguiente: el horizonte es la ciudad entera y su entorno, pero el objetivo inicial será la violencia. Hubo acuerdo general de que la "inseguridad" era una expresión que simbolizaba la crisis de la ciudad en todas sus dimensiones.

Ese objetivo de interés común constituía un paso innovador para la mayoría de los presentes. El tema tenía una historia que dividía las opiniones, en síntesis la derecha promovía la represión mientras que la izquierda respondía con propuestas de políticas sociales; la derecha daba valor a la "seguridad" pero la izquierda esgrimía argumentos de "de-

⁵ La encuesta "Lei, Justiça e Cidadania: Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro", patrocinada por ISER y CPDOC/FGV fue realizada por José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro, Dulce Pandolfi y Mario Gryzman y contó con el respaldo de la Fundación Banco do Brasil y de la Fundación Ford. Fue una encuesta de hogares que se realizó en ocho municipios de la región metropolitana de Rio de Janeiro e incluyó 1.480 entrevistas en 180 distritos censales con personas mayores de 16 años.

⁶ Una huelga en el sector de la industria naval requirió negociaciones difíciles entre personajes que se encontraban cordialmente en el consejo de Viva Rio. Se produjeron episodios aún más candentes que pusieron en peligro las relaciones internas, pero se valora tanto la existencia de un espacio consensual que todos toman precauciones para que no desaparezca.

rechos humanos”; y la “policía” era un tema censurado, propio de los subterráneos oscuros de la sociedad, material para la prensa sensacionalista. Para encarar el tema en un entorno pluralista como el de Viva Rio, era necesario transformarlo, dándole nuevas orientaciones que se pueden resumir en dos puntos: i) seguridad y derechos civiles, y ii) ampliación del concepto de “seguridad”.

■ *La seguridad y los derechos civiles*—Era necesario quebrar el antagonismo entre la “seguridad” y los “derechos humanos”, factor determinante en vista del recuerdo del período autoritario reciente. Se admitió la tensión que crea la relación de esos dos conceptos, no obstante lo cual se pasó a insistir en su complementariedad, para lo cual se esgrimió el argumento básico siguiente: por un lado, la “seguridad” es un “derecho humano básico”, porque sin ella no es posible sustentar los demás derechos. La situación de los barrios pobres y de las *favelas* demostró ese punto de manera dramática: la libertad de palabra y el derecho de circular fueron prácticamente asfixiados en el clima vigente de inseguridad, los servicios públicos se perjudican y hasta la propia unidad familiar se ve amenazada porque el circuito de violencia ejerce atracción especial sobre los adolescentes. Por otro lado, se argumentó que la seguridad sin el derecho, en una sociedad abierta, es la que genera violencia y que el proceso legal es el más eficaz para estimular la seguridad.

Para poner en práctica ese argumento era necesario iniciar la aproximación entre los círculos de profesionales de la seguridad pública y los de protección de los derechos humanos. Fue por ello que en el seminario de fundación de Viva Rio, que se realizó en diciembre de 1993, con la comisión de ciudadanos, se invitó a los jefes de policía, secretarios de seguridad y distintos especialistas del sistema penal a que presentaran sus propuestas. El primero paso de acercamiento surgió del lado civil y se obtuvieron respuestas que sorprendieron por su concreción y competencia. Desde entonces se han realizado varios seminarios de ese tipo en distintas regiones del país, en los cuales Viva Rio es uno de los principales protagonistas en cooperación con el Ministerio de Justicia.

El diálogo en los seminarios se fundamentó en las dos preguntas originales ya mencionadas. La primera pregunta sobre qué se puede hacer en el corto plazo, suscitó una serie de propuestas y temas de proyectos, sin orden sistemático, que es una forma pasiva de abordar el tema ante la falta de organización de los resultados. Hay quienes opinan que es necesario realizar una reforma institucional profunda y radical de los sistemas de seguridad y de justicia, pero en vista de que se trata de una tarea delicada que requerirá hacer frente a resistencias empresariales, y teniendo en

cuenta el objetivo de promover los acercamientos, el consejo coordinador de Viva Rio optó por encarar el problema por partes. Se estimulan los proyectos específicos, viables a corto plazo, con la esperanza de crear una dinámica positiva que genere condiciones propicias para transformaciones más profundas en el futuro. En este sentido, Viva Rio, junto con el Ministerio de Justicia del gobierno federal, reconoce que los seminarios son una fuente de iniciativas positivas, por lo cual se están sistematizando sus resultados y produciéndolos en forma de manuales de orientación para duplicar experiencias exitosas, que se distribuirán a los órganos de seguridad y las organizaciones civiles de todo el país.

La segunda pregunta, “¿cómo podemos ayudar?”, es menos ingenua de lo que parece. Tiene connotaciones de acción positiva que conllevan la apertura de los sistemas de seguridad al diálogo regular con las organizaciones de la sociedad civil. Esta apertura pone de relieve los problemas internos de las corporaciones y ejerce presión para que se introduzcan cambios. La presión que ejerce la “oferta de ayuda” puede ser tan fastidiosa como las denuncias acusatorias, pero tiene la ventaja de crear una convivencia positiva dentro de las corporaciones.

La respuesta a esa segunda pregunta conlleva poner en acción un artículo de la Constitución brasileña de 1988, en el que se define a la seguridad pública como “...el deber del Estado, derecho y *responsabilidad* de todos”. Según la carta magna del país, no es solo el Estado, sino toda la ciudadanía la que tiene la responsabilidad de mantener la seguridad pública. Los proyectos para ponerlo en práctica son diversos. Se han multiplicado los Consejos Comunitarios que tienen como objetivo actuar con la policía y el sistema penal para buscar formas de cooperación⁷ y se ha observado un aumento de las acciones de ese tipo que, si bien son aisladas, al surgir como resultado de iniciativas, tienden a romper el aislamiento que caracterizaba a los órganos de seguridad y sustentar el concepto de integración entre la seguridad y la ciudadanía.

En la dinámica del acercamiento, adquiere un significado especial la acción policial comunitaria (*Community Based*

⁷ En Rio Grande do Sul se los denomina CONSEPRO y hay más de cien de ellos, cuya principal función es recaudar fondos en la comunidad para invertir en la fuerza policial. En otros estados tienen funciones diferentes. En Rio de Janeiro se creó una ONG con el objetivo concreto de poner en marcha el servicio de comunicación “Disque denuncia”, entre la población y la Secretaría de Seguridad, que es una réplica del programa Crime Stoppers de los Estados Unidos. Viva Rio, con el patrocinio del Ministerio de Justicia, abre centros de servicios legales en las favelas, y en Pernambuco, una ONG denominada GAJOP organiza una red de protección de testigos, en colaboración con la Secretaría de Seguridad del Estado, que en la actualidad tiene 54 testigos bajo su protección. Amnistía Internacional y otras organizaciones ofrecen cursos sobre derechos humanos en las academias de policía de varios estados; asociaciones comerciales organizan cursos y consultorías sobre “calidad total” para la policía militar y algunos centros de investigación académica han comenzado a especializarse en la preparación de información pertinente para la aplicación y vigilancia de las políticas de seguridad pública.

Policing), que adquirió prestigio internacional por el éxito que tuvo en Nueva York y que está divulgando la *Police Foundation* de Washington, D.C. Se trata de una filosofía que adjudica valor operacional a la interacción con las organizaciones comunitarias, a nivel micro, de cuadra y de barrio, para solucionar problemas que pueden provocar inseguridad y definir una estrategia para encararlos⁸.

■ **Ampliación del concepto**—El sentimiento de inseguridad que fue el origen de Viva Rio trajo a colación temas que no pertenecen propiamente al ámbito del crimen o el sistema penal. El tránsito en Rio de Janeiro es una fuente de violencia que demuestra, en cada esquina, lo difícil que es para esta sociedad ajustarse a reglas universales. A pesar de las señales regulares de tránsito, los usuarios continúan utilizando métodos de comunicación que, evidentemente, no funcionan a la par de la velocidad de los vehículos motorizados. La conducta en el tránsito es un tema prioritario, en particular, el transporte masivo, en autobuses que circulan a gran velocidad. La basura en los espacios públicos contribuye a la degradación de las vías públicas y de los locales de esparcimiento, que los transforma en lugares inhóspitos, y por extensión, inseguros. La conducta en lo que se refiere a la basura es otra prioridad. En los años ochenta se multiplicó la población de la calle, lo cual aumentó las oportunidades de obtener recursos en las vías públicas, sobre todo en las zonas de mayor actividad turística y nocturna. En general, se trata de mendigar o de ofrecer pequeños servicios, pero también se producen hurtos y violencias menores y ofertas de servicios ilícitos, como la venta de drogas y la prostitución. La presencia constante, el estilo insistente, la fluidez entre lo lícito y lo clandestino, la posibilidad de amenaza, los equipos desechables, son todos elementos que se suman para que no haya seguridad en las vías públicas. La población de la calle, delictiva o no, es otra prioridad. Los vendedores ambulantes, informales, ocupan aceras y plazas y venden mercaderías lícitas e ilícitas (contrabandos, producto del robo de cargas), y contribuyen a que haya en la ciudad una zona gris de actividades comerciales. Los terrenos cuya condición legal no está bien definida, que abundan en una ciudad como Rio de Janeiro, dan

pie a ocupaciones constantes y veloces que producen una serie de escaseces y conflictos. La reglamentación de la tierra urbana es otra prioridad. En síntesis, la seguridad y la violencia no se resumen en crímenes en el sentido estricto de la palabra. La política de seguridad debe tener una esfera de acción mucho más amplia e incluir la conformación de espacios públicos con normas de cortesía que permitan experimentar a diario la “seguridad pública”.

La ampliación del concepto tiene una consecuencia doble para la estrategia de acercamiento que persigue Viva Rio. Por un lado, demuestra que todos somos responsables del mantenimiento de la seguridad pública, pero por el otro, arroja nueva luz sobre las tareas que son competencia de los agentes de policía. La lucha contra el crimen no agota ni define la función policial. Los policías, que son responsables de la acción coercitiva que sustenta las leyes y las normas colectivas de conducta, deben intervenir en conflictos que no corresponden al código penal⁹. En realidad, la policía utiliza la mayor parte de su tiempo en actuar en pequeños delitos y conflictos, hecho que no se reconoce ni se valora, no se utiliza como elemento de formación ni para el trazado de estrategias concretas, y que no contribuye a su imagen (Kelling y Coles, 1996). Entretanto, esos pequeños conflictos abren un vasto campo de posible cooperación entre la ciudadanía, las instituciones privadas y el Estado para promover la seguridad pública y los derechos civiles.

Otro aspecto, aún más candente, es el de la marginación a la que fueron condenadas las zonas pobres de la ciudad, lo que en el Brasil se denominan *favelas*. La falta de servicios públicos y de vida asociativa legal, junto con los bajos niveles de ingreso, exponen a sus moradores a índices de violencia alarmantes que se reflejan, de manera indirecta, sobre toda la ciudad. Este es un tema que pasó a ser de interés central en Viva Rio, bajo la iniciativa de “incorporar las *favelas* a la ciudad” y a esos efectos se están realizando varios proyectos de desarrollo comunitario. Quisiera señalar aquí la relación que existe entre ese tema y los problemas de seguridad pública, así como las soluciones posibles. La presencia de la policía en las *favelas*, si no está acompañada por los otros servicios públicos y el diálogo con las asociaciones y entidades locales legítimas ante la sociedad legal, se convierte en una mera tiranía que provoca el rechazo y el rencor de los moradores. La policía, sin respaldo local, sólo puede conducirse como una fuerza extranjera de ocupación, capaz de producir miedo, pero ineficaz en el desempeño de su propia función.

⁸ Viva Rio y la Policía Militar de Rio de Janeiro llevaron a cabo una experiencia importante de acción policial comunitaria en el barrio de Copacabana, que fue interrumpida por el actual Secretario de Seguridad de la ciudad, pero que se ha difundido a otras regiones, como el estado do Espírito Santo, donde se está poniendo en práctica en varios municipios. Según la información de que disponemos, en 23 municipios del país se están realizando experiencias de ese tipo.

⁹ Un estudio de ISER constató que alrededor del 80 por ciento de los hechos registrados por la policía de Rio de Janeiro son conflictos de esa naturaleza (Muniz y Larvie, 1995). Otras fuentes indican que se trata de una tendencia que es común en el ámbito internacional.

REFERENCIAS

- Fernandes, Rubem César. 1996. *Privado, Porém Público—o Terceiro Setor na América Latina*, segunda edición. Relume Dumará, Rio de Janeiro (disponible también en inglés y español).
- Fernandes, Rubem César y Carneiro, Leandro Piquet. 1995. *Criminalidade, Drogas e Perdas Econômicas no Rio de Janeiro*: Informe de investigación, Rio, ISER.
- Kelling, George L y Coles, Catherine M. 1996. *Fixing Broken Windows*. Nueva York: The Free Press.
- Muniz, Jaqueline y Larvie, Patrick. 1995. *Um ano de Policiamento Comunitário. A experiência de Copacabana*, informe de investigación, ISER, Rio de Janeiro.
- Plan Estratégico (1995): *Diagnóstico da Cidade de Rio de Janeiro*, informe oficial presentado por el Alcalde Cesar Maia, el Presidente de la Asociación Comercial Humberto Motta y el Presidente de la Federación de Industrias, Arthur João Donato.

LA POBREZA URBANA Y LA VIOLENCIA EN JAMAICA

Caroline Moser¹

En Jamaica, la prensa hace constante referencia a la violencia urbana. Las historias describen gráficamente la forma en que la violencia no sólo mata, sino que constituye una amenaza para la seguridad personal, limita el acceso a los empleos y socava las organizaciones de base comunitaria. Las estadísticas indican que la violencia se ha incrementado en forma constante desde la independencia del país en 1962. Para fines de los años ochenta, la tasa de homicidios era el doble de la de los Estados Unidos, y la tasa de otros crímenes violentos se ha incrementado en forma aún más acelerada.

Si bien obviamente la violencia no se limita a las zonas urbanas o a los pobres, los crímenes violentos tienden a concentrarse geográficamente en las comunidades urbanas pobres, y más de la mitad de ellos ocurren en Kingston y St. Andrews. En 1994, casi las tres cuartas partes de los asesinatos y más del 80 por ciento de los tiroteos tuvieron lugar en Kingston, St. Andrew o Spanish Town. Tanto las víctimas como los perpetradores de los crímenes violentos tienden a ser hombres jóvenes, aunque la violencia involucra cada vez más a las mujeres. En Jamaica la violencia asume distintas formas: violencia política, violencia relacionada con las drogas y violencia doméstica.

Si bien el impacto de la violencia se siente en todos los niveles de la sociedad jamaicana, hasta ahora raramente se ha escuchado la voz de los propios pobres, oscureciendo los complejos detalles de las estadísticas. ¿Qué tipos de violencia afectan en realidad en mayor medida a los pobres? ¿Cuáles son las soluciones que ellos mismos consideran más efectivas? Un estudio reciente realizado por el Banco Mundial procura hallar respuestas a preguntas como éstas.

Debido a la importancia que reviste la violencia como factor contribuyente de la pobreza urbana, el estudio formó parte de la fase preparatoria del Fondo de Inversión Social de Jamaica (Jamaican Social Investment Fund—JSIF), con el objeto de contribuir al diseño de los proyectos. Con el fin de incorporar en el diseño de los proyectos la voz raramente escuchada de los pobres urbanos, se utilizó la metodología de evaluación urbana participativa (EUP), realizándose trabajos de campo en cinco comunidades que en términos generales son representativas de las zonas urbanas pobres de Jamaica. El objetivo específico del estudio fue obtener e identificar las percepciones acerca de cuatro diferentes aspectos de la violencia: (1) sus causas, (2) la interrelación que existe entre la violencia y la pobreza, (3) su impacto sobre el empleo, la infraestructura económica y social y las instituciones sociales locales, y (4) las percepciones acerca de los medios a través de los cuales los gobiernos, las comunidades, las unidades familiares y los particulares pueden colaborar para reducir la violencia.

Con el fin de identificar las relaciones causales que producen y sostienen la violencia en las comunidades urbanas pobres de Jamaica y comenzar a identificar las intervenciones para romper el ciclo, el estudio utilizó un marco analítico basado en el nexo violencia-pobreza-instituciones sociales. Al examinar este nexo, resulta fundamental comprender que las percepciones de las personas acerca de su propia pobreza no se basan necesariamente en la medición del ingreso fijo ni están captadas por las "líneas de pobreza", sino que con más frecuencia se relacionan con la vulnerabilidad, que está estrechamente vinculada a la propiedad de activos. Cuantos más activos posee una persona, menos

vulnerable es. Los activos, tangibles e intangibles, incluyen:

- el trabajo, definido comúnmente como el activo más importante de los pobres;
- el capital humano: el estado de salud, que determina la capacidad de las personas para trabajar, y las habilidades y la educación, que determinan el rendimiento de su trabajo;
- los activos productivos: para las unidades familiares urbanas pobres, la vivienda constituye con frecuencia el activo más importante en esta categoría;
- las relaciones con otras unidades familiares: el mecanismo mediante el cual se reúnen los ingresos y se comparte el consumo, y
- el capital social: la reciprocidad dentro de las comunidades y entre las unidades familiares se basa en la confianza derivada de los vínculos sociales. La medida en que la propia comunidad puede considerarse un activo depende de sus "reservas" de capital social, identificadas como las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo.

La comprensión de la forma en que cada activo se relaciona con la violencia, y la forma en que ésta a su vez lo consolida o lo erosiona, constituye un elemento crítico para desentrañar los complejos vínculos que existen entre la pobreza y la violencia. Además, resulta obvio que la relación entre ambas puede mediar positiva o negativamente a través de las instituciones sociales, que van desde la familia y las asociaciones locales informales como los clubes deportivos y los salones de baile, hasta las organizaciones formales como la iglesia, la escuela y la policía.

Conclusiones

La metodología EUP se concentró en la forma en que la violencia en las comunidades urbanas pobres erosiona dos activos clave que resultan vitales para reducir la pobreza: el trabajo y el capital social. Al nivel individual, la violencia limita la capacidad de los hombres y mujeres pobres para utilizar eficiente y productivamente su activo más importante, el trabajo. Al nivel comunitario, la sociedad está dominada por el miedo y la desconfianza. Con frecuencia las comunidades carecen de las formas más básicas de cooperación o comunicación, y a pesar de los heroicos esfuerzos que llevan a cabo los particulares y las organizaciones locales, la violencia en todas sus formas—política, económica, interpersonal, doméstica y debida a las drogas y a las pandillas—ha dejado a las comunidades carentes de las reservas más básicas de capital social.

La metodología EUP demuestra que los jamaicanos pobres perciben a estos dos activos como vinculados integralmente en ciclos que se perpetúan a sí mismos. Mientras la violencia se traduzca en un "estigma de localidad", y mientras mantenga a las personas aisladas en sus comunidades, temerosas de aventurarse lejos de sus hogares, los habitantes de estas zonas pobres no pueden acceder a los empleos existentes, los negocios se muestran reacios a invertir en sus comunidades, los niños encuentran dificultades para asistir a la escuela, y es probable que las propias comunidades no puedan mejorar sus vecindarios invirtiendo en vivienda y otras obras locales de infraestructura.

Hasta ahora el principal mecanismo utilizado para controlar o reducir la violencia han sido las diferentes ramas de las fuerzas policiales locales, un enfoque que por sí solo no puede resolver el problema. Si se desea que el Fondo de Inversión Social de Jamaica proporcione un medio para romper el nexo violencia-pobreza-instituciones sociales,

¹ Especialista en política social urbana, Banco Mundial.

será preciso ir más allá del papel tradicional de los fondos de inversión social. La metodología EUP utilizada en Jamaica pone de relieve la necesidad de expandir el fondo de inversión social promoviendo el desarrollo del capital social. Las instituciones locales deben participar en todo el proceso, porque en última instancia son las propias comunidades, y no la policía, las que poseen la clave para solucionar sus problemas.

El JSIF incluye inversiones típicas destinadas a incrementar el capital humano y el uso de los activos productivos, como la rehabilitación y el equipamiento de escuelas, instalaciones de salud y centros de atención infantil diurna; la rehabilitación de los sistemas de abastecimiento de

agua potable y alcantarillado, así como obras de drenaje y canales, y el mejoramiento de los caminos de acceso urbano. Pero junto con la recomendación de que se expanda el papel del fondo de inversión social en situaciones como la de Jamaica, también incorpora intervenciones destinadas a “construir” capital social: la rehabilitación y el equipamiento de “espacios comunitarios integrados”, como instalaciones deportivas y centros para adolescentes, programas de resolución de conflictos, asesoramiento en casos de abuso de drogas, educación sobre la vida familiar y cursos para padres, orientación sobre carreras y adiestramiento en habilidades técnicas.

Página en blanco a propósito

5 QUINTA PARTE

Financiando las ciudades

Talleres

Financiamiento municipal

Microfinanciamiento

Página en blanco a propósito

Financiamiento de las ciudades

Kenneth Davey¹

Todos los recursos financieros que se utilizan para los servicios públicos provienen en última instancia de los bolsillos del sector privado. Lo que es diferente es el método de recaudación. Los recursos privados, ya provengan de las empresas, comunidades o personas, se utilizan para los servicios públicos en cuatro formas:

- por medio de tarifas de consumo de servicios específicos, los cuales pueden ser provistos por empresarios del sector público o privado;
- mediante impuestos centrales o locales, los cuales deben pagarse sin tener en consideración el nivel de uso del servicio público por parte de los consumidores;
- a través del financiamiento directo, o
- por medio de préstamos de recursos a los proveedores de servicios mediante depósitos bancarios, o de compras de bonos y acciones.

Todos estos métodos logran el mismo fin, el reciclado de recursos privados para el consumo privado de servicios, pero los métodos difieren considerablemente en cuanto al efecto que tienen sobre:

- las dificultades administrativas y políticas de movilizar recursos;
- la equidad en dos formas:
 - equidad de beneficio, por ejemplo, cuál es la relación que existe entre lo que pagan los individuos por los servicios y los beneficios que reciben,
 - equidad social, o sea, la capacidad de las personas más pobres de lograr acceso a los servicios que se consideran como necesidades humanas básicas;
- la eficiencia, igualmente de dos formas:
 - eficiencia distributiva, o sea el uso de los recursos de la manera más beneficiosa,
 - eficiencia productiva, o sea la provisión de servicios por los métodos menos costosos.

Cobros por servicios

Tanto la teoría como la práctica apoyan el cobro de tarifas completas para los servicios en los que puede medirse el consumo individual. Los servicios públicos—electricidad, gas, agua, alcantarillado, telecomunicaciones y transporte público—son los ejemplos mas obvios. Un estudio realizado sobre seis países, incluidos Brasil y México, muestra una relación directa entre la cobertura y la calidad del suministro de agua, y la proporción de los costos que se pagan por tarifas de consumo en vez de subsidios (Davey, 1996). Generalmente un elevado nivel de tarifas proporciona mayores recursos, relaciona el financiamiento con las preferencias individuales de los consumidores e impone costos a quienes se benefician. En lo que respecta a los servicios de agua potable y transporte escolar, que constituyen necesidades básicas, existen argumentos de equidad social que abogan en favor de la reducción del costo de estos servicios para los grupos de bajos ingresos, pero debe focalizarse cualquier subsidio adicional (a través de tarifas diferenciales) y el costo del subsidio debe hacerse preferentemente dentro del servicio más bien que a través de un subsidio externo.

Estos argumentos respaldan la insistencia generalizada de los donantes en el sentido de que las nuevas inversiones deben estar acompañadas de medidas que mejoren el costo directo de recuperación. Al respecto, se han aprendido algunas enseñanzas prácticas:

- la necesidad de reglamentar de manera regular y anual la indización de las tarifas con relación a la inflación; si los niveles tarifarios no se ajustan regularmente, se amplía la brecha entre los ingresos y los gastos hasta el punto en que el deterioro de los servicios requiere un aumento tan sustancial de las tarifas que políticamente no es posible llevarlo a cabo.

■ Por su parte, es necesario que cualquier aumento importante en las tarifas coincida con una mejora visible en los servicios (por ejemplo la compra de nuevos autobuses, el aumento en la presión del agua, etc.).

¹ Profesor de administración del desarrollo, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham.

■ Sistemas de cobranza computarizados que reduzcan la inercia humana y la discrecionalidad en la cobranza.

■ Métodos que faciliten el pago de tarifas, y que eviten viajes costosos o esperas (por ejemplo en Hermosillo, México, pueden pagarse los recibos de agua en los supermercados (Batley en Davey 1996).

■ La aplicación rigurosa de sanciones a los que no pagan (Seúl tiene un sistema muy eficiente de cobranzas conjuntas de diferentes servicios (agua, electricidad, televisión por cable, etc, de manera que cuando no se paga uno de ellos se produce un corte de todos los servicios).

En la práctica, la mayor diferencia se observa con la recuperación de los costos de capital. Existen dos formas básicas de cobrar los costos de capital a los consumidores: (i) Un pago global inicial similar al de las tarifas de conexión de agua, electricidad o teléfonos, o los impuestos catastrales, que requieren que los propietarios de tierras paguen por la pavimentación de una vía o la instalación de drenaje o alumbrado público; (ii) pagos amortizados, mediante los que se añaden a las tarifas de consumo regular tasas fijas por concepto de costos de capital.

La razón más importante para propiciar el pago por adelantado de los costos de recuperación de capital, es que las personas lo pagan antes de recibir el servicio. Esto se relaciona con el argumento de la plusvalía, mediante el cual los propietarios de tierras pagan por la provisión de nuevos servicios de infraestructura debido a que el valor de sus tierras aumenta inmediatamente. Los impuestos puros a la plusvalía muy raramente han tenido éxito, debido a la dificultad de valorar de manera precisa los aumentos en el valor de las tierras. Sin embargo en varios países se ha utilizado con éxito un conjunto de mecanismos sustitutivos, entre ellos el proceso de reestructuración de tierras mediante el cual los propietarios entregan parte de su tierra a cambio de la provisión de infraestructura pública.

La recuperación por adelantado de los costos de capital debe estar relacionada con la capacidad del consumidor potencial de pagar el costo total. La experiencia ha mostrado que el cobro de gravámenes elevados relacionados con la conexión de servicios podría hacer prohibitivo el acceso de los grupos de bajos ingresos a los servicios de agua. Los impuestos a la plusvalía podrían ser sufragados con mayor facilidad por los grandes terratenientes, que pueden utilizar sus tierras para beneficio comercial, pero esto no sucede en el caso de los propietarios de parcelas únicas que no reciben ningún ingreso por el aumento del valor de su tierra. En el caso de México, el porcentaje de los costos de infraestructura impuestos a los propietarios generalmente varía con el tamaño de la propiedad y el ingreso del grupo.

Aspectos tributarios

El tamaño y la distribución de la presión tributaria están dominados por las implicaciones políticas y administrativas. La tributación directa a través de los impuestos personales y a las empresas son la fuente más importante de ingresos públicos en las economías en las que la mayoría de transacciones las llevan a cabo las grandes empresas y la mayoría de los individuos reciben salarios fijos pagados por grandes organizaciones. Esto simplemente refleja la facilidad administrativa de cobrar impuestos sobre la renta. Contrariamente, en los países en los que predomina el autoempleo, los pequeños negocios y la producción y el comercio informales, se recurre a los impuestos indirectos.

Existe una brecha considerable entre la retórica y la práctica de las políticas tributarias, particularmente en el caso de los impuestos de los gobiernos locales. Asimismo, las políticas de descentralización y los acuerdos con los donantes, particularmente con relación al "fortalecimiento municipal", precisan a menudo aumentos de la movilización impositiva, particularmente a nivel local. Esto en muchos casos entra en conflicto con las políticas macroeconómicas de austeridad fiscal y con la renuencia práctica y política a evitar elevados niveles impositivos, particularmente los de naturaleza directa.

En los programas de fortalecimiento municipal se otorga especial atención al aumento de los impuestos prediales debido a lo siguiente:

■ Es la forma impositiva local más común, aunque es muy raramente la más importante.

■ A menudo está administrado de una manera deficiente y por eso las oportunidades para mejorar los rendimientos de este impuesto son muy evidentes.

■ Es la forma impositiva más conocida por parte de los funcionarios de las instituciones donantes tales como el Banco Mundial.

La mayoría de los sistemas de tributación predial pueden mejorarse sustancialmente en lo que respecta al registro de propiedades sujetas a tributación, la evaluación del valor impositivo, el nivel y la distribución de tasas y el cumplimiento de los pagos. A pesar de que los gobiernos y las instituciones donantes han llevado a cabo importantes inversiones en esas mejoras, frecuentemente los resultados han sido limitados. Los resultados menos efectivos se observan en los intentos por mejorar las tasaciones, mientras que el mejor rendimiento se ha logrado en el mejoramiento de las cobranzas. Como en el caso de las tarifas, la clave del éxito han sido las cobranzas computarizadas, la simplificación de los pagos y la imposición de fuertes sanciones a los que no pagan (Dillinger, 1991).

Se ha otorgado escasa atención al mejoramiento o a la adopción de otros impuestos locales. Al respecto, es poco realista esperar que el impuesto predial se convierta en un importante medio de financiamiento de la infraestructura local. Sin embargo, aunque esté bien administrado, existen fuertes restricciones en relación con su potencial debido a su sensibilidad política (es el impuesto más directo), con su falta de respuesta a las presiones de costos tales como la inflación y el crecimiento de la población, y con la falta de relación entre el valor de las propiedades y el ingreso sujeto a impuestos. En casi todos los países, los impuestos prediales en el mejor de los casos ocupan un segundo lugar con relación a otras formas básicas de aumentar los ingresos, bien sea impuestos locales al ingreso o gasto, o las transferencias intergubernamentales.

Se percibe que los gobiernos locales podrían producir una mayor parte de sus ingresos a través de sus propios impuestos, aunque sin embargo la experiencia internacional sugiere que se consideren otras posibilidades. Podría ser importante que los gobiernos locales establezcan sus propios niveles impositivos como un medio de aumentar su responsabilidad y discrecionalidad. Esto no significa que tengan que compartir el peso administrativo de evaluar y recaudar los impuestos. Los gobiernos locales de los países escandinavos, de Bélgica y Suiza, establecen una sobretasa en los impuestos al ingreso personal a nivel nacional. Esto permite que los gobiernos locales tengan acceso a una forma impositiva dinámica y equitativa y que también tengan alguna responsabilidad en la determinación de los niveles impositivos al mismo tiempo que usan a su favor el sistema nacional de evaluación y recaudación. En Indonesia, el impuesto local de mayor crecimiento es el del consumo eléctrico, que se adjunta al recibo de la electricidad. El costo de la recaudación de este tributo es virtualmente nulo y al mismo tiempo recae sobre la comunidad de una manera global y equitativa. De manera similar, las autoridades japonesas locales recaudan ingresos sustanciales por medio de una sobretasa al consumo de combustibles. A nivel internacional existen muchos ejemplos en los que se comparten con las autoridades locales los impuestos a los vehículos, lo cual puede justificarse por el costo que incurren las municipalidades para el mantenimiento de las vías y la administración del tráfico.

Financiamiento privado directo

Es cada vez más común la provisión de servicios públicos e infraestructura por medio del sector privado. Las formas de llevarlo a cabo incluyen:

- El arrendamiento de empresas privadas para proveer

servicios que los consumidores pagan directamente.

- Inversiones conjuntas en las que invierten tanto los gobiernos como los empresarios.

■ Esquemas de construcción, operación y transferencia (COT) en los que el sector privado invierte el capital, el cual es pagado posteriormente a través de los ingresos operativos o de reembolsos periódicos del gobierno central o local.

- Arrendamiento de locales públicos que son administrados por el sector privado.

La provisión de servicios a través del sector privado evita las complicaciones administrativas y políticas de obtener recursos a través de impuestos o tarifas. Los recursos no se clasifican como un gasto público y no aumentan desmesuradamente las necesidades de préstamos del sector público: (debido a que estos recursos se obtienen de las mismas fuentes de capital que la deuda pública y se utilizan con el mismo propósito, el efecto macroeconómico es neutro; no obstante el Fondo Monetario Internacional los prefiere). Existe una creencia muy difundida, aunque no necesariamente correcta, de que el sector privado será más eficiente como ejecutor.

Sin embargo, la provisión de servicios por parte del sector privado no debe considerarse como una panacea. Existe el peligro obvio de que éste se concentre en las operaciones que sean más redituables y deje de lado las menos redituables, tales como la provisión de agua para zonas de bajos ingresos, el transporte público para comunidades alejadas, la recolección de desperdicios en zonas inaccesibles a grandes camiones de recolección, etc. Esto puede evitarse a través de reglamentaciones estrictas que especifiquen que las empresas provean servicios en todas las zonas a los estándares mínimos, y si fuera necesario a través de subsidios internos cruzados. También podría usarse la focalización de los subsidios públicos: en Inglaterra las empresas de autobuses pueden participar en las licitaciones destinadas a obtener subsidios para rutas no redituables. Pero las instituciones públicas deben garantizar la vigilancia y la integridad en la aplicación de tales salvaguardas. Nuevamente, la supuesta eficiencia del sector privado podría muy bien depender del grado de competencia entre los proveedores y de la integridad de los encargados de supervisar y otorgar los subsidios en el sector público, lo cual podría ser poco realista en ciertas etapas de desarrollo económico y social.

También se ha hecho referencia al concepto de plusvalía, a través del cual se requiere que los propietarios contribuyan a financiar el costo de la infraestructura que aumenta el valor de sus propiedades. Esto puede lograrse a través del uso de los poderes de la planificación para obligar a las empresas de urbanizaciones a proveer la infraestructura nece-

saría como precio del permiso para la planificación. Esta infraestructura puede estar situada fuera o dentro del lote; las empresas urbanizadoras podrían verse forzadas a pagar por la expansión de una ruta troncal o por el sistema de desagüe si es que éstos son necesarios por mayor tránsito o por el aumento de los desperdicios producidos por dichas inversiones. Se puede requerir a las empresas urbanizadoras que construyan escuelas, clínicas, centros sociales, lugares de recreación etc, que necesitan los nuevos residentes, o que al menos provean tierras para esas instalaciones. En Europa y en América del Norte se utilizan frecuentemente estas opciones. También han habido algunos casos experimentales en ciudades colombianas como Piedecuesta, y este tipo de práctica podría desarrollarse más en América Latina (Ramírez Londoño, 1995).

Financiamiento de préstamos

Una gran parte del esfuerzo de las instituciones donantes y del gobierno se canaliza a mejorar el acceso de las municipalidades y las empresas públicas a préstamos que serán invertidos en la construcción de infraestructura urbana. El problema, sin embargo, no radica en prestar el dinero sino en la amortización de los préstamos.

La mayoría de los esquemas de crédito para las municipalidades se llevan a cabo a través de fondos administrados por los gobiernos o los bancos estatales. Generalmente se supone que estas instituciones se preocuparían por la recuperación de los préstamos e intereses y que por lo tanto investigarían la viabilidad de los prestatarios antes de prestarles los recursos. Este supuesto generalmente es incorrecto. La mayoría de las instituciones estatales pueden recuperar las deudas de las municipalidades deduciéndolas de las transferencias intergubernamentales. Esto podría perjudicar a los prestatarios si no logran aumentar los ingresos o disminuir los gastos para amortizar la deuda, pero los fondos del Estado no corren el riesgo de no ser pagados. Los fondos municipales de crédito están más interesados en el cumplimiento de las metas de préstamos que acordaron con los donantes, que en la habilidad sostenida de los prestatarios para amortizar sus deudas.

Un método alternativo auspiciado por la USAID, es la promoción del financiamiento de la infraestructura a través de la emisión de bonos por parte de las municipalidades o de las entidades encargadas de los servicios de agua potable, etc. En este caso, una entidad efectúa el análisis crediticio de la viabilidad del prestatario. La opinión de esta entidad es importante tanto para la compra de los bonos como para el establecimiento de las tasas de interés. Esto podría constituir una mejor garantía de la viabilidad y propiciaría

la participación directa de los mercados de capitales. Sin embargo, existen problemas relacionados con el costo administrativo de las emisiones de bonos y la duración limitada de los préstamos disponibles de esos mercados de capitales que no están sólidamente respaldados por inversiones a largo plazo de los fondos de pensiones y de los seguros de vida. La emisión de bonos no sería una opción para las municipalidades pequeñas. Las tasas de interés fijas en vez de las variables podrían ser desventajosas en épocas de elevada, fluctuante y declinante inflación.

En Colombia, la experiencia de FINDETER en la utilización de recursos estatales para garantizar y descontar los préstamos de la banca comercial para infraestructura urbana, ha suscitado un notable interés internacional. Por ese medio se podrían aprovechar las ventajas del financiamiento a través de bonos municipales, aumentando el acceso a los mercados de capitales y propiciando una preocupación por la recuperación y viabilidad entre los prestamistas y prestatarios y al mismo tiempo evitando los problemas mencionados anteriormente. Este es el caso más promisorio en el escenario del financiamiento municipal. La enseñanza subyacente es que el crédito debe estar determinado por la demanda y no por la oferta. Al respecto, es muy peligroso que las instituciones internacionales de desarrollo otorguen préstamos según metas preestablecidas.

Relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales

Hasta el momento se han analizado las relaciones entre el sector público y privado, entre los proveedores de servicios y los consumidores privados, contribuyentes, financistas y prestamistas. Existe además un importante conjunto de relaciones dentro del sector público, principalmente entre el gobierno central (que puede incluir el estatal y provincial) y las municipalidades.

Al retornar los gobiernos democráticos en la mayoría de los países de América Latina en las últimas dos décadas, se ha realizado un considerable esfuerzo por desarrollar la autonomía municipal, parcialmente como una reacción contra el Estado. En términos financieros, esto se ha traducido en una sustancial y mayor participación en los ingresos en la mayoría de los países. En el caso de algunos países como Brasil, este proceso ha estado acompañado de un aumento de las atribuciones tributarias de los gobiernos locales, pero en la mayoría de los países estos esquemas han ido en contra de las políticas nacionales de racionalización y austeridad fiscal.

Los donantes generalmente han asignado igual énfasis a la autonomía local, amparándose en el argumento teórico

en favor de las eficiencias de la elección fiscal local; éste indica que las decisiones de gastos locales son más eficientes y más aún cuando las personas de las localidades están pagando las facturas a través de impuestos y tasas locales.

La experiencia de estas políticas de descentralización fiscal ha revelado debilidades teóricas y prácticas. Al nivel teórico, el modelo de autonomía local no está realmente en consonancia con los principales temas sociales y ambientales que tienen que encarar las ciudades de América Latina (así como otras ciudades en otras partes del mundo). Los programas exitosos en áreas cruciales como la educación, la salud, la protección del medio ambiente y la generación de ingresos requieren la acción concertada de todos los niveles de gobierno. Las elecciones locales puras y aisladas de las políticas y programas nacionales no son necesariamente las más eficientes. Dentro de cada sector existen jerarquías de selección que comprenden desde las preferencias nacionales acerca de las metas de alfabetismo nacional hasta las decisiones de cómo dictar una clase. A cualquier nivel de la jerarquía, la mejor elección puede ser llevada a cabo por distinguidos agentes, desde el gobierno nacional y hasta el maestro, el médico o el capataz de caminos. Un modelo de federalismo cooperativo es mucho más apropiado para los principales problemas que encarar las ciudades; en este modelo los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y las comunidades se complementan en relación a la forma en que contribuye cada uno a la negociación y al regateo.

A un nivel práctico, esto se refleja en las deficiencias que se observan en los sistemas de participación en los ingresos fiscales en la mayoría de los países de América Latina. La mayor parte de estos sistemas se basan en la distribución del ingreso fiscal por origen u otros criterios que no están relacionados con los propósitos clásicos de que las transferencias intergubernamentales corrijan los desequilibrios horizontales y verticales. Se entiende como desequilibrio vertical el desfase entre las responsabilidades de gasto municipal y las asignaciones de ingresos directos. La mayoría de los primeros aumentos en la participación de los ingresos fiscales no estuvieron acompañados de transferencia alguna de responsabilidad en el gasto; esto significa que frecuentemente las municipalidades ricas tienen dinero que no necesitan, aún cuando los déficit a nivel nacional hayan aumentado considerablemente. Esto fue corregido a través de la delegación de responsabilidades para los servicios de educación y salud, aunque no se efectuó ningún cálculo sistemático de los costos cuando éstos excedían los ingresos de todas las municipalidades excepto las más ricas (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991).

También se ha descuidado el desequilibrio horizontal.

Muy pocos de los esquemas de participación de ingresos fiscales abordan las disparidades entre las bases de ingresos de las distintas municipalidades. Más aún, estos esquemas pueden simplemente agravar los desequilibrios si la distribución de los ingresos tributarios nacionales se lleva a cabo solamente de acuerdo a su origen.

La experiencia sugiere una necesidad fundamental de revisar los esquemas de participación de ingresos fiscales, así como los otros sistemas de transferencias intergubernamentales, de manera que la cantidad y la distribución de transferencias tengan en cuenta las necesidades de gasto de las municipalidades, las diferencias en el costo de los factores y las disparidades en las bases locales de ingresos. Esto presupone la existencia de políticas nacionales acerca de la dirección y los niveles de los servicios municipales, particularmente en aspectos tales como la educación, la salud y la protección del medio ambiente, en las que están en juego los intereses nacionales.

Los mismos argumentos se aplican al nivel de las inversiones de capital. Una experiencia muy positiva en los últimos años ha sido la evolución de los planes de inversión colaborativa para las ciudades o regiones en las que se incorporan acuerdos mutuos de gastos de capital a nivel de gobierno central, regional y local, y algunas veces de inversionistas privados. En los casos de los Convenios Únicos de Desarrollo de México y el *Contrats du Plan* francés ambos tienen la forma legal de un contrato y es posible reconciliar prioridades nacionales y locales, del sector público y privado. Ellos pueden lograr una consistencia y complementariedad que generalmente no se observa cuando las instituciones actúan en forma independiente.

El manejo de los gastos

Las discusiones sobre el financiamiento urbano a menudo están dominadas por el tema de los ingresos. Es igualmente importante promover un eficiente manejo de los gastos. Una comparación de dos ciudades mexicanas muestra que una de ellas proporcionaba una mejor cobertura y calidad de servicios urbanos, a pesar de que su ingreso per cápita era menor (Batley, 1992).

“El valor obtenido por el dinero” es una frase que se usa a menudo para describir las tentativas de lograr más servicios con un nivel de recursos dado. Al respecto se han ensayado varios enfoques. El primero es el uso de tecnologías de bajo costo: alternativas al alcantarillado de arrastre hidráulico, énfasis en la atención de la salud básica, educación en salud y vacunación masiva, en vez de una medicación costosa, o el transporte público en microbuses.

El segundo enfoque es la búsqueda de un mejoramiento

de la productividad y la eliminación del despilfarro. Un ejemplo es la reducción de las fugas de agua. Las preocupaciones acerca de la productividad a menudo se focalizan en los capataces de los servicios manuales tales como la recolección de desperdicios y la limpieza de calles, pero posiblemente se podrían lograr mejores rendimientos con un menor costo social mediante la reducción de la nómina y los costos de administración central en las municipalidades. En una ciudad de Brasil, el costo de los funcionarios de apoyo de la asamblea municipal era de alrededor del 10 por ciento de la nómina salarial de la ciudad. Otra ciudad empleaba 2,5 funcionarios administrativos por cada profesor en las escuelas primarias (Batley en Davey, 1996).

Un tercer enfoque es el logro de economías de escala, que se lleva a cabo generalmente a través de la cooperación de las municipalidades en el empleo de personal profesional escaso o en las compras de equipos costosos. Un cuarto enfoque que puede proporcionar un camino parcial para todos estos objetivos es la contratación externa de la provisión de servicios mediante licitación pública. Este tipo de competencia podría mejorar la productividad y al mismo tiempo difundir la innovación y lograr economías de escala en aquellos casos en que un solo contratista atiende a un grupo de municipalidades. Sin embargo, la mayor eficiencia que supone la contratación externa dependerá de la existencia de proveedores competitivos y de la integridad y la capacidad de los funcionarios municipales para el diseño, la asignación y la supervisión de los contratos.

Fortalecimiento municipal

El mejoramiento de la generación de ingresos y del manejo de los gastos gerenciales son temas que se relacionan con los incentivos, el conocimiento y la aplicación. Estos temas han sido el centro de numerosos programas de "fortalecimiento municipal" en América Latina, generalmente relacionados con el apoyo de los donantes y el financiamiento a través de préstamos. El éxito de estos programas no es muy notable y las razones son complejas y diversas. Los incentivos por lo general han sido débiles, debido a que ocasionalmente el proceso lo inicia una municipalidad, y los mediadores clave son por lo general consultores externos.

No se puede recomendar ningún remedio fácil, debido a que uno de los principales obstáculos en la mayoría de los países de América Latina es la falta de permanencia de los funcionarios municipales. Sin embargo, se están tratando

de promover dos formas de cambio que han demostrado ser cruciales para el mejoramiento de la administración financiera en las ciudades europeas y de los Estados Unidos. La primera es la red de profesionales que trabajan con los gobiernos municipales: abogados, planificadores, contadores, economistas, etc. Estas asociaciones profesionales pueden convertirse en poderosos instrumentos para mejorar las calificaciones, intercambiar experiencias innovadoras, y fomentar una buena conducta profesional. La segunda se refiere a la auditoría, la cual puede desempeñar un papel positivo en el mejoramiento de la administración y la eficiencia, si los funcionarios están adecuadamente calificados y entienden que su papel va más allá de la identificación de ilegalidades e incorrecciones.

Recomendaciones

Los posibles formas de cambio y mejoramiento sugeridas son las siguientes:

- revisiones anuales regulares de las tarifas de consumo;
- utilización de sistemas que faciliten la recaudación de impuestos y cargos de los usuarios;
- pago por adelantado de los costos de recuperación de capital por parte de los consumidores; especificando que no se excluya el acceso de los grupos de bajos niveles de ingreso a los servicios;
- exploración del potencial de utilización de los impuestos locales diferentes a los prediales, incluyendo las sobretasas en los impuestos nacionales;
- promoción de la participación del financiamiento del sector privado en la infraestructura urbana, garantizando los intereses de los consumidores de bajos niveles de ingresos;
- exigir a las empresas urbanizadoras más grandes que sufragen los costos de infraestructura requeridos por sus inversiones;
- relacionar más estrechamente la asignación compartida de ingresos y de transferencias intergubernamentales con las diferencias locales en materia de gastos, costo de servicios y capacidad de ingreso;
- fomentar el interés por mejorar "el valor obtenido por el dinero";
- aumentar la capacidad de la red de profesionales y auditores para promover mejoras en la administración financiera.

REFERENCIAS

- Batley, R.A. 1992. "Urban Management in Mexico", School of Public Policy, Universidad de Birmingham.
- Campbell, T.G., Peterson, G. y Brakárz, J. 1991. "Decentralization to Local Government in Latin America". Banco Mundial.
- Davey, K. J. con Batley, R.A., Devas, C.N., Norris, M.W., Pasteur, D. 1996. *Urban Management: The Challenge of Growth*, Annenbury, Addershot.
- Ramírez Londoño, M. 1995. "Good Municipal Financing Practices in Latin America". *Urban Age*, vol. 3 No. 3, septiembre.

Página en blanco a propósito

Financiando la ciudad

Juan Antonio Zapata¹

Este trabajo analiza el financiamiento de la ciudad considerando la naturaleza de los servicios y bienes provistos por el sector público. Examinaremos asimismo la experiencia argentina en materia de descentralización, así como los mecanismos utilizados en las relaciones interjurisdiccionales de financiamiento provincial y municipal.

La urbanización creciente de las economías latinoamericanas plantea una serie de nuevos problemas y desafíos para los organismos multilaterales de crédito. Las ciudades se desarrollan de acuerdo con las actividades que tienen lugar en ellas y, en la mayoría de los casos, los límites políticos de los municipios no coinciden con los límites de la ciudad. Esto dificulta la provisión de servicios urbanos tales como el agua y la electricidad, el mantenimiento de calles, la recolección de aguas servidas y la disposición de residuos. Si a ello agregamos el proceso de descentralización que tiene lugar en muchos países, surge entonces la necesidad de realizar análisis integrales de las ciudades y celebrar acuerdos para la armonización de servicios, tasas y tributos entre municipios relacionados por una población común o por el uso común del espacio para fines laborales, educacionales, residenciales y recreativos.

El financiamiento de las ciudades debe programarse teniendo en cuenta los objetivos fiscales, de eficiencia y de distribución. Los objetivos fiscales consisten en lograr un equilibrio de las cuentas de erogaciones e ingresos; los de eficiencia, en optimizar el uso de recursos económicos para satisfacer la demanda de servicios urbanos, y los de distribución en atender las pautas políticas que se decidan para ciertos grupos sociales.

El equilibrio de las cuentas requiere métodos de programación del gasto corriente y de las inversiones, junto con un sistema de administración del cobro de tasas e impuestos que minimice la evasión, y una política de crédito público

que evalúe los costos y beneficios del endeudamiento para financiar la infraestructura de los servicios municipales.

La optimización del servicio se realiza de acuerdo con los criterios de determinación de su nivel, la satisfacción de la demanda y la combinación de factores para minimizar los costos de prestación. Esto se relaciona, generalmente, con el cobro según criterios de costo marginal.

Los objetivos de distribución no son independientes de la problemática del uso del espacio y de los fenómenos migratorios. El mejoramiento de la infraestructura urbana puede atraer pobladores que no encuentran infraestructura similar en sus lugares de origen. La literatura económica ha analizado suficientemente esta problemática que, en el caso de ciudades, tiene características particulares que deben ser consideradas.

Marco de análisis

Financiamiento de ciudades

El financiamiento de las ciudades enfrenta los problemas clásicos de la prestación de servicios con mercados no competitivos o imperfectos, que por sus características imponen restricciones a la forma de financiamiento, entre ellos la existencia de monopolios naturales, la incidencia de factores externos y el uso de los bienes públicos. Las alternativas de financiamiento son las tasas por la prestación de servicios, impuestos a los bienes o activos, a las personas o a las actividades, y la transferencia de recursos de otra jurisdicción generalmente de nivel superior.

Los monopolios naturales ocurren en actividades como la provisión de agua potable, servicios cloacales, electricidad y transporte público, con una gran infraestructura en redes de distribución como cañerías, cables y vías de circulación. Estos servicios en general los presta el gobierno, y en el caso de privatizarse deben ser regulados para estimular la competencia.

Las externalidades se presentan cuando el consumo de un servicio produce beneficios o costos a terceras partes no

¹ Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

involucradas con su provisión. Estas terceras partes pueden ser de la misma jurisdicción o de otras. Es muy frecuente que los habitantes de un municipio, por su proximidad geográfica, gocen de los servicios provistos por otro municipio y no paguen por los mismos ni contribuyan a su financiamiento. Algunos de esos beneficios pueden ser servicios de educación, de salud, recreación, transporte y seguridad pública, y algunos de los costos la contaminación y congestión del tráfico de vehículos y personas, típica de las grandes aglomeraciones. Todos estos servicios tienen, en sí mismos, elementos externos que si no se tienen en cuenta para su financiamiento, pueden ocasionar transferencias no deseadas de un segmento de la población a otro. Para los diversos casos, existen soluciones técnicas que deben ser consideradas para programar su financiamiento, teniendo en cuenta que el costo de un servicio se paga con tasas o tributos, y con el tiempo de quienes quieren acceder al mismo.

Los bienes públicos se definen como aquellos en los que varias personas pueden consumir sin generar escasez ni congestión, y en los cuales no se puede excluir del servicio a los que no pagan por él. Por ejemplo, el control de inundaciones, alumbrado público, barrido y limpieza de calles, control de la contaminación ambiental y de los ruidos, etc.

En el momento de decidir la forma de financiamiento de cada uno de los servicios urbanos indicados anteriormente, debe tenerse en cuenta los conceptos de eficiencia económica, redistribución y correspondencia fiscal.

Financiamiento, eficiencia y competitividad

La teoría económica ha analizado las ventajas e inconvenientes de cada una de estas formas de financiamiento. Hay dos aspectos a considerar: el primero, si el gobierno local recauda lo suficiente para cubrir los gastos de los servicios en general, y, el segundo, si los precios que se cobran por un servicio guardan relación con el costo de prestarlo.

Las tasas e impuestos deben, en lo posible, reflejar los costos de prestación de los servicios a los efectos de no distorsionar los precios relativos, y como criterio, deben ser pagados por los que lo usan. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, lo mejor, es cobrar de acuerdo con los costos marginales de prestar el servicio, pero en muchos casos los precios, tasas y tarifas cobradas por los servicios tienen escasa relación con el costo real de prestarlos, y las administraciones no pueden adoptar fácilmente criterios de costo marginal.

Otro aspecto importante en economías globalizadas es la competitividad, ya que el precio y calidad de los servicios urbanos, como así también las regulaciones, afectan los

costos de las actividades económicas que se desarrollan en ellas. La competitividad de una empresa se establece no solo por su eficiencia organizativa interna sino por el medio que la rodea. Por lo tanto, será más competitiva en la medida que los servicios urbanos que utiliza para sí o que utilizan sus trabajadores y proveedores, sean prestados en condiciones más eficientes, y ésto se refleje en su calidad y precio. En Argentina, esta situación fue considerada tanto en el Pacto Fiscal II entre el gobierno nacional y las provincias, como en el diseño de los préstamos internacionales a provincias y municipios.

Descentralización

La descentralización es una de las políticas a seguir cuando hay que definir los niveles de gobierno para efectuar el gasto y recaudar los recursos, considerando que la población beneficiada por un bien público está determinada por las características espaciales del bien, y que no todos los bienes públicos tienen el mismo alcance geográfico. Por ejemplo, algunas actividades como la defensa benefician a todo el país, mientras que otras como la protección contra las inundaciones benefician sólo a aquellos habitantes de las zonas inundables. La infraestructura de recreación y espacios verdes beneficia únicamente a los vecinos del lugar o aquellos que pueden trasladarse hasta el mismo. Así pueden identificarse diversos bienes públicos con diferente nivel de población beneficiada y, obviamente en muchos casos esta población no está dentro de la misma jurisdicción. Esto lleva a problemas en cuanto a la decisión del nivel de gasto óptimo en cada jurisdicción y su financiamiento.

Las jurisdicciones responden a desarrollos de tipo histórico y, por lo tanto, la eficiencia en la provisión de bienes públicos requiere redefinir las jurisdicciones, o, alternativamente, llegar a acuerdos para la coordinación entre, por ejemplo, autoridades metropolitanas e interjurisdiccionales, para la provisión de los bienes públicos y de su financiamiento. Esto lleva a la centralización (o regionalización) de ciertas actividades para mejorar la eficiencia de su prestación. Esta es un área intermedia entre el financiamiento de proyectos nacionales, provinciales y municipales, donde deben insertarse programas de desarrollo institucional e inversiones del futuro para la óptima provisión de bienes públicos. Por el lado de los recursos, deben analizarse los efectos de la descentralización sobre la capacidad de administración tributaria de las jurisdicciones locales.

CUADRO 5.1. LA ARGENTINA Y LOS CRITERIOS DE MAASTRICHT. AÑO 1996

Indicador	Maastricht	Argentina
Déficit fiscal (% del PIB)	3,0	2,0
Inflación anual (%)	3,0-3,3	0,1
Deuda pública (% del PIB)	60,0	31,9
Estabilidad del tipo de cambio nominal	-	SI
Tasa de interés	8,5-8,8	9,5-10,5

Fuente: Secretaría de Programación Económica

La experiencia argentina: financiando la ciudad en el marco de la descentralización

Análisis de la situación

Argentina ha llevado adelante a un proceso de reordenamiento fiscal y descentralización en el contexto de su ley de convertibilidad. Dicha ley prohíbe financiar el gasto público mediante emisión monetaria, como se hizo durante varias décadas, por lo que el financiamiento del gasto, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, debe realizarse con recursos genuinos, ya sean tributarios, la venta de ac-

tivos o el endeudamiento público. Este mecanismo, eje de la política económica, requiere adecuados sistemas de administración tributaria y de coparticipación de recursos por los cuales las jurisdicciones que recaudan tributos los comparten con otras.

Los resultados macroeconómicos obtenidos con la ley de convertibilidad, la apertura de la economía y la desregulación de las actividades económicas han sido significativos como puede verse en el Cuadro 5.2.

No menos significativos han sido el proceso de descentralización de funciones y la asignación del gasto que puede observarse en los cuadros 5.2 y 5.3.

Esta descentralización formó parte de profundas transformaciones de la economía ya indicadas y de la reforma del Estado, que replanteó el papel del gobierno en la economía y permitió importantes programas de privatizaciones tanto a nivel nacional como provincial y municipal. En el cuadro 5.3 puede apreciarse que el gobierno nacional redujo su participación relativa en los gastos de educación, salud, vivienda y saneamiento, con respecto a las provincias y municipios.

CUADRO 5.2. ARGENTINA: ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES POR NIVELES DE GOBIERNO

Exclusivamente del gobierno nacional	Gobierno nacional y provincial	Gobiernos provincial y municipal	Gobierno municipal
Defensa	Educación superior	Educación primaria	Mercados, cementerios
Relaciones exteriores	Salud preventiva	Educación secundaria	Transporte y comercio
Interpolicial	Desarrollo económico, justicia, seguridad, vivienda	Atención de salud, agua y alcantarillado	Recolección y eliminación de desechos sólidos
Reglamentación de comercio	Terminales de pasajeros y de carga	Caminos locales y regionales. Planificación y control del uso de la tierra	Calles locales; desagües
Correo y telex	Energía eléctrica y de gas	Control de incendios	Parques

Fuente: Gobierno de la República Argentina

CUADRO 5.3. ARGENTINA: GASTOS POR SECTOR Y NIVEL DE GOBIERNO, 1980-84/1994

Sector	GOB. Central		Provinciales		Municipalidades		Total
	1980-84	1994	1980-84	1994	1980-84	1994	
Educación básica	33,7	0,4	63,7	96,5	2,6	3,2	100
Educación superior	83,9	78	16,1	22	0	0	100
Salud básica	14,8	12,7	75,3	73,7	10	13,6	100
Saneamiento	32,4	7,9	67,6	92,1	0	0	100
Vivienda	13,5	6,5	75,4	69,6	11,1	23,9	100
Bienestar social	65,9	16,2	34,1	83,8	0	0	100
Servicios urbanos	0	0	3,6	6,7	96,4	93,3	100
Total	70,7	54,2	25	38,5	4,3	7,4	100

Fuente: Secretaría de Programación Económica "El federalismo fiscal en la Argentina" por J. Sanguinetti y M. Tettamanti, 1995

**CUADRO 5.4. RECAUDACIONES IMPOSITIVAS,
POR NIVEL DE GOBIERNO Y TIPO DE IMPUESTO
1994 (COMO PORCENTAJE DEL TOTAL)**

Impuesto	Nacional	Provincial	Municipal	Total
Ganancias	100,00	0,00	0,00	9,36
Seguridad social	77,54	22,46	0,00	26,95
Inmobiliario	14,26	64,61	21,13	6,00
Consumo	74,09	21,83	4,08	47,02
Comercio internacional	100,00	0,00	0,00	4,49
Otros	74,45	15,8	9,75	6,18
Total	75,03	21,17	3,8	100,00

Fuente: Secretaría de Programación Económica

La recaudación de tributos no tuvo el mismo nivel de descentralización que los gastos, como puede verse en el cuadro 5.4. A los efectos de financiar el gasto existe un régimen de coparticipación federal por el que se distribuyen los recursos del gobierno nacional a los gobiernos provinciales, y además existen regímenes de coparticipación entre los gobiernos provinciales y las municipalidades.

El gobierno nacional concentra los impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA), a las ganancias, internos, bienes personales, combustibles y gas, que son los impuestos de bases mas amplias y con mayor potencial de recaudación.

El proceso de descentralización de las actividades de gastos debe completarse con una reforma de la administración tributaria que aumente el nivel de correspondencia fiscal por el cual se logre la medida de responsabilidad (accountability) que permita mejorar la eficiencia del gasto público, lo cual es reclamado por diversos segmentos de la sociedad. Hasta ahora, la descentralización se dio en un marco legal de coparticipación con las provincias de los recursos recaudados por el gobierno nacional que, en forma significativa, ha alcanzado reglas de automaticidad pero sin correspondencia fiscal. Las provincias financian en promedio el 60 por ciento de sus gastos corrientes con recursos de coparticipación. El sistema de coparticipación se fue modificando poco a poco y llegó a un grado de enorme complejidad. En este trabajo se muestra la evolución y alcance de las relaciones fiscales nación-provincias-municipios en el caso de la Argentina, que se ha dado a través de la legislación de coparticipación de tributos incluyendo los pactos fiscales, junto con el acceso a crédito de organismos multilaterales o del sistema financiero.

Los municipios cuentan con recursos propios y con recursos de coparticipación de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipios de cada una de las provincias. Los problemas

detectados, que afectan la administración del gobierno municipal y la competitividad de las actividades económicas en municipios de grandes ciudades de Argentina, son la ineficiencia en la administración financiera y en la recaudación de tasas y tributos; sistemas de información fraccionados e incompletos; altos costos y excesivos trámites para la habilitación de negocios; un exceso de regulaciones (provinciales y municipales) que afecta a las actividades profesionales, el comercio y el transporte de carga y pasajeros; falta de información sobre el costo de los servicios urbanos; ineficiencia en los sistemas de transporte que genera elevados costos de operación, mantenimiento y tiempo de viaje; problemas de accesos viales, y obsolescencia o infraestructura incompleta en servicios urbanos vitales como agua y cloacas.

Las principales estrategias

Como en todo país federal, las decisiones se acuerdan entre las diversas jurisdicciones. Esto dio lugar a pactos cuyo objetivo fue modificar la distribución de recursos, fijar límites a los impuestos o eliminarlos en el caso de tributos distorsionantes.

En el primer pacto de agosto de 1992, se estableció una retención del 15 por ciento de la masa coparticipable para financiar el sistema de seguridad social y al mismo tiempo se creó un Fondo de Desequilibrios Provinciales por el cual se alteró la distribución de recursos entre provincias. También se profundizaron medidas de descentralización como, por ejemplo, en la administración de fondos para la vivienda.

El objetivo del segundo pacto fue mejorar el funcionamiento de los mercados para aumentar su nivel de competitividad frente a la globalización de la economía. Se eliminaron impuestos distorsionantes y regulaciones provinciales y municipales que limitaban la competencia en los servicios profesionales, la actividades comerciales y el transporte de cargas y de pasajeros. En lo referente a los municipios, se establecieron principios que restringieron el poder tributario, limitando el cobro de tasas al costo de la prestación del servicio, estableciendo prohibiciones al cobro de impuestos de peaje, o limitaciones a las valuaciones fiscales y las alícuotas en el caso de impuestos a bienes registrables como los inmuebles y automotores.

En los últimos años, comenzó también a adquirir importancia el financiamiento de proyectos y reformas de los gobiernos provinciales y municipales por parte de organismos multilaterales de crédito, que pasaron de atender a empresas estatales o gubernamentales a tratar con provincias y municipios. En este proceso se registró una evolución

desde el esquema de una unidad ejecutora central a unidades ejecutoras provinciales, las que adquirieron cada vez mayores responsabilidades, llegando en algunos programas a agregar unidades ejecutoras municipales. Actualmente, se ha iniciado, en algunos casos, un trato directo con las provincias sin la intervención de la unidad ejecutora central. También está diseñándose un Programa de Grandes Aglomeraciones, donde el trato con los municipios será directo.

El acceso al crédito del sector privado por parte de las provincias ha estado regulado por la autoridad macroeconómica y resultaba necesario proveer sistemas que permitan el acceso al crédito, con límites de responsabilidad y transparencia compatible con la estabilidad macroeconómica y las responsabilidades locales.

Han existido algunos casos de coparticipación municipal, como el de la provincia de Mendoza, donde una ley del año 1988 introdujo criterios de mejoramiento de la administración pública, privilegiando la limitación del crecimiento del empleo público, la recaudación de recursos propios y los gastos de inversión. Esta ley funcionó durante ocho años hasta que la presión de algunos municipios obligó a un cambio de su estructura.

El caso más avanzado de descentralización del gasto y su financiamiento en ciudades es el Programa de Inversión Social Vecinal de la provincia de Mendoza por el que se organiza el financiamiento directo a los usuarios de infraestructura vecinal (que en general es inversión pública). Dichas obras son pagadas por los beneficiarios, quienes por lo tanto toman las decisiones de adjudicación a empresas contratistas para la construcción de la infraestructura. Por sus características especiales este programa se describe a continuación.

Programa de inversión social vecinal

Financia la ejecución de obras menores de infraestructura urbana a grupos de vecinos, tengan o no personería jurídica, los cuales toman a su cargo la devolución del préstamo y sus intereses a un banco a través del cual se realiza esta operación.

En el mismo interviene una entidad pública provincial que el gobierno designa, la que asume la responsabilidad de aprobar los proyectos que presentan los vecinos y supervisar su ejecución técnica. Como intermediario financiero actúa un banco que otorga los préstamos y cobra su devolución a los vecinos. El Banco Mundial que tomó parte del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Provincias I) y también en el préstamo municipal, ha destinado recursos para fi-

nanciar los fondos requeridos, los que luego tienen el carácter de fondo rotatorio.

Esta operación fue concebida con el mínimo de burocracia del sistema financiero y del gobierno de la provincia, de la siguiente forma: Los vecinos de un barrio o de un sector del mismo, que carecen de algunos servicios de infraestructura social básica (redes de cloacas, gas, agua potable, iluminación, pavimento y desagües pluviales) se reúnen y, de común acuerdo, deciden afrontar por cuenta propia la contratación de la obra que necesitan, designando a uno de ellos para que los representen en la tramitación del crédito. Los vecinos solicitan el apoyo del organismo público pertinente para la confección y aprobación del plano respectivo. Además preparan una carpeta con los siguientes datos: número de vecinos, tipo de obra a realizar, ubicación de la misma, un listado de vecinos que adhieren a la obra (con la firma de cada uno), el plano del proyecto, dos presupuestos de empresas privadas y cualquier otra información que consideren de interés para la correcta interpretación de la obra a ejecutar.

Los vecinos deciden

La carpeta se presenta a la entidad provincial designada, la que verifica que el proyecto se encuadre en el reglamento de crédito, luego de lo cual, la remite al intermediario financiero correspondiente (el banco). Mientras tanto la comisión de vecinos invita a un grupo de empresas inscriptas en la provincia a presentar ofertas. Cualquier vecino puede proponer otras empresas. Posteriormente, reunidos en asamblea, los vecinos discuten las ofertas y condiciones presentadas por las distintas empresas y eligen la que consideran más conveniente. Todos los presentes firman el acta. Nótese que esta adjudicación no se rige por las leyes de licitación pública ya que, en definitiva, son los vecinos quienes contratan las obras y asumen la obligación de devolver el crédito. De esta manera se asegura total transparencia, se reducen los plazos y se evitan las impugnaciones que suelen demorar la ejecución de este tipo de obras.

El intermediario financiero en el plazo de una semana debe estudiar y acordar la operación. Personal del mismo concurre al barrio para explicarle a todos los vecinos, en una reunión convocada al efecto, los pasos a seguir en el llenado de las solicitudes de préstamos y les aclara que se trata de un crédito personal, por lo que cada uno se hace responsable sólo de su parte, la que podrá ser pagada en cuotas.

A partir de ese momento el grupo de vecinos se encargan de llenar correctamente de las solicitudes de préstamo y de adjuntar la documentación requerida. Cuando están com-

pletas las solicitudes las presentan todas juntas al banco, agregando el número de vecinos que pagan al contado. El monto total de la obra se divide por la cifra obtenida. lo que da el monto que cada uno de los vecinos debe afrontar.

Los representantes de los vecinos abren una cuenta de ahorro en la que depositan el importe de los préstamos más el dinero de los vecinos que pagan al contado. De esta forma, antes de comenzar la obra el contratista sabe que se cuenta en esa caja con el monto total del costo de la misma, lo que le resulta un estímulo para acelerar la ejecución de los trabajos.

A medida que esos trabajos avanzan y contra la presentación de certificados que revisa un profesional del intermediario financiero, se autorizan los desembolsos a favor de la empresa.

El control técnico para que la obra se realice de acuerdo con las especificaciones y normas vigentes lo lleva a cabo la oficina pública correspondiente.

Créditos y programas de provincias y municipios²

Provincias I y II

El Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Provincias I) fue concebido como una forma de otorgar incentivos a las provincias a través de inversiones en infraestructura física, para acelerar sus reformas fiscales y mejorar la eficiencia del gasto, acorde con el programa nacional de ajuste iniciado a comienzos de la década de 1990. El programa fue concebido para apoyar transformaciones fiscales con un enfoque federal donde básicamente se otorga financiamiento de subproyectos de desarrollo institucional e inversiones. Estos subproyectos deben ser diseñados, implementados, supervisados y ejecutados por las provincias de acuerdo con las necesidades que ellas misma definan en este marco general.

Durante 1990 un grupo de ministros de economía o hacienda de diversas provincias, con el aporte de funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación, diseñó el proyecto de un préstamo que luego, en la práctica, se constituiría en el primer programa con características íntegramente federales otorgado al país por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, firmándose los respectivos convenios de préstamo en marzo de 1991.

En efecto, el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PROVINCIAS I), previó que tanto las licitaciones y adjudicaciones

como el control de su ejecución y recepción fueran de responsabilidad total de las distintas provincias. A la Unidad Ejecutora Central, que también es financiada por las jurisdicciones, se le confirió un papel de supervisión, adiestramiento y control del cumplimiento de las distintas normativas de los organismos multilaterales de crédito.

La otra característica distintiva del programa es que se diseñó—y de hecho se constituyó—en un programa puente hacia el desarrollo de otros créditos del BID, Banco Mundial y el Eximbank de Japón a las provincias. La estructura y el conocimiento técnico desarrollado por el programa han constituido la avanzada que les permitió a los bancos expandir sus operaciones en Argentina. Lo mismo podría repetirse a nivel de ciudades en la interfase provincial municipal.

Según los informes de evaluación de las instituciones de financiamiento dos factores importantes fueron:

- La decidida voluntad política de impulsar la reforma a nivel nacional.

- El apoyo de la Unidad Ejecutora Central (UEC) formada por un equipo de buen nivel técnico, para impulsar la aceptación del programa por parte de las provincias.

Los subproyectos que conforman el programa fueron inducidos por la demanda. Su identificación y preparación, tanto de los de desarrollo institucional como los de inversiones físicas, fueron hechas por las mismas provincias, siguiendo criterios preestablecidos, con la participación directa de los organismos beneficiarios, que eran sus ejecutores. Este enfoque promueve una mejor asignación de recursos y presumiblemente resulta en subproyectos más sustentables.

Los subproyectos de inversiones físicas no anularon a los de desarrollo institucional, a pesar del hecho de que son generalmente más sencillos de preparar y manejar, políticamente más atractivos, y tienden a desembolsarse más rápidamente. En este aspecto tuvo que ver la concepción que del programa tuvieron algunas provincias líderes y la UEC, así como la persistencia de ésta en hacer cumplir los criterios del manual y la política de reformas que se impulsaba.

El financiamiento otorgado alcanzó a US\$400 millones, los que están siendo amortizados desde abril de 1996 en un plazo de 12 ó 13 años (según el banco prestamista) con tasas variables del orden del 6,8 por ciento anual. La contrapartida provincial prevista, equivalente a US\$175 millones, está siendo desembolsada por las provincias no sin esfuerzo pero con puntualidad. A diciembre de 1995 los fondos se habían comprometido casi totalmente y en los 329 subproyectos aprobados se han desembolsado US\$281 millones, previéndose concluirlos en el primer trimestre de 1998.

² Información a diciembre 1996.

Los proyectos más importantes son los relativos a la ejecución de los catastros provinciales para tener un conocimiento total del territorio y mejorar substancialmente, con justicia y equidad, la recaudación del impuesto inmobiliario; la actualización, indispensable para los tiempos modernos, de las Direcciones de Rentas para contribuir al mejoramiento de la recaudación propia de los impuestos provinciales; y los destinados a mejorar las distintas dependencias gubernamentales en consonancia con las cada vez mayores exigencias de eficiencia por parte de la ciudadanía. Además se han financiado obras de infraestructura, rehabilitando y construyendo escuelas y hospitales, mejorando distintas rutas de la red vial provincial, adecuando diversos edificios públicos, adquiriendo equipamiento informático, y colaborando con recursos financieros en la etapa crítica inmediata posterior a la inundación que asoló el litoral argentino entre los meses de mayo y julio de 1992.

Por pedido de las provincias, la Nación gestionó un segundo tramo denominado PROVINCIAS II, cuyo costo total alcanzó a US\$321 millones que contó con financiamiento de US\$225 millones. Esta segunda etapa ya ha sido declarada elegible por el Banco Mundial y cuenta con 31 proyectos aprobados, con un costo de US\$152 millones, listos para su ejecución.

Catastro

Uno de los subproyectos prioritarios del programa de provincias fue el de modernización de los catastros en las provincias que así lo requirieran.

El catastro identifica la ubicación, valor y estado de derecho de las parcelas con tres aspectos bien definidos: el físico, a partir de la ubicación geográfica de la parcela produciendo la cartografía básica, urbana y rural (en distintas escalas) y la temática parcelaria con el objeto de identificar cada parcela con su correspondiente nomenclatura catastral; el económico, consistente en una metodología valuatoria para determinar el valor fiscal que es la base para la determinación del impuesto inmobiliario; y el aspecto jurídico, referido al dominio invocado de cada parcela, cuyo resultado es la identificación del titular y su domicilio real, legal y fiscal.

Los proyectos de catastro tienen la finalidad de posibilitar a las provincias y los municipios, la generación de sistemas de información territorial con base parcelaria, principalmente para mejorar la base imponible del impuesto inmobiliario a través de un conocimiento actualizado de los valores fiscales, de la ubicación y de la situación dominial de las parcelas urbanas y rurales de un territorio,

asegurando de esta forma que el impuesto se aplique con justicia y equidad.

Por otra parte la información resultante sobre el territorio administrado, puede ser utilizada por todo organismo público o privado cuya actividad tenga relación con el territorio, ya sea para la planificación y administración de redes, ductos, etc., o a fin de evitar erogaciones inútiles por superposición de actividades (vialidad, organismos de riego, vivienda, urbanismo, seguridad, salud, censos, etc.)

El municipio es uno de los principales usuarios de un sistema de información territorial catastral actualizado, ya que contribuiría a lograr la equidad en el cobro de tasas de impuestos y el desarrollo de una efectiva acción contra la evasión tributaria. También la prestación de servicios municipales se hace más eficiente con una buena información territorial. Se posibilita la determinación de tasas de servicios mediante modernas técnicas con información específica de base catastral para saber qué servicios, y con qué calidad y cantidad, se prestan a cada parcela. La inversión en infraestructura pública como así también su mantenimiento y reposición pueden optimizarse con la información que brinda el catastro en cartografía y estadística. La proyección al futuro muestra la potencialidad de una adecuada administración municipal cuando se tiene en cuenta temas tales como el desarrollo urbano, el crecimiento de actividades económicas y el medio ambiente.

Programa de Inundaciones

Surgió como un programa de emergencia para reponer la infraestructura que fue dañada en las siete provincias del litoral por las inundaciones de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. El programa fue totalmente exitoso por lo que se desarrolló una segunda etapa que contiene un estudio completo de la cuenca y la búsqueda de soluciones estructurales y coyunturales.

La extraordinaria inundación mencionada causó importantes daños tanto en la infraestructura pública de las siete provincias afectadas, como en varios miles de viviendas de los pobladores ribereños. Se produjo entonces una inmediata respuesta del gobierno nacional, cuya consecuencia fue la creación de la Subunidad Central Coordinadora de Emergencia (SUCCE) la que administró en principio los primeros US\$20 millones de financiamiento provenientes del Provincias I. En esta subunidad, además, se empieza a generar un nuevo préstamo del Banco Mundial, denominado Programa de Rehabilitación de Emergencia para las Inundaciones (PREI). En septiembre de 1992 se obtiene el financiamiento requerido—US\$170 millones—para la ejecución de más de 400 subproyectos con un

costo total de US\$270 millones. Los US\$100 millones de contrapartida son, en este caso, asumidos en conjunto por las provincias y el Estado nacional. A la fecha se encuentran desembolsados más del 88 por ciento de los fondos asignados.

Uno de los principales objetivos de este programa fue el de recuperar toda la infraestructura pública afectada, haciéndola más moderna y eficiente. En numerosos casos se construyeron obras nuevas que protegieron áreas urbanas y rurales que anteriormente se encontraban indefensas.

Las obras atacaron los efectos de la catástrofe en la infraestructura de saneamiento; transporte y energía; educación, salud pública y defensas contra las inundaciones.

No menos importante, por sus implicancias sociales, fue la construcción de más de 5.000 viviendas para todas aquellas familias que vieron arrasadas sus propiedades y perdidas sus escasas y modestas pertenencias.

A partir del programa de rehabilitación se generó un nuevo préstamo denominado Programa de Protección contra Inundaciones (PPI) que implementará obras por US\$420 millones y cuyo financiamiento será compartido por el Banco Mundial (con US\$200 millones); el Eximbank de Japón (con US\$120 millones) y los gobiernos provinciales (con US\$100 millones). Nuevamente en este esquema las provincias, responsables primigenias de la utilización de los recursos, serán las encargadas de cancelar las cuotas de capital e intereses a su vencimiento y aportar la contrapartida durante el desarrollo de las obras.

Los trabajos a ejecutar y las medidas a tomar serán de carácter estructural (como las obras de defensa) y no estructural, incluyendo regulaciones provinciales en el uso del suelo y sistemas de coordinación con distintos organismos provinciales. Se creará un Sistema de Alerta Hidrológico Regional, se construirán refugios en áreas inundables y se trazarán planes para atender y mitigar los efectos de inundaciones que resulten inevitables en las más de 80 áreas relevadas.

Programa de caminos

Contempla dos aspectos: reforma de las administraciones provinciales y consideración de la red completa en sus aspectos de mantenimiento, rehabilitación y obra nueva.

Este programa cuyo costo total ascenderá a US\$1.500 millones cuenta con un financiamiento, recientemente aprobado por el Banco Mundial, de US\$300 millones. Se prevé contar con financiamiento externo adicional de otras fuentes por un monto de US\$148 millones como forma de aliviar la contrapartida provincial. Su ejecución estará a cargo de las direcciones provinciales de vialidad y su se-

guimiento y apoyo técnico lo realizará la subunidad vial a crearse en la Unidad Ejecutora Central del Programa de Provincias I y II, de la Subsecretaría de Asistencia a las Provincias.

El programa tiene como objetivos reducir el costo del transporte mediante el mejoramiento de la transitabilidad de los caminos provinciales; desarrollar programas viales eficientes planificando el uso de los recursos para contribuir mejor al equilibrio presupuestario; y reorganizar las oficinas provinciales de vialidad adecuando su personal, reforzando su capacidad, y transfiriendo la conservación a terceros. Para financiar estas inversiones las provincias deben tener superávit en cuenta corriente y que su servicio de la deuda no sea mayor a un determinado porcentaje de sus recursos. Se espera que este programa comience a ejecutarse a la brevedad.

Programa de reforma provincial

Tiene por objeto posibilitar el cumplimiento de políticas orientadas a asegurar el equilibrio presupuestario, tornar más eficiente la administración, fortalecer la gestión y la provisión de infraestructura y limitar la intervención del Estado en la vida económica a través de la privatización y desregulación. Las mismas deberán ir acompañadas con una política tributaria que tienda a garantizar la equidad y la competitividad. Este programa que se lleva a cabo con el apoyo del Banco Mundial, incentivó reformas en las áreas de: a) recaudación de recursos propios mediante la fijación de metas de auditorías de contribuyentes y de mejoramiento de la administración de tributos; b) control del gasto, tanto en los aspectos presupuestarios como en el de personal, preparación de leyes de participación municipal que privilegien a la buena administración, y a la privatización de empresas públicas; y c) privatización de bancos provinciales y municipales. El programa tuvo tres tramos y fueron desembolsados con resultados exitosos en cuanto a alcanzar las metas en ocho provincias, con el agregado de tres provincias adicionales.

Los lineamientos generales del programa acordado con dichas provincias fueron los siguientes:

- Saneamiento financiero y equilibrio presupuestario, con aumento de las recaudaciones de impuestos provinciales sobre la base de mejoras en la administración tributaria y reformas en la legislación para adecuarla al acuerdo entre el gobierno nacional y los provinciales (pacto fiscal), a fin de garantizar un sistema tributario equitativo; la competitividad de la economía, la racionalización y reducción del gasto improductivo; y la solución de las situaciones de endeudamiento crítico y crónico.

■ Mejoramiento de los procesos y estructuras administrativas, en especial en lo referido al sistema de administración financiera, incluyendo los subsistemas de información, control legal y de gestión, de registro contable y la asignación y administración de recursos, instrumentando metodologías de presupuesto por programa acordes con este objetivo.

■ Fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público en general, y en especial la de los servicios de salud y educación, para alcanzar estándares razonables de productividad en esas áreas.

■ Provisión asegurada de infraestructura económica y social que posibilite el normal desarrollo de las actividades productivas y la igualdad de oportunidades.

■ Eliminación de la mayoría de las normas regulatorias de las actividades económicas y del ejercicio de profesiones, en consonancia con la política nacional en la materia, y desburocratización de la regulaciones que deban subsistir.

■ Privatización total de todas las actividades de índole comercial e industrial en manos del estado provincial y privatización total o parcial de las de servicios y finanzas (compañías de electricidad, agua potable, bancos), otorgando en concesión aquéllas que, aun constituyendo bienes públicos o semipúblicos, puedan ser operadas por particulares con los marcos regulatorios adecuados (incluyendo la construcción, operación, y mantenimiento de carreteras).

■ Las acciones incluyen medidas tendientes a la reducción de planteles y estructuras administrativas, financiadas con el Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP), y mejoramiento de la administración de personal.

■ Asimismo se acordó con las provincias el replanteo de las relaciones financieras con sus municipalidades, creando nuevos regímenes de distribución de recursos que incorporen incentivos a la buena gestión de las mismas. Se tomó como modelo para ello la legislación de 1988 de la provincia de Mendoza.

Las necesidades financieras directas del Programa de Reforma se originaron en la necesaria indemnización del personal excedente, la disminución transitoria de las recaudaciones impositivas y la consolidación de las deudas de las empresas y bancos a privatizar. Los proyectos de asistencia técnica, fortalecimiento institucional e inversiones, necesarios para completar el conjunto de medidas, fueron financiados con los préstamos provinciales.

Los recursos, un total de US\$300 millones aportados por el Banco Mundial, son canalizados a las provincias a través de un préstamo mediante un convenio con el Ministerio del Interior para fijar las metas a cumplir dentro de los objetivos

señalados. Según el cumplimiento de las metas, la provincia accede a distintos tramos del préstamo, de libre disponibilidad, a cinco años de plazo con seis meses de gracia.

Hasta el momento se han firmado convenios con diez provincias que con su propio esfuerzo y el apoyo prestado por la Nación a través de distintos organismos y programas como el Provincias I y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, han logrado importantes avances en su programa de reformas.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) que se creó por decreto 286/95, tiene como objetivo prestar apoyo a las reformas del sector público argentino y promover el desarrollo económico de las provincias.

La privatización o cierre de los bancos provinciales y municipales, así como la privatización de empresas públicas de agua y energía eléctrica y el traspaso a la Nación de las cajas jubилatorias provinciales, constituyen pasos importantes en la reestructuración y mejoramiento de las finanzas públicas provinciales.

El fondo fiduciario tiene como objetivo principal en una primera etapa, prestar asistencia a las empresas públicas provinciales sujetas a privatización. El porcentaje del capital social que ha de privatizarse en cada una de estas entidades varía de acuerdo con la situación política de cada provincia. Como mínimo, deberá ser privatizado el 51 por ciento de dicho capital, aunque la tendencia que se pretende alcanzar a largo plazo es la privatización de la totalidad del mismo.

Antes de que se lleve a cabo la transferencia al sector privado, la entidad a ser privatizada deberá escindirse en una nueva unidad de negocios y una entidad residual. La conformación de una unidad de negocios rentable permitirá atraer el interés de inversores que de otra manera no encontrarían incentivos para participar en el proceso de privatización, mientras que en la entidad residual se reunirán los activos y pasivos de difícil liquidación.

El fondo se financia con un préstamo externo de US\$ 1.250 millones obtenido por el gobierno nacional. Dicho préstamo es a quince años de plazo, con cinco años de gracia y a tasas de interés internacionales. Los bancos que aportaron los recursos son el Banco Interamericano de Desarrollo (US\$ 750 millones) y el Banco Mundial (US\$ 500 millones).

Privatización de bancos provinciales

Desde su creación, el fondo fiduciario ha adquirido una creciente importancia en el proceso de privatización de los

bancos provinciales mediante la ejecución de un programa de financiamiento que viabiliza el traspaso de estas entidades al sector privado o, en caso de no concretarse esta transferencia, el cierre de las mismas. Hasta la fecha se han privatizado los bancos oficiales de trece provincias.

El préstamo otorgado a cada provincia debe financiar ciertos ítem previamente definidos, a saber:

- Devolución al BCRA de los redescuentos, pases o cualquier otro tipo de asistencia recibida por el banco por razones de iliquidez.

- Devolución al Banco de la Nación Argentina, u otras entidades financieras oficiales, de cualquier tipo de asistencia financiera recibida por el banco en el marco de la llamada "red de seguridad".

- Retiro de depósitos registrados desde el 20 de diciembre de 1994.

- Contratación de consultores y asesores necesarios para llevar adelante el proceso de privatización del banco.

- Pasivos del banco, con excepción de las obligaciones contraídas con el sector público provincial.

- Indemnizaciones que correspondieren al personal del banco con motivo de su separación.

- Contratación de los servicios necesarios para la liquidación del banco.

Los gobiernos provinciales acceden al préstamo en dos tramos, el primero de los cuales es por un tercio del total. Actualmente, los bancos de provincia sujetos a privatización tienen deudas con entidades del sistema financiero a plazos muy cortos y a tasas muy altas, las cuales pueden ser sustituidas con las más ventajosas condiciones financieras que les otorga el préstamo del fondo fiduciario.

A partir de la privatización, el nuevo banco accederá al mercado financiero en condiciones estables con respecto a las reglas que el BCRA aplica para el sector bancario privado. El banco, una vez saneado y privatizado, actuará como agente financiero del estado, y, en tal sentido, aportará un gran potencial para el sector público provincial y podrá generar las condiciones para recrear el crédito y asignarlo al sector privado de las economías regionales.

Programa de desarrollo municipal

Los programas de financiamiento a los municipios son de apoyo al proceso de descentralización. Las obras pueden iniciarse en los próximos seis años. El objetivo es contribuir al mejoramiento de la administración municipal para lo cual incluyen dos componentes:

- Desarrollo institucional: busca fortalecer los municipios tanto en aspectos técnicos como administrativos, económicos y financieros. Mediante esta labor se financian

sistemas de administración, de información, de recaudación, capacitación, procedimientos contables y gestión de servicios públicos.

- Inversiones. Se llevan a cabo en sectores de competencia municipal con proyectos tales como construcción y rehabilitación de obras municipales, adquisición de equipos y maquinarias, formulación de proyectos y catastros.

Existen ciertos requisitos para su acceso ya que para financiar inversiones deben cumplirse condiciones de equilibrio presupuestario (los ingresos corrientes no pueden ser inferiores al 95 por ciento de los gastos corrientes en el promedio de los últimos tres ejercicios) y capacidad de endeudamiento (la deuda total no puede ser superior al 15 por ciento de los ingresos corrientes). Estos programas cuentan con financiamiento del BID y Banco Mundial y fueron precedidos por dos programas anteriores.

Instituto Federal de Asuntos Municipales

El IFAM, dependiente del Ministerio del Interior, apoya la gestión municipal con programas de capacitación y formación de recursos humanos, para lo cual organiza seminarios regionales de los que participa la máxima autoridad política de los municipios, de planeamiento estratégico, técnicas de gestión y otros temas relevantes para los municipios. Dichos seminarios se realizan mediante convenios con la Universidad de Harvard y el Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia.

Programa de grandes áreas metropolitanas

Este programa, que cuenta con el apoyo del BID y se encuentra actualmente en preparación, tiene como objetivos la reforma del sector público municipal y el mejoramiento de la relación entre la administración y los habitantes de la ciudad especialmente en lo referido a la regulación de las actividades. Por otra parte contempla inversiones en áreas de interés de las grandes ciudades, tales como la eliminación de residuos sólidos y líquidos, el funcionamiento del tránsito de pasajeros y transportes de cargas, y las inundaciones.

La operación resulta novedosa porque es la primera vez que se focalizarán recursos de financiamiento externo hacia grandes conglomerados urbanos compuestos, en la mayoría de los casos, por varios municipios.

Resulta importante destacar que el programa tendrá un componente de reforma, con una matriz de condicionalidades que supeditará el financiamiento de los proyectos de inversión, al cumplimiento de compromisos en materia de desregulaciones y eficiencia institucional de los municipios participantes.

Estas reformas incluyen aspectos que tienen incidencia en la mejoría de la eficiencia y competitividad de las ciudades incluyendo reformas de los códigos tributarios municipales adecuándolos al Pacto Fiscal Federal; reformas administrativas y sectoriales de impacto en el desarrollo económico de los sectores afectados y del conglomerado, tales como privatizaciones y/o tercerización de servicios; y cambios legales que permitan la inversión, operación y mantenimiento compartido entre los municipios y comunas que integran cada aglomerado. Cuando las reformas sectoriales estén asociadas a inversiones, cabría realizar primero las reformas o diseñar un mecanismo que permita la realización simultánea de ambas acciones. En otros casos, y sujetas a su viabilidad económica, se podrían justificar inversiones que beneficien al conglomerado.

En cuanto al componente de inversiones incluiría proyectos en sectores que posibiliten lograr economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios y comunas de una misma aglomeración; tengan externalidades positivas a un municipio en relación a los

problemas más importantes de la aglomeración considerada; y permitan elaborar y/o implementar un esquema compartido de desarrollo territorial, económico y social.

Los proyectos tendrían asimismo que cumplir con criterios económicos, técnicos, financieros y ambientales específicos, mostrar su rentabilidad económica y no duplicar fuentes de financiamiento existentes y estar vinculados a reformas.

Este programa se complementará con un subprograma de asistencia técnica que incluiría recursos para que los municipios y comunas desarrollen la capacidad de diagnosticar y diseñar reformas e inversiones adicionales a las que incluyeron en sus proyectos iniciales.

El costo total del mismo será de US\$520 millones, con un financiamiento de US\$260 millones aportado por el BID. El BID está considerando la aprobación de esta operación durante 1997 y sus recursos serán utilizados en las áreas conocidas como Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán y Gran La Plata, constituidas por esas ciudades y su área de influencia inmediata.

Página en blanco a propósito

Financiamiento municipal

Fernando Rojas¹

Los casos que se presentan describen los esfuerzos y los logros alcanzados por las ciudades en materia de ahorro corriente y de acceso a fuentes de crédito y a recursos de inversión.

El caso “Colombia: descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales” puso en evidencia el enorme esfuerzo fiscal de las ciudades colombianas durante la nueva etapa de descentralización del Estado, especialmente durante los años noventa. Este esfuerzo se ha producido simultáneamente con el crecimiento acelerado de las transferencias fiscales de la Nación a las ciudades y, de manera más general, a los municipios colombianos. Con ello se desvirtúa el supuesto, frecuentemente esgrimido como argumento contra la descentralización fiscal en la región, según el cual a mayores transferencias—particularmente las transferencias de tipo *block grant* como lo son las principales transferencias intergubernamentales en Colombia—mayor es la pereza fiscal de los niveles local o regional. De hecho, las grandes ciudades colombianas han alcanzado los últimos años altísimas tasas de crecimiento del impuesto a la propiedad raíz y a la contribución de valorización, además del sostenido crecimiento del impuesto de industria y comercio² a partir de 1985.

Los indicadores de esfuerzo fiscal propio se complementan con la racionalización del gasto municipal. Las ciudades colombianas han encarado reformas administrativas y presupuestarias y se han asociado de una u otra manera con el sector privado, todo lo cual les ha permitido incrementar la inversión y mantener constantes o reducir sus gastos de personal o sus gastos de funcionamiento. De cada peso adicional que ha ingresado a los diversos niveles de gobierno de Colombia, la mayor proporción de ahorro e inversión corresponde a los municipios. Por esta razón, se ha

elevado considerablemente la participación del nivel municipal en la inversión del sector público en su conjunto.

La ciudad de Valledupar, Colombia, es un ejemplo de lo anteriormente señalado para el caso de urbes de tamaño mediano³. Valledupar ha crecido vertiginosamente, como lo demuestra el aumento de su población (de 9.000 habitantes en 1950 a 250.000 en 1995). La gestión financiera de la administración local ha permitido satisfacer el explosivo incremento de la demanda de infraestructura y servicios urbanos y ha permitido a los alcaldes destinar recursos al ornato y la recreación de la ciudad. Valledupar ha obtenido créditos de inversión, ha elevado considerablemente la recaudación tributaria, ha aplicado eficazmente la contribución de valorización para el financiamiento de la infraestructura urbana por parte de los residentes de ingresos medios y altos y ha sustituido esta contribución por aportes en especie de los residentes de bajos ingresos. La administración local ha promovido la participación ciudadana y la asociación de los residentes en cooperativas con la cuales la ciudad contrata las obras de pavimentación y drenaje. De manera que los recientes alcaldes de Valledupar, como tantos otros de las ciudades de la región, han combinado múltiples fórmulas de financiación y han movilizado creativamente los recursos del sector privado para atender el crecimiento explosivo de las necesidades de inversión e infraestructura urbana.

Las tendencias actuales del crédito para las ciudades

Las ciudades están asumiendo gran parte de las inversiones requeridas por el desarrollo, y lo están haciendo con talento, compromiso, recursos propios y acceso responsable a las instituciones y a los mercados de crédito.

Los casos de las “Estrategias para el financiamiento del desarrollo local” (Paraná, Brasil) y del “FINDETER sistema de financiamiento nacional para las inversiones municipales” (Colombia), complementados por la discusión sobre la

¹ Presidente del Instituto Interamericano de Servicios Alternativos.

² Una forma cruda del impuesto a las ventas.

³ Véase “La gestión municipal en Valledupar”, en este volumen.

evolución de las instituciones españolas en materia de financiamiento de las ciudades, ilustran la forma en que se están transformando los fondos o bancos de inversión municipal para lograr una mayor eficiencia y viabilidad de los recursos de crédito para investigación urbana. Las tendencias que se derivan de estos casos son:

- La eliminación gradual del componente de donación o de subsidio en el crédito urbano⁴.
- La aplicación de tasas de interés similares a las del mercado.
- La exigencia de capacidad de servicio de la deuda y de garantías semejantes a las requeridas en el mercado.
- La libertad de elección entre los varios ofertantes del crédito, tanto internos como internacionales⁵.
- El creciente acceso a los mercados internacionales de crédito.
- La separación entre la contratación del crédito y la contratación de la asistencia técnica.

Otra fuente de crédito municipal que paulatinamente van cobrando importancia en la región es la expansión de los bonos municipales. Sobre la base de un clima de estabilidad macroeconómica y de políticas de apertura económica y de descentralización, las grandes ciudades encuentran vías de acceso cada vez más expeditas a los mercados de capitales.

Desafío actual y agenda futura: expansión de los recursos para las grandes obras de infraestructura

A pesar de los considerables avances logrados en la diversificación de las fuentes y en el fortalecimiento de los ingresos propios de las ciudades, como también en la racionalización de los recursos o bancos de financiamiento municipal, las ciudades enfrentan la fuerte barrera de la limitada capacidad de crédito del mercado informal de capital y las res-

tricciones de la banca multilateral para las inversiones urbanas a largo plazo. Algunas ciudades y ciertos sectores, tales como la energía o las comunicaciones, tienden a atraer la mayor parte de los recursos de crédito.

El desafío actual consiste en concebir y buscar fórmulas innovadoras que permitan ampliar el mercado de capital en la medida requerida por las grandes obras de infraestructura y desarrollo urbano. Al respecto se analizan en el taller fórmulas complementarias, las cuales ya muestran avances incipientes en la región:

- Profundizar las experiencias de estímulo—en forma de contrapartidas municipales y recursos del crédito externo—al ahorro masivo de los residentes con el propósito de financiar la realización de obras de infraestructura. Estas modalidades de ahorro en dinero y especie son particularmente propicias para las comunidades de bajos ingresos, que operan sobre la base del principio del beneficio o del compromiso voluntario de los residentes, y que conducen a la realización de obras de infraestructura que redundan a su vez en un aumento del valor de la vivienda. Ese incremento en el valor de la vivienda y la infraestructura urbana atrae grandes inversionistas que, con este nuevo potencial de garantía, otorgan créditos masivos o comunitarios para obras más grandes de infraestructura urbana con primas de seguros relativamente bajas. Todo ello promueve la expansión del mercado de capital en los países donde éstos han sido tradicionalmente débiles e insuficientes para el desarrollo de las grandes ciudades.

- Conformar créditos residenciales y municipales bajo la forma de fondos rotatorios, de manera que el valor agregado de éstos resulte atractivo para los mercados secundarios de crédito, internos e internacionales. De esta manera se consigue la aceleración del ciclo de rotación del crédito, se multiplica la masa de recursos disponibles para proyectos o programas de gran envergadura y se estimula la formación de alianzas público-privadas para la financiación de la ciudad. Al mismo tiempo, se transfiere tecnología de manejo crediticio a las ciudades y se estimula su disciplina financiera mediante el control mutuo que unas ciudades ejercen sobre las otras que participan en dicho financiamiento.

⁴ En el caso de España, los fondos o bancos de desarrollo local operan ya en el mercado y, según las reglas del Tratado de Maastricht, no les está permitido manejar subvenciones. Si hubiere alguna ayuda pública para las ciudades, ésta deberá especificarse en contratos separados.

⁵ De hecho, en el caso español, toda contratación de crédito público está automáticamente abierta a los financistas de toda Europa. Este rasgo se acentuará seguramente con la moneda única.

Estrategias para el financiamiento del desarrollo local

Lubomir Ficinski Dunin¹

La descripción que sigue se propone dar una idea de los problemas generados por la urbanización en el estado de Paraná, y, en forma cronológica, presentar las soluciones que se hallan en proceso que tienen por objeto promover el desarrollo local y sus formas de financiamiento. En realidad, lo que se describe es la historia de un programa, con diversas denominaciones, que tiene por objeto mejorar la calidad de la vida de los habitantes urbanos en Paraná. El programa, que ha evolucionado a lo largo del tiempo y ha ido adaptándose a las circunstancias, no está aún concluido, y su ejecución continuará en el futuro, con otra forma y con medios perfeccionados, utilizando los recursos del Fondo de Desarrollo Urbano (FDU), ya creado. Su funcionamiento, de creciente complejidad, está siendo asimilado por las autoridades municipales, que están capacitándose paulatinamente para ejercer un control cada vez mayor sobre sus objetivos y su ejecución.

La urbanización en Paraná

A partir de 1970, se observa en Paraná una reducción de las tasas anuales de crecimiento de la población urbana y rural, presentando esta última un fenómeno que ha sido denominado vaciamiento demográfico del campo. En los años setenta se observó una profunda modificación en la tendencia anterior de expansión de la población rural. Su crecimiento se tornó negativo, y así permaneció en los años ochenta. A ello contribuyeron dos factores:

- la disminución de la expansión cafetera a principios de los años sesenta, asociada al programa de erradicación para sustituir cafetales viejos, y
- la introducción de nuevos cultivos, susceptibles de mecanización, primeramente en tierras en las que antes se

cultivaba café, y luego en otras regiones del estado.

El resultado de esta transformación se reflejó en los censos demográficos, que muestran que la población del estado de Paraná se incrementó de 6,93 millones de habitantes en 1970, a 7,93 millones en 1980 y a 8,44 millones en 1991. A pesar de una tasa promedio anual baja, de 0,95 por ciento, en comparación con la tasa nacional del 2,12 por ciento, la concentración de la población se elevó en las zonas urbanas, haciendo que el porcentaje de población urbana sobre la población total se incrementase al 36 por ciento en 1970 y al 73 por ciento en 1991. La tasa promedio anual de crecimiento durante el período registró índices del 4,4 por ciento en las áreas urbanas y de -3,2 por ciento en las zonas rurales.

Este intenso proceso de urbanización ejerció un enorme impacto sobre las ciudades, que se caracterizó por déficit habitacionales y problemas que afectaron la infraestructura urbana y social.

De esa manera, aún cuando el gobierno federal se encargara de los problemas habitacionales y se formularan programas especiales para educación, faltaban recursos para enfrentar en forma ágil y desburocratizada los problemas de infraestructura, caracterizados en especial por la falta de pavimentación, obras de drenaje, iluminación pública, terminales de carreteras, mercados, saneamiento y energía, instalaciones deportivas, transporte urbano, guarderías infantiles, centros comunitarios, centros para ancianos, puestos de salud y otras instalaciones.

La falta de infraestructura afecta especialmente a los estratos más pobres de la población. El incremento de la pobreza en las zonas urbanas del estado puede observarse fácilmente por el mayor número de favelas, cuya población, según el censo de 1991, era del orden de las 200.000 personas.

¹ Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano. Estado de Paraná, Brasil.

Frente a estos problemas, el gobierno del estado de Paraná llevó a cabo varias acciones e intervenciones, financiadas con recursos externos e internos, destinadas a atenuar el impacto sobre las ciudades.

El gobierno del estado comprendió en todo momento que no existía una solución inmediata para estos problemas, que las medidas no podrían ser puntuales, que debían tener un carácter permanente, cada vez más complejas, y que era preciso preparar a los municipios y a las ciudades para la búsqueda de soluciones económicas y eficientes. Estas soluciones debían contar con un financiamiento adecuado, con plazo de amortización e intereses que no destruyesen la economía de las ciudades y que, en el futuro pudiera ser generado por los propios municipios.

Los programas "PRAM", "PrAM" y "PDU"

Para iniciar el proceso, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo de los Municipios (SEDM) inició en 1981 un programa de apoyo a los municipios (PRAM) destinado a financiar sus inversiones en infraestructura urbana, distribuyendo recursos no reembolsables, de acuerdo con una fórmula que tenía en cuenta la población municipal y las características sociales y económicas de los municipios. La adopción de una fórmula para la distribución de los recursos eliminó el carácter sumamente aleatorio y discrecional con que esta distribución era realizada y permitió que los municipios pudiesen programar sus inversiones anuales. Por otro lado, si bien la selección de las obras estuvo a cargo de la municipalidad, la SEDM pasó a controlar la calidad y el programa de ejecución de las obras.

La experiencia adquirida por el gobierno del estado de Paraná en la ejecución de ese programa, en especial en lo que se refiere al control y la vigilancia del mismo, permitió la preparación del Programa de Acción Municipal (PrAM), financiado en parte por el Banco Mundial, y que entró en vigencia en 1988. El PrAM, de acuerdo con la política estatal vigente, benefició a municipios de menos de 50.000 habitantes² e involucró recursos por valor de US\$150,2 millones distribuidos de la siguiente manera; US\$52,7 millones en préstamos del Banco Mundial, y US\$97,5 millones de contrapartida estatal. Estos recursos fueron utilizados en 229 municipios en la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios.

Si se lo compara con el Programa de Apoyo a los Municipios, el PrAM introdujo las siguientes innovaciones:

- a pesar de no ofrecer contrapartida, el municipio asumía el pago del préstamo, iniciándose de esta forma la eliminación de transferencias no reembolsables del total de los recursos destinados al municipio;

- el municipio debía recuperar directamente las inversiones realizadas, lo que ocurrió en forma satisfactoria, y

- se preveía la creación de un fondo rotatorio con recursos provenientes del pago de los préstamos a los municipios, que sería destinado al financiamiento del desarrollo municipal. A pesar de esta disposición, dicho fondo no fue creado durante la vigencia del proyecto.

Completado el PrAM, le siguió el PDU.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PDU) concluido en 1995, se inició en 1989, para dar continuidad a la construcción de infraestructura básica iniciada durante la vigencia del PrAM, y aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración municipal.

A través del PDU se canalizó un monto de US\$210 millones, de los cuales US\$100 millones fueron financiados por el Banco Mundial, US\$63 millones correspondieron a la contrapartida estatal y US\$47 millones a la contrapartida municipal.

A partir de la ejecución del PDU se institucionalizó el Fondo de Desarrollo Urbano (FDU), destinado a proporcionar en forma permanente, a los municipios de Paraná, los recursos necesarios para promover el desarrollo urbano, financiar programas y proyectos, con el fin de incrementar la eficacia de la administración municipal y hacer que las municipalidades fuesen autosostenibles.

Debe señalarse que en este programa, los municipios debían devolver el valor del préstamo y de la contrapartida estatal, que se transformó así, excepto en el caso de las medidas institucionales, financiadas con recursos no reembolsables por el FDU, en un empréstito para los municipios. Esto hizo que los municipios asumiesen cerca del 63 por ciento del valor del proyecto, incluido el financiamiento y la contrapartida municipal.

Los informes de supervisión del Banco Mundial registran un desempeño satisfactorio del programa, con una tasa de ejecución y desembolsos superior al promedio nacional, cabiendo observar que el programa fue ejecutado en una época de gran desestabilización económica en el país.

El programa Paraná Urbano

Al finalizar el PDU en 1995, comenzó una nueva etapa en 1996, con el inicio de la ejecución de un nuevo programa, denominado Paraná Urbano.

El programa, que está ejecutándose con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo tiene por finalidad

² Los municipios con más de 50.000 habitantes contaban con otros programas, tales como "Ciudades de Porte Medio". Curitiba, la capital del estado, también contaba con programas propios.

explicita el mejoramiento de las condiciones de vida de las zonas urbanas, especialmente de la población pobre. Para lograr esta meta principal, el programa tiene los siguientes objetivos específicos:

- movilizar recursos internos y externos para financiar, en forma no deficitaria y no inflacionaria, inversiones en infraestructura urbana y social con un impacto económico y social positivo;

- fortalecer la capacidad institucional y administrativa de los municipios de Paraná para que puedan planificar, programar, financiar, ejecutar y mantener programas de inversión que sean económicamente eficientes, y financiera e institucionalmente viables;

- contribuir a la estrategia urbana del gobierno del estado de Paraná, de prestar un efectivo apoyo a las ciudades, que respaldan la generación de empleos y servicios, teniendo en cuenta su importancia dentro de una visión estratégica y jerárquica destinada a dinamizar los medios productivos y a generar una estructura urbana compatible con esta visión.

El valor total del proyecto asciende a US\$ 415 millones. De este total, el 60 por ciento, o sea US\$249 millones, serán financiados por el BID, y el 40 por ciento, o sea US\$166 millones, constituirán la contrapartida local. Esta estará integrada por US\$83 millones en ingresos propios de las municipalidades, y US\$83 millones provenientes del FDU. Tanto los recursos del BID como los del FDU serán amortizados por las municipalidades.

Las características que distinguen al programa Paraná Urbano de los programas anteriores son:

- además de los componentes comunes en los tipos anteriores de programa, sus componentes cubren una gama mayor de necesidades municipales, tales como:

- un Subprograma de Apoyo a la Adquisición de Equipos y Vehículos, destinado a la compra de vehículos para los servicios de salud, vigilancia sanitaria, camiones para la recolección de desechos, autobuses para el transporte de escolares, máquinas y equipos viales, y

- un Subprograma de Apoyo al Incremento del Sector Productivo, que está sujeto a la presentación de un plan de prioridades elaborado conjuntamente con el sector privado y destinado al financiamiento de equipos e instalaciones para la realización de actividades de los sectores productivos que conduzcan al aumento de la producción y a la generación de empleos, especialmente en zonas de pequeños productores agrícolas y microempresas industriales;

- el Subprograma de Apoyo Institucional es mucho mayor que en los programas anteriores. Se han destinado a este subprograma US\$48,5 millones, o sea el 12 por ciento del valor total del programa. Los recursos se destinarán a actividades de asistencia técnica y adiestramiento, a nivel estatal y municipal, para adecuar la estructura y la gestión administrativa, de planeamiento y presupuesto de las prefecturas municipales y las asociaciones de municipios;

- para las obras y equipos destinados a los aspectos sociales, deberá elaborarse un contrato de gestión en el que se establecerán las metas a lograrse y las inversiones necesarias para el mantenimiento de las mismas por parte de las prefecturas municipales;

- cada plan de inversión anual, presentado por las prefecturas municipales, deberá asignar por lo menos el 70 por ciento del total propuesto a componentes cuyos costos de inversión serán totalmente recuperables, o en pagos a la municipalidad por los beneficiarios directos, o a través de un programa de aumento de la recaudación de impuestos y tasas comprobado (catastro técnico municipal);

- como consecuencia de lo anterior, la aceptación, por parte de las prefecturas municipales, de la obligatoriedad de participar en los programas institucionales contenidos en este subprograma, a criterio de la SEDU, para mejorar su capacidad de gestión y fortalecerlas financieramente;

- la descentralización de la ejecución a través de las Asociaciones Municipales;

- la creación de un ente de carácter privado para la administración del FDU; y

- el pago del Fondo de Financiamiento en el BID.

Asociaciones municipales

Las asociaciones municipales, cuyo número alcanza a 18, congregan, en forma voluntaria, los municipios de una determinada región. Todos los municipios del estado, sin excepción, pertenecen a alguna asociación. Las regiones corresponden, con pequeñas distorsiones, a las antiguas microrregiones homogéneas del estado³.

Las asociaciones eran, básicamente, instrumentos políticos de reivindicación de la región frente al gobierno estatal. Subsidiariamente, podían prestar algunos servicios a sus asociados, tales como el mantenimiento de torres de transmisión de señales de televisión. En el contexto del programa, sin perder su representación política, las asociaciones pasaron a desempeñar otro papel.

Como resultado del convenio celebrado con la SEDU, fueron dotadas de equipos computarizados, movilidad y

³ Extensiones geográficas con clima, suelo, régimen pluviométrico y base productiva comunes.

equipos de oficina; como contrapartida, contrataron a un pequeño equipo técnico, capaz de apoyar a aquellos municipios cuya escala o recursos les impiden contratar profesionales especializados.

El proyecto amplió aún más estas nuevas funciones de las Asociaciones, al permitirles la expansión del cuerpo técnico, delegarles el análisis de proyectos cuyo valor no excediese de los US\$200.000, y el control de las licitaciones y la fiscalización de las obras. Por estos servicios, la asociación percibirá un 2,5 por ciento del valor de las obras ejecutadas en su territorio.

Además de las nuevas funciones ya citadas, las Asociaciones constituyen un vehículo ideal para la ejecución de proyectos que afectan a más de un municipio (la recolección y eliminación de desechos, y la utilización de recursos hídricos son casos que no necesitan explicación), y para liderar consorcios destinados, por ejemplo, al equipamiento y el mantenimiento de hospitales que interesen a un grupo de municipios, o el mantenimiento de caminos rurales.

Se espera que las asociaciones evolucionen convirtiéndose en un futuro próximo, en núcleos de planificación regional, que identifiquen los problemas y las posibilidades de las regiones y presenten sugerencias al gobierno del estado acerca de los programas regionales y de los problemas y sus soluciones.

Programa PARANACIDADE

Cuando se preparó el programa Paraná Urbano, existía, dependiente de la SEDU, la Fundación de Asistencia a los Municipios de Paraná (FAMEPAR), cuyo objetivo era el fortalecimiento municipal a través de actividades de adiestramiento y asistencia técnica. En el marco del programa, la FAMEPAR debía ejercer funciones de vigilancia, análisis de proyectos cuyo valor fuese superior a los US\$ 200.000, fiscalización de las actividades confiadas a las asociaciones, y ejecución y control de las actividades previstas en el Subprograma de Apoyo Institucional.

En la realidad, la FAMEPAR, a pesar de su nombre, había perdido desde hacía unos años el carácter de fundación, y era, efectivamente, una entidad autárquica estatal sujeta a todas las reglas de la función pública, y por lo tanto anquilosada y poco flexible. El propio programa contemplaba que debía buscarse una solución, y crearse una entidad más flexible que pudiese sustituir a la FAMEPAR.

PARANACIDADE, que sustituyó a la FAMEPAR a partir del 10 de agosto de 1996, es una entidad con personería jurídica de carácter privado, con la modalidad de servicio social autónomo, sin fines de lucro y de interés colectivo, que tiene la finalidad de administrar el Fondo de Desarrollo

Urbano, prestar asistencia institucional y técnica a los municipios y captar y aplicar recursos financieros al proceso de desarrollo urbano y regional del estado de Paraná. La entidad está vinculada a la SEDU que tiene a su cargo supervisar su gestión y administración de acuerdo con las directrices emanadas del contrato de gestión suscrito por PARANACIDADE con el gobierno del estado.

El contrato de gestión es el instrumento formal técnico-jurídico, de derecho civil, otorgado por el gobernador del estado de Paraná y PARANACIDADE, y tiene por objeto asegurar su plena autonomía técnica-administrativa y financiera observando los principios de legalidad, moralidad y economía.

El contrato de gestión, que tiene una vigencia de veinte años, podrá ser modificado de común acuerdo de las partes que lo suscribieron, en el curso de su ejecución, incorporando los ajustes que resulten necesarios.

PARANACIDADE es, por lo tanto, una empresa de carácter privado que administra recursos públicos. Actúa como una empresa privada en cuyo consejo el estado tiene una participación minoritaria. En virtud de su carácter privado, la empresa tiene una gran agilidad, cuenta con mecanismos muy simplificados de adquisición de bienes y servicios, recluta a su personal en el mercado de trabajo y está sometida a las leyes laborales que rigen las empresas privadas, pudiendo nombrar, despedir y remunerar a su personal sin estar sometido al Código de Contabilidad Pública.

Esta flexibilidad se refleja en su desempeño y en el consiguiente apoyo que presta a los municipios. La empresa es la unidad de gestión del programa, que gracias a ello puede llevarse a cabo con rapidez y eficiencia.

PARANACIDADE ha preparado los términos de referencia y próximamente contratará los siguientes estudios especializados:

- desarrollo de un mercado de bonos municipales;
- emisión de títulos mobiliarios relacionados con la deuda municipal;
- clasificación del riesgo de los municipios;
- adecuación de la fórmula para la transferencia de los recursos del ICMS a los municipios, de modo de incentivar la movilización de recursos y la racionalización de los gastos.

Con el fin de fortalecer rápidamente el fondo, el estado, con recursos del tesoro, se encargó de la amortización de los financiamientos otorgados al PRAM y al PDU.

Este programa, aparentemente ambicioso, podrá hacerse realidad con la capacitación de los municipios y la estabilización que está produciéndose en la economía brasileña.

Fondo de Desarrollo Urbano

El Fondo de Desarrollo Urbano (FDU), creado por ley estatal en 1988, está constituido por recursos provenientes de:

- recursos obtenidos de los subpréstamos transferidos a los municipios de Paraná por el PrAM, PDU y Paraná Urbano;
- el producto de intereses de aplicaciones del FDU;
- operaciones de crédito interno y externo realizadas para financiar las intervenciones del fondo;
- aportes municipales, estatales y federales;
- aportes externos provenientes de la ayuda y la cooperación internacional, acuerdos bilaterales u otras rentas.

La administración del FDU fue confiada a la SEDM, y posteriormente a su sucesora la SEDU. En la actualidad, la SEDU transfiere a PARANACIDADE los recursos que se relacionan con su gestión.

El FDU comenzó a operar inmediatamente después de su constitución, pero los ingresos del PRAM fueron retenidos por el Tesoro del Estado. Su operación efectiva se inició en 1990, cuando se creó el PDU.

Las operaciones del FDU están regidas por decretos estatales. El crecimiento del fondo, además de las necesidades de contrapartida, posibilitó su utilización en nuevos programas, paralelos o no a aquellos financiados por organismos internacionales de crédito.

El sistema adoptado es la retención mensual de los valores adeudados por parte del agente financiero, procedentes del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de los municipios.

Una simulación de los rendimientos y las disponibilidades, incluido el Programa Paraná Urbano, proyecta un flujo

CUADRO 5.5. SIMULACION DE DISPONIBILIDADES

MILLONES DE US\$

Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor
1997	118,0	2003	79,5	2009	80,8
1998	112,5	2004	75,5	2010	82,5
1999	123,5	2005	72,7	2011	83,0
2001	66,0	2006	70,4	2012	84,6
2001	64,5	2007	70,7	2013	87,5
2002	76,5	2008	76,6	2014	91,8

de fondos que se basa en las siguientes premisas:

- pago del estado, con recursos del Tesoro, de los financiamientos asumidos para el PRAM y el PDU;
- pago del financiamiento del BID por parte del fondo;
- mantenimiento de PARANACIDADE por parte del fondo;
- reinversión de los saldos del fondo.

Las cifras indican que:

- el programa se aproxima al momento en que el financiamiento de los municipios se realizará principalmente con los fondos provistos por el FDU, lo que les garantizará un nivel mínimo de recursos;
- esta situación se combina con la estructuración de PARANACIDADE, verdadero órgano de fomento municipal que, entre otros, podrá titularizar deudas municipales, otorgando mucha mayor independencia a los municipios y haciéndolos más dependientes de su desempeño administrativo y fiscal; y
- los municipios están recibiendo y absorbiendo, a lo largo del tiempo, la capacitación que necesitan para este nuevo nivel de desempeño.

Página en blanco a propósito

FINDETER, sistema de financiamiento nacional para las inversiones municipales

Antonio Gómez¹

Con las reformas adoptadas a partir de 1986 en materia de descentralización política, fiscal, técnica y administrativa, Colombia está experimentando el cambio más progresivo en el último siglo.

Estas reformas iniciaron un proceso de redistribución del poder político en el país porque la ciudadanía pasó desde entonces a elegir a las autoridades locales y originaron también una redistribución del poder económico, al fortalecer las finanzas municipales y aumentar el porcentaje de recursos cedidos por el gobierno central a los municipios. Las reformas implicaron a la vez una redistribución de las funciones y competencias entre las diversas esferas del gobierno, al asumir los gobiernos municipales la responsabilidad de proveer servicios productivos y sociales a sus respectivas localidades y de otra, al adoptar diversas entidades del orden central mecanismos de cofinanciamiento para apoyar estas iniciativas. Al mismo tiempo, los departamentos y municipios transformaron su estructura, los primeros para cumplir una gestión de promoción del desarrollo municipal en un ámbito regional y los municipios para mejorar su eficiencia en la prestación de servicios de carácter local.

Estos profundos cambios fueron complementados por las reformas en virtud de las cuales se crearon cinco regiones de planificación que conforman un sistema nacional de planificación, caracterizado por una orientación más técnica y más pluralista de los recursos, con base en planes

de desarrollo elaborados por iniciativa departamental y municipal.

La Ley No. 60 de 1993 posibilitó que las entidades territoriales se fortalecieran financieramente, gracias al aumento de las transferencias provenientes de la Nación y al sistema de cofinanciación. Previamente, la Constitución de 1991 les había reconocido autonomía para endeudarse en función de su capacidad de pago y previó la posibilidad de que pudieran emitir bonos locales. Lo anterior implicó una transformación significativa en las posibilidades de inversión de las entidades territoriales y en la composición de sus fuentes de endeudamiento.

Como parte integral de la estrategia que se trazó el gobierno central para afianzar el proceso de descentralización, se identificó adicionalmente la necesidad de canalizar crédito y asistencia técnica en forma masiva hacia los entes territoriales, de modo que puedan responder a las nuevas demandas de inversión regional y municipal y de esta manera consolidar y complementar el nuevo esquema de cofinanciamiento adoptado por el gobierno nacional en apoyo del desarrollo municipal.

Creación de FINDETER

La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), creada por la Ley 57 de 1989, tuvo como objetivo la movilización de recursos de crédito no reembolsables, y la prestación de asistencia técnica a los entes territoriales, para la formulación, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con infraestructura y

¹ Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial, Bogotá, Colombia.

servicios públicos en beneficio del desarrollo armónico de todas las regiones del territorio nacional. FINDETER es un organismo encargado de prestar apoyo al desarrollo regional, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para dotarlo de autonomía.

Naturaleza y funciones de FINDETER

Las características de FINDETER son que es una entidad financiera de descuento, constituida como una sociedad por acciones, integrada por capital público y sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. Su capital se integra con participación de la Nación y los Departamentos. Como entidad financiera, sus operaciones están sujetas a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a estas entidades, así como a las disposiciones de la Junta Directiva del Banco de la República. Su reglamentación general está contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que determina sus objetivos generales.

Las actividades de redescuento benefician a los organismos determinados por la ley, normalmente entidades territoriales o descentralizadas y entidades sin fines de lucro. Tienen también acceso a su financiamiento los proveedores de servicios públicos domiciliarios, públicos y privados, definidos en la Ley 142 de 1994, excluidos los servicios de energía eléctrica y gas. Además, FINDETER está facultada para financiar entidades privadas que impartan educación formal a todos los niveles.

El redescuento se realiza generalmente a través del sistema financiero, y ocasionalmente a través de las denominadas INFIS, entidades territoriales descentralizadas encargadas de la promoción del desarrollo de la infraestructura regional.

FINDETER facilita recursos de crédito para financiar estudios y diseños requeridos para la preparación de proyectos elegibles, inversiones en activos fijos (obras civiles, construcciones y montajes) para el fortalecimiento y desarrollo institucional de las entidades administradoras de los servicios, incluyendo proyectos en los sectores de agua potable y saneamiento básico, telecomunicaciones (servicio telefónico), transporte (vías y terminales), salud (en el primer nivel de atención), deporte, recreación y cultura, infraestructura de servicios para vivienda de interés social, y educación.

Por otra parte, como una estrategia para hacer más eficiente la financiación y ejecución de proyectos por parte de las respectivas entidades territoriales, se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación, constituido por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS); el Fondo de

Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI); el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU) y el Fondo de Cofinanciación de Vías (FIV). Estos dos últimos son administrados por FINDETER.

La ley anual de presupuesto establece los requisitos que se deben cumplir para tramitar la aprobación y el desembolso de proyectos de cofinanciación, diferenciados según se trate de recursos de asignación específica o recursos de asignación global. Esta ley regula igualmente el porcentaje de recursos que deben aportar las entidades territoriales para los proyectos de cofinanciación.

Asimismo, la Ley 60 de 1993 además de regular las transferencias establece prioridades para la asignación de recursos de cofinanciación en favor de las entidades territoriales que cumplan con los requisitos de descentralización que la misma ley establece.

El Plan Nacional de Desarrollo también regula diversos aspectos de la cofinanciación, en cuanto prevé los porcentajes máximos de las contrapartidas que están obligados a otorgar los municipios en diversos proyectos, y prevé la financiación de proyectos por parte de los Fondos de Cofinanciación y de FINDETER.

En la actualidad, es posible desarrollar cualquier esquema de participación de la Nación y de las entidades territoriales, que combine los aportes de una y otras tanto en dinero como en materiales o servicios.

El sistema de cofinanciación cuenta igualmente con una organización regional regulada, que implica la existencia de fondos de cofinanciación departamentales y municipales. En efecto, a nivel nacional, la cofinanciación opera dentro del marco de fondos de creación legal, manejados por diferentes instituciones estatales, tales como el Departamento Nacional de Planeación o FINDETER en el caso de vías y de la infraestructura urbana. Sin embargo, con el fin de adaptar el sistema a las verdaderas necesidades regionales, se han establecido organismos que permiten que sean las regiones las encargadas de definir en primera instancia los proyectos a los cuales deben destinarse los recursos provenientes de los Fondos de Cofinanciación.

Estas instituciones son el Comité Nacional de Cofinanciación; los Comités Departamentales o Distritales de Cofinanciación (CODECO-CODICO), y las Unidades departamentales de coordinación de proyectos sometidos al Sistema Nacional de Cofinanciación (UDECO).

Se observa que esta administración de recursos públicos se regula conforme con las normas del derecho comercial que tipifican los contratos fiduciarios y encargo fiduciario.

Ante las metas de reducción del gasto público que se ha fijado el gobierno nacional, y la eficiencia y experiencia po-

sitiva que ha representado la movilización de recursos de cofinanciación a través de esta FINDETER, se está considerando la posibilidad de que esta financiera asuma además la administración del FIS y del DRI, concentrando de esta forma el manejo total de estos recursos.

Mercado del crédito territorial

Marco regulatorio

El marco legal de regulación de los agentes que intervienen en el mercado de crédito territorial tiene fundamento constitucional y legal, y se desarrolla mediante normas reglamentarias que tienen como base las facultades otorgadas al poder ejecutivo, la Junta Directiva del Banco de la República y a las entidades de control de las entidades financieras.

La realización de operaciones de crédito de las entidades territoriales se encuentra regulada por las normas de crédito público y los códigos de régimen departamental y municipal.

Las entidades territoriales requieren autorización de las asambleas o consejos para gestionar y contratar créditos, según el nivel al cual pertenezcan. Las entidades descentralizadas con personería jurídica requieren, para este fin, autorización de su órgano de dirección.

El Estatuto Nacional de Contratación (Ley 80 de 1993) regula el crédito, en particular lo relacionado con la obtención de recursos externos para el sector público y de garantías de la nación para estas operaciones. Las garantías se otorgan mediante autorizaciones para iniciar gestiones y para contratar, concedidas por el ministerio de hacienda y crédito público.

Contrasta con este sistema la regulación de las operaciones de crédito interno que celebren las entidades territoriales, que no tenían un control previo por parte del ministerio de hacienda fuera de la obligación de registro posterior de la operación, y que limitaban la capacidad de endeudamiento con base en la relación servicio de la deuda/ingresos corrientes, que no puede superar el 30 por ciento. Sin embargo, con la nueva ley de endeudamiento (Ley 358 del 30 de enero de 1997) se han modificado los conceptos de capacidad de pago y ahorro operacional, y se establecen controles progresivos al endeudamiento con base en niveles diferenciales de dos índices de relaciones: intereses/ahorro operacional, y saldo de la deuda/ingresos corrientes. Igualmente se obliga a destinar los recursos del crédito únicamente para financiar gastos de inversión, salvo los créditos de tesorería, de refinanciación de deuda y para indemnizaciones de personal en los procesos de reducción de planta.

Sistema financiero

Posteriormente a la creación de FINDETER, en mayo de 1990, se dispusieron reformas en el sector financiero, que han incidido en el aumento de la competencia en su entorno. Dichas reformas fueron las siguientes:

- Ley 45 de 1990, que permite a los bancos conceder préstamos con recursos propios a más de tres años de plazo, utilizando para ello los CDT y las cuentas de ahorro.

- Se desarrolló el mercado a plazos mayores de un año al utilizarse la tasa DTF como tasa base en los préstamos.

- En 1992 Colombia se acoge a las normas de Basilea de limitar la capacidad de apalancamiento de las entidades financieras por los activos de riesgo a patrimonio.

- Se hacen más estrictas las normas de calificación.

En todo caso, a partir de la promulgación del Estatuto Nacional de Contratación, la regulación de prudencia aplicable al sistema financiero que otorga préstamos a las entidades territoriales, impone a los intermediarios la obligación de vigilar el destino de los créditos y la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales prestatarias, so pena de aumentar los costos operativos de las entidades a través de la calificación de cartera, las relaciones entre patrimonio y activos ponderados de riesgo, y la naturaleza y cuantía de las garantías aceptables para las operaciones de crédito de las entidades territoriales. Así por ejemplo, el Decreto 1156 de 1995 y la regulación de prudencia de la Superintendencia Bancaria exigen que cuando las garantías consistan en pignoración de rentas o ingresos, para que sean aceptables deberá constatarse que los créditos se apliquen a los mismos servicios, actividades o sectores a que forzosamente deben destinarse las rentas, de acuerdo con la ley.

Esta disposición es concordante con los principios presupuestarios y de ejecución del gasto, que no permiten emplear los recursos destinados a determinado propósito para otro fin diferente sin autorización legal, y evita la práctica de utilizar recursos no presupuestados para el pago del servicio de la deuda.

Por lo tanto, las disposiciones imponen relaciones entre activos de riesgo y patrimonio y normas sobre valoración de cartera, que pueden ser más gravosas en el caso de créditos a las entidades territoriales que a otros prestatarios.

El control del gobierno central se ejerce directamente sobre las operaciones de crédito interno de las entidades territoriales, cuando tales operaciones consisten en la emisión de títulos en moneda nacional. En ese caso, se requiere autorización del ministerio de hacienda y la participación de las entidades de planificación territorial, además de la sujeción a las disposiciones de la Junta Directiva del Banco de

la República y el cumplimiento de las normas de la Resolución 400 de 1995 de la Sala General de la Superintendencia de Valores.

Desde este punto de vista, las normas prevén la posibilidad de que se emitan bonos o papeles comerciales, así como titularizar activos o flujos de caja. El decreto 2681 de 1993 no regula con detalle algunas operaciones de financiación de las entidades territoriales, tales como la titularización de activos o rentas, pues no las considera operaciones de endeudamiento o asimiladas. Por lo tanto, éstas y otras operaciones nuevas que impliquen financiación de las entidades territoriales anticipando el producto de rentas futuras se encuentran reguladas principalmente por las normas del mercado de valores y no por las normas de endeudamiento.

Evolución del endeudamiento territorial

A continuación se presentan los resultados del comportamiento del endeudamiento territorial en el período de 1992 a 1995.

En primera instancia, se hace referencia a la evolución del endeudamiento territorial por niveles de gobierno y por fuentes, con el fin de ilustrar, por un lado, las magnitudes de dicho endeudamiento y, por otro, la participación de FINDETER en el mercado. Para ello se analizan los saldos de deuda del nivel central y descentralizado de las administraciones municipales y departamentales. Las cuatro fuentes de financiación estudiadas son, el sistema financiero, FINDETER, la emisión de bonos y la deuda externa (banca multilateral). Debe anotarse que cuando se hace referencia al sistema financiero se excluye a FINDETER.

Para obtener un panorama global del endeudamiento territorial conviene enmarcarlo dentro del endeudamiento del sector público total. En el gráfico 1 se muestra el endeudamiento del sector público total, diferenciando entre el nivel nacional, el departamental y el municipal. La medición en dólares permite dimensionar el crecimiento real de los saldos de la deuda. Como puede apreciarse, entre 1992 y 1995 el endeudamiento total creció un 17 por ciento en términos reales. La deuda del nivel departamental es la que registró mayor crecimiento real (365 por ciento), a pesar de que fue el nivel municipal el que mayor volumen de deuda absorbió. Para este nivel la deuda registró un aumento real de aproximadamente un 57 por ciento.

El crecimiento entre 1992 y 1995 estuvo fuertemente ligado al mayor dinamismo del endeudamiento de las administraciones centrales, que obedece en buena medida a la mayor capacidad de apalancamiento que han logrado las administraciones centrales de los entes territoriales, a raíz

CUADRO 5.6. ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR CON EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL. POR NIVELES DE GOBIERNO

(% del PIB)					
	1992	1993	1994	1995	VAR % 92/95
Nacional	2,0	2,1	1,7	1,1	-170,15
Departamental	0,4	1,2	1,3	1,5	72,9
Municipal	2	2,1	2,5	2,6	23,17
Total	5,3	5,4	5,6	5,2	-2,96

del incremento de sus ingresos corrientes. Dentro de esos ingresos corrientes se destaca el crecimiento observado en la participación de los municipios en los ingresos tributarios de la nación. Entre 1990 y 1994 dichas transferencias pasaron de 3,02 a 6,6 por ciento del PIB y en 1996 representaron el 8,47 por ciento. Este nivel de ingresos corrientes ha proporcionado el margen financiero necesario para que los entes territoriales incrementen su endeudamiento, lo que en efecto ocurrió.

Como se aprecia claramente en el gráfico 5.1, los niveles departamental y municipal (especialmente este último) han incrementado participación dentro del endeudamiento total del sector público.

En el cuadro 5.6 se presenta el endeudamiento del sector público con el sistema financiero nacional como porcentaje del PIB. Para todo el período analizado, la deuda departamental como proporción del PIB creció un 72.9 por ciento y la municipal un 23,1 por ciento. Este crecimiento se balanceó con el endeudamiento del gobierno central, que registró una caída de 170 por ciento. Para 1995 la deuda del nivel municipal representó un 2,6 por ciento del PIB y la del

GRAFICO 5.1. ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO CON EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

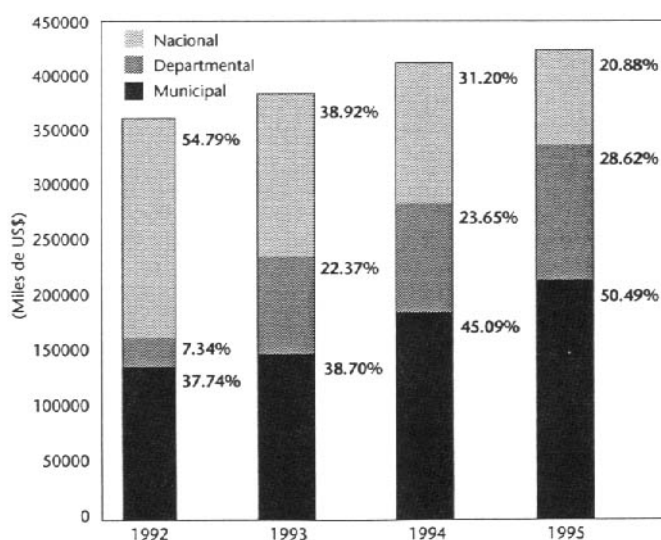
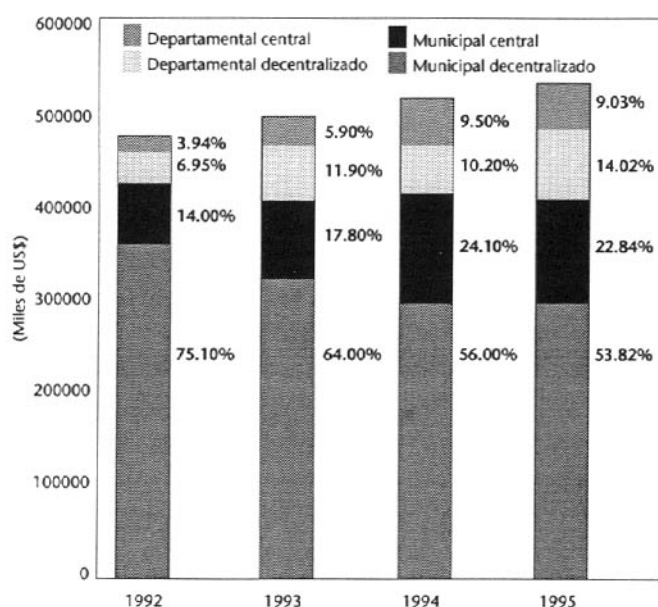


GRAFICO 5.2. EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL POR NIVELES DE GOBIERNO



*No incluye endeudamiento con el Gobierno Nacional

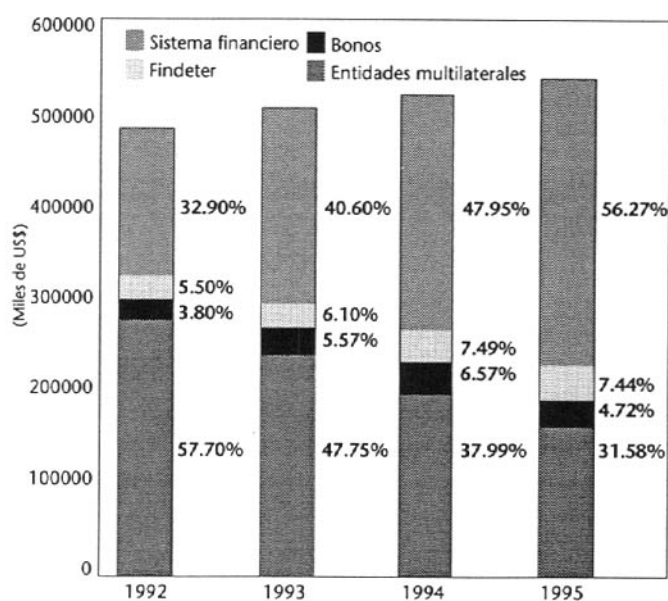
nivel departamental un 1,1 por ciento del mismo.

Lo anterior pone de manifiesto el traslado de las responsabilidades de inversión y gasto del nivel nacional hacia los niveles departamentales y municipales, y con ello también de su financiación. Este traslado implicó una modificación en los requerimientos de endeudamiento, de forma tal que entre 1992 y 1995 son esos niveles los que comienzan a absorber la mayor parte de la deuda pública.

CUADRO 5.7. ENDEUDAMIENTO DE ENTES TERRITORIALES CON EL SISTEMA FINANCIERO

	1991	1992	1993	1994	1995
DEPARTAMENTOS	0,74	0,71	1,21	1,32	1,47
Administración central	0,21	0,22	0,37	0,62	0,58
Empresas	0,47	0,41	0,38	0,37	0,23
Sector eléctrico	0,06	0,08	0,46	0,33	0,66
MUNICIPIOS	1,91	2,00	2,10	2,52	2,61
Administración central	0,52	0,48	0,73	1,11	1,11
Empresas	0,54	0,55	0,45	0,48	0,46
Sector eléctrico	0,85	0,97	0,92	0,93	1,04
TOTAL	2,65	2,71	3,31	3,84	4,08
Administración central	0,73	0,7	1,1	1,73	1,69
Empresas	1,01	0,96	0,83	0,85	0,69
Sector eléctrico	0,91	1,05	1,38	1,26	1,7
DEPARTAMENTOS (sin eléctrico)	0,68	0,63	0,75	0,99	0,81
MUNICIPIOS (sin eléctrico)	1,06	1,03	1,18	1,59	1,57
TOTAL (sin eléctrico)	1,74	1,66	1,93	2,58	2,38

GRAFICO 5.3. EVOLUCION DE LA DEUDA TERRITORIAL SEGUN FUENTES



En el gráfico 5.2 se ilustra la participación durante esos años, de cada uno de estos niveles de gobierno en el saldo de deuda y su crecimiento real. A pesar de que el nivel municipal descentralizado absorbió durante todo el período más del 50 por ciento del endeudamiento, registró una pérdida de participación progresiva, pasando del 75 por ciento en 1992 a 53 por ciento en 1995. La pérdida de participación de este sector fue absorbida por los restantes niveles territoriales, cuya deuda aumentó.

Vale la pena mencionar que la mayor parte de la deuda del nivel descentralizado se concentra en las empresas del sector eléctrico. Es importante tener en cuenta esto al analizar la participación de FINDETER en el mercado, ya que estas empresas tienen un esquema de financiación propio a través de la Financiera Energética Nacional (FEN). En el cuadro 5.7 se diferencia la deuda territorial, separando la del sector eléctrico del resto de la deuda de los sectores descentralizados.

El gráfico 5.3 indica la evolución del endeudamiento territorial (central y descentralizado), según sus fuentes. Entre 1992 y 1995 se operó una importante transformación en las fuentes de financiación de los departamentos y municipios. Lo primero que salta a la vista es la disminución del papel de la deuda externa (banca multilateral) y el incremento de la deuda con el sector financiero, que pasó a concentrar en 1995 el 56 por ciento de la misma (33 por ciento en 1992). Sin embargo, es importante aclarar que la los saldos de la deuda con la banca multilateral obedece fundamentalmente a la amortización de la deuda contraí-

CUADRO 5.8. PARTICIPACION DE LAS FUENTES DE FINANCIACION POR NIVELES DE GOBIERNO (%)

1992						
	Niveles de admin.	Sistema financiero*	FINDETER	Bonos	Entidades multilaterales	Total
Departamental	Central	54,4	33,49	12,11	0	100
	Descentralizado	97,16	1,61	0	1,23	100
	Total	82,72	12,37	4,09	0,82	100
Municipal	Central	27,43	21,22	23,53	27,82	100
	Descentralizado	27,05	1,7	0,09	71,17	100
	Total	27,11	4,75	3,75	64,39	100
Total		32,94	5,55	3,79	57,72	100
1993						
	Niveles de admin.	Sistema financiero*	FINDETER	Bonos	Entidades multilaterales	Total
Departamental	Central	63,65	23,85	12,51	0	100
	Descentralizado	98,22	1,24	0	0,55	100
	Total	86,76	8,73	4,14	0,37	100
Municipal	Central	39,92	17,6	23,22	19,25	100
	Descentralizado	27,94	2,11	1,05	68,9	100
	Total	30,55	5,48	5,88	58,09	100
Total		40,62	6,06	5,57	47,75	100
1994						
	Niveles de admin.	Sistema financiero*	FINDETER	Bonos	Entidades multilaterales	Total
Departamental	Central	74,87	18,21	6,92	0	100
	Descentralizado	97,74	1,79	0	0,47	100
	Total	86,71	9,71	3,34	0,24	100
Municipal	Central	49,93	16,38	22,26	11,43	100
	Descentralizado	33,44	2,88	0,96	62,72	100
	Total	38,4	6,94	7,36	47,3	100
Total		47,95	7,49	6,57	37,99	100
1995						
	Niveles de admin.	Sistema financiero*	FINDETER	Bonos	Entidades multilaterales	Total
Departamental	Central	78,69	18,58	2,74	0	100
	Descentralizado	98,38	1,33	0	0,28	100
	Total	90,51	8,22	1,09	0,17	100
Municipal	Central	57,54	17,94	13,92	10,6	100
	Descentralizado	40,87	2,64	2,39	54,1	100
	Total	45,84	7,2	5,82	41,14	100
Total		56,27	7,44	4,72	31,58	100

FUENTE: Superintendencia Bancaria y de Valores. FINDETER, Ministerio de Hacienda

* Sin incluir FINDETER

da por Bogotá, que no fue compensada con nuevo endeudamiento, ya que aunque los desembolsos se habían aprobado, la banca multilateral congeló las operaciones. Ello por sí solo explica una caída de US\$20 millones en el saldo de la deuda con la banca multilateral.

La participación de FINDETER dentro del endeudamiento total permaneció relativamente estable, aunque registrando un incremento moderado del 5,5 por ciento en 1992 al 7,4 por ciento en 1995. El endeudamiento mediante emisión de bonos mostró un ligero aumento en 1994, año en el cual se realizó el mayor número de emisiones del mercado territorial.

En el cuadro 5.8 se registra la participación de las diferentes fuentes de financiación por niveles de gobierno. Como puede apreciarse, la participación de FINDETER se concentra en los gobiernos centrales, tanto departamentales como municipales, mientras que el sector financiero participa en mayor grado en la financiación del sector descentralizado departamental, y la banca multilateral se concentra en el sector descentralizado municipal.

Los departamentos, tanto a nivel central como descentralizado, obtienen sus recursos principalmente a través del sistema financiero. Para 1995, del saldo de la deuda total acumulada por este tipo de entidades, el 90 por ciento era

con el sistema financiero (con recursos propios). La cartera con FINDETER sólo representaba el 8,22 por ciento del total. Para este mismo año, la deuda municipal se concentró en el sistema financiero (45 por ciento) y la banca multilateral (41 por ciento).

Al analizar la deuda de las administraciones centrales municipales se constata que quienes mayor proporción absorben son el sistema financiero y FINDETER (57 y 17 por ciento, respectivamente).

Inversiones y resultados

En el período que transcurrió de mayo de 1990 a diciembre de 1996, FINDETER canalizó recursos de crédito por un total de US\$ 1.440 millones para financiar proyectos de inversión cuyo costo total ascendió a US\$ 2.560 millones.

Es así como en proyectos de acueductos y alcantarillado, cuyo costo total fue de US\$1.141 millones, FINDETER concedió créditos por US\$559 millones, que representan el 39 por ciento de los recursos otorgados. Estas operaciones beneficiaron a 507 municipios que ejecutaron obras de alcantarillado. Mediante dichos trabajos, se comenzaron a ofrecer servicios de acueducto a 1.602.000 habitantes, y de alcantarillado a 1.230.000 más. Las inversiones realizadas permitieron expandir el sistema de acueductos y alcantarillado para servir a un total de 15.641.000 habitantes.

Para el sector de la educación, FINDETER movilizó recursos de crédito por un total de US\$178 millones, con ayuda de los cuales se ejecutaron proyectos cuyo costo fue de US\$247 millones. El 12 por ciento de esas inversiones estuvieron destinadas a establecimientos educativos privados, a los cuales FINDETER otorga créditos hace dos años cubriendo todos los niveles de la educación formal. FINDETER ha participado en 203 proyectos del sector público, que posibilitaron la construcción de 413.000 metros cuadrados de nuevas áreas cubiertas, incluyendo 4.512 nuevas aulas y en 32 proyectos de establecimientos educativos privados, que a su vez representan 44.000 metros cuadrados de (áreas cubiertas, que incluyen 387 nuevas aulas. Por tanto, las inversiones realizadas no solo incidieron en aumentar la calidad de la educación, sino que permitieron abrir 152.000 nuevos cupos escolares.

La inversión en el sector de transporte ha sido también bastante significativa. Se han canalizado recursos de crédito por US\$360 millones que permitieron financiar proyectos viales cuyo valor total fue de US\$585 millones.

Los recursos restantes se volcaron en proyectos en el sector de la salud, telecomunicaciones (servicio telefónico), saneamiento, equipamiento urbano (mercados, mataderos, terminales de transporte y otros), áreas verdes, parques y re-

creación, e infraestructura de servicios para la vivienda de interés social.

En relación con los recursos de cofinanciación que administra FINDETER, se han comprometido en el período de 1994 a 1996 US\$ 211 millones con destino a proyectos de vías no urbanas que a fines de 1996 estaban ejecutados en un 60 por ciento. En el caso de los recursos derivados del Fondo de Infraestructura Urbana, destinado básicamente a inversiones en acueductos, alcantarillados y vías locales se han cubierto en el mismo período 2510 proyectos de iniciativa local, que han generado compromisos por US\$277 millones.

Estrategia de mejoramiento

El interés de FINDETER se ha concentrado no o en colocar recursos, sino también en la calidad de los proyectos, brindando apoyo técnico a las administraciones territoriales y a las empresas de servicios públicos, a través del contacto que se tiene con los beneficiarios de los recursos a lo largo de las diferentes etapas del proyecto y de los programas intergubernamentales de asistencia en que FINDETER ha participado, tales como el Programa Holanda-PAS, el Plan de Prevención, Control y Erradicación del Cólera, y el Programa ALA 92/39, que cuenta con recursos de la Unión Europea, y está destinado al mejoramiento de las precarias condiciones sanitarias de los municipios de la costa colombiana del Pacífico.

Igualmente FINDETER, con recursos e iniciativa propia, ha adelantado otro tipo de acciones para apoyar la gestión de los beneficiarios de los recursos, tales como la conformación de los Módulos de Asistencia Técnica (MAT) o el Programa Monitor local, que han sido concebidos por FINDETER para ofrecer apoyo directo a los municipios en la generación y ejecución de proyectos, con la perspectiva de mejorar su calidad e inducir un tránsito más fluido del proyecto de la etapa de preinversión a la de inversión.

FINDETER ya ha comenzado el proceso de evaluación de resultados de los proyectos. En 1996 llevó a cabo la evaluación ex post de 69 de ellos correspondientes al sector de agua potable y saneamiento básico, y en el presente año se está concluyendo la evaluación de otros 32 proyectos, en sectores, tales como vías, recreación y educación.

En el caso de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, los financiamientos de FINDETER permitieron a las comunidades mejorar sensiblemente la prestación de los servicios e incorporar nuevos beneficiarios en localidades donde no existía una infraestructura básica. La participación de FINDETER atrajo fuentes alternativas de financiamiento, motivando en particular la participación de los

niveles nacionales (cofinanciación) y departamentales para apoyar a proyectos de carácter local, además de atraer recursos de fuentes alternas tales como PNR, Fiducia CVS-BCH, Holanda-PAS, el Convenio Colombo Holandés, etc. Las obras previstas en los proyectos de la muestra se realizaron casi en su totalidad.

Sin embargo, se han evidenciado algunas deficiencias sobre las cuales se deben formular, o ya se han formulado acciones de fortalecimiento. Ese es el caso del programa de viabilidad de proyectos, que busca generar la participación de la comunidad desde la elaboración del proyecto en adelante. De igual forma, se detectaron debilidades en la etapa de formulación de algunos de los proyectos evaluados, así como una ausencia de mecanismos de vigilancia y evaluación de la gestión (que se ha comenzado a subsanar con el requerimiento de la conformación de los planes de gestión y resultados por parte del ministerio de desarrollo económico, en su calidad de ente rector del sector). Igualmente se advirtieron problemas en la formulación de los planes de acción institucional, no participación de la comunidad en la formulación de los proyectos, problemas en la operación y mantenimiento de los sistemas originados en la baja capacidad de gestión local, y falta de investigación y divulgación de opciones tecnológicas del sector en el país.

Con la convicción de que los problemas estructurales de las administraciones territoriales radican, en gran parte, en su limitada capacidad de gestión y débil situación financiera, FINDETER ha recibido un préstamo del BID de US\$40 millones) y otro de la CAF de US\$25 millones, para adelantar el programa de apoyo al saneamiento fiscal y al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Se

trata de proveer financiamiento a 32 departamentos, otros 32 municipios capitales y aproximadamente 15 municipios con más de 100.000 habitantes, que deberán comprometerse a formular y ejecutar un plan de reforma económica territorial que les permita recuperar su viabilidad financiera y elevar su eficiencia fiscal y administrativa. Para ello tendrán que llevar a cabo acciones encaminadas a incrementar sus ingresos corrientes, reducir y/o racionalizar la planta de personal y mejorar su situación de endeudamiento, acorde con las normas legales y su capacidad financiera real. Procurarán también adecuar tamaño y estructura de las entidades territoriales al cumplimiento de sus funciones legales y a sus posibilidades de generación de ingresos propios, modernizar su administración tributaria, y encarar programas de administración financiera. Este programa comenzó a ejecutarse en 1997.

FINDETER otorgará los préstamos en dólares, con lo cual se incrementaría el cupo de endeudamiento externo de las entidades territoriales, manteniendo los niveles de endeudamiento interno. La aprobación del nuevo endeudamiento para las entidades beneficiarias se condiciona a la formulación y ejecución del plan de reforma económica territorial, mencionado anteriormente.

En la actualidad, FINDETER ha formulado proyectos llamados de mejoramiento enfocado, dirigidos a cubrir los siguientes objetivos: a) fortalecimiento organizacional, b) armonización operacional, c) creación de la organización de mercadeo, d) fortalecimiento de la oficina de planeación, e) divulgación y formación de clientes, f) sistema de información gerencial y h) sistema de información de administración financiera. El cronograma del desarrollo de esta cartera de proyectos se inicia en abril de 1997.

Colombia: descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales

Alberto Maldonado¹

En este trabajo se analiza la experiencia colombiana en materia de descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales, especialmente de las ciudades. El proceso de descentralización en Colombia se inició hace aproximadamente 10 años y a través de él se han otorgado a los municipios mayores recursos y competencias para la prestación de servicios esenciales en materia social. La puesta en marcha y la consolidación del proceso se llevó a cabo en un momento en que se había suscitado un intenso debate sobre la capacidad de los gobiernos municipales para asumir y prestar eficientemente los nuevos servicios transferidos, así como sobre la existencia de suficientes incentivos para que estas instituciones lleven a cabo un adecuado esfuerzo fiscal. De hecho, una importante corriente de opinión consideraba que la descentralización territorial tenía muy pocas probabilidades de éxito debido a que las administraciones locales no tenían la capacidad necesaria para desempeñar sus nuevas funciones.

Las evidencias disponibles muestran que aún en medio de enormes dificultades y deficiencias logró crearse un clima favorable para una mejor gestión local. Un reciente estudio elaborado por el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, basado en el desempeño de 16 municipios, concluyó lo siguiente: “La experiencia de estos municipios presenta un panorama alentador. Aprovechando la capacidad existente pero subutilizada, y esforzándose a conciencia por perfeccionarla, la mayoría de los gobiernos logró enfrentar con relativa eficacia los desafíos de la descentralización. La percepción de que la transferencia de competencias conlleva a un colapso general de

los servicios puede descartarse, al menos en lo que respecta a estos municipios”.

A nivel global, el documento señala lo siguiente: “El mensaje central de la investigación es que, en muchos casos, la competencia por los cargos políticos ha abierto las puertas a un liderazgo local responsable e innovador, el cual a su vez ha impulsado el fortalecimiento de la capacidad local. La mayor participación comunitaria—manifestando demandas, ejerciendo opciones y emprendiendo proyectos—ha ampliado las posibilidades de acción de los municipios y ha proporcionado las bases para el sostenimiento de su capacidad de gestión hacia en el futuro. De esta manera, el liderazgo y la participación han consolidado la fuerza corporativa de los gobiernos locales”.

Otra corriente de opinión se refiere con insistencia al problema del bajo esfuerzo fiscal que llevan a cabo los gobiernos locales como consecuencia de la creciente disponibilidad de transferencias automáticas por parte del gobierno nacional. Nuevamente las evidencias muestran que el nuevo ambiente creado por la descentralización generó estímulos para que los gobiernos locales aumenten considerablemente sus propios recursos.

La reforma descentralista: un nuevo ambiente para los municipios

A partir de los años ochenta, Colombia inició un proceso de descentralización territorial con el propósito de fortalecer particularmente a los gobiernos municipales. La principal característica de la reforma descentralista ha sido su integralidad, mediante la cual se han reformado simultáneamente los aspectos políticos, fiscales y administrativos. Como resultado, los municipios cuentan ahora con un nuevo ambiente para la gestión.

¹ Jefe de la Unidad de Planeación Regional y Urbana, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

La reforma política

El cambio más importante ha sido la elección de los gobernantes territoriales a través del sufragio directo. A partir del año 1988 se eligen por votación directa los alcaldes y desde 1992 los gobernadores, funcionarios que anteriormente eran nombrados por los gobernadores y por el presidente de la república, respectivamente. Aunque fue calificada como una reforma de orden político, constituye uno de los instrumentos fundamentales para mejorar el proceso de la gestión, ya que ha permitido el surgimiento de nuevos líderes y posibilitado la planificación al establecer un tiempo fijo de gobierno. Complementariamente a la elección de los gobernantes territoriales, se han dictado medidas destinadas a permitir y estimular la participación ciudadana y a fortalecer el compromiso de los alcaldes y gobernadores frente a sus electores mediante el voto programático. A través de esta forma de votación el candidato es elegido conjuntamente con su programa de gobierno, cuyo incumplimiento puede servir de base para revisar su nombramiento.

Distribución de competencias

Con la reforma descentralista se han trasladado a los gobiernos municipales ciertas funciones que venían desempeñando las entidades de nivel nacional. Dentro del nuevo esquema les corresponde a los municipios:

- Administrar la educación preescolar, primaria y secundaria, encargándose principalmente de las obras de infraestructura del sector.
- Proveer servicios médicos a través de hospitales y centros de salud locales y realizar obras de infraestructura.
- Proveer directamente, o con la participación del sector privado los servicios de agua potable y saneamiento básico, distribución de energía y alumbrado, y encargarse de la construcción y ampliación de las redes de acueductos y alcantarillado.
- Fomentar y apoyar programas de vivienda de interés social.
- Encargarse de las vías urbanas y suburbanas, de los servicios de extensión agrícola y de la promoción del desarrollo rural.
- Realizar inversiones en materia de cultura, deportes y recreación y, complementariamente con el nivel nacional, llevar a cabo acciones de protección ambiental.

Recursos

Las actividades de fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales se han orientado en dos sentidos. Por una parte, se han adoptado medidas para aumentar los recursos pro-

prios de los municipios y departamentos, tales como la formación y actualización de catastros, la simplificación de la base imponible y el mejoramiento de los procedimientos en el caso de impuestos tales como el predial y el de industria y comercio, y la incorporación de nuevas fuentes de recursos como la sobretasa al consumo de gasolina. Por otra parte las transferencias nacionales a los municipios, tanto en forma automática como mediante la cofinanciación a través de la presentación de proyectos, han aumentado sustancialmente, lo cual ha posibilitado el acceso al crédito y la emisión de bonos. Como resultado de estas medidas, los recursos de los gobiernos locales aumentaron del 2,6 por ciento del PIB en 1980 al 5,5 por ciento en 1994. Las transferencias del gobierno central como proporción del PIB se triplicaron al tiempo que los ingresos propios de los gobiernos municipales (tributarios y no tributarios) pasaron de alrededor del 2 por ciento de PIB en 1980 al 3,5 por ciento en 1994. Actualmente se traspasan alrededor de la mitad de los ingresos corrientes del gobierno nacional a las entidades territoriales, de los cuales el 20 por ciento corresponde a transferencias automáticas a los gobiernos locales.

El esquema de transferencias a los gobiernos locales

Disposiciones sobre las transferencias

En Colombia, las transferencias a los gobiernos locales son reguladas por la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 sobre competencias y recursos. Esta última ha registrado cambios en consonancia con el proceso de descentralización territorial que está llevándose a cabo. A partir de 1968, los municipios reciben transferencias automáticas por medio de una fórmula que modificó la situación previa de transferencias discrecionales, lo cual no impide que continúen recibiendo recursos adicionales bajo dicha modalidad. En 1986, mediante la Ley 12, se estableció un incremento significativo y gradual de las transferencias, que pasarían de representar el 25 por ciento en 1986 al 50 por ciento del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado por la Nación en 1992.

Los propósitos del esquema de transferencias establecido en la Ley 12 de 1986 eran:

- Incrementar los recursos de los municipios con una población inferior a 100.000 habitantes. La ley propicia un claro efecto redistributivo a favor de los municipios menores al ordenar que la mayor parte del aumento de las transferencias se destine a esos municipios. Este propósito, sin embargo, se vería en gran parte contrarrestado por la disposición que estableció que los recursos se distribuirían de acuerdo con la población estimada según el censo de 1985

y no el de 1973. Los municipios con una población superior a 100.000 habitantes compensarían su situación por esta vía.

■ Aumentar la provisión de bienes y servicios públicos a nivel local, particularmente en lo relativo a la infraestructura física requerida a nivel local. Con este propósito, la ley determinó que a partir de 1987 el incremento de los recursos de inversión debería destinarse a un amplio conjunto de sectores que se especificaran explícitamente. Los municipios podrían escoger los bienes y servicios prioritarios para su población en los sectores especificados.

■ Aumentar el esfuerzo fiscal local, para lo cual la ley determinó que en la fórmula de distribución se considerara un factor de esfuerzo basado en el comportamiento de la recaudación del impuesto predial.

En lo que respecta a la distribución de los recursos, la ley no contempló ningún criterio de pobreza u otra variable, ni tampoco exigió contrapartida alguna por la vía del aporte de recursos propios. El único requisito fue el de racionalizar el gasto, tomando como base un plan de inversiones que justifique el uso de los recursos.

La Constitución de 1991 dispuso un crecimiento en la participación de las transferencias locales con respecto a los ingresos corrientes de la Nación, modificó los criterios para su distribución y aumentó el grado de condicionalidad en su utilización, manteniendo la exigencia de elaborar un plan de inversiones para garantizar la adecuada utilización de los recursos.

Al respecto, las transferencias que en 1994 representaban un 14 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación, aumentarían a un 22 por ciento en el año 2002. En los criterios de distribución se otorgó un mayor peso a los factores de pobreza absoluta y relativa a los cuales les corresponde el 60 por ciento del total. Al factor poblacional le correspondía una ponderación del 22 por ciento, y el 18 por ciento restante estuvo dividido en partes iguales entre eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y progreso en materia de calidad de la vida. La nueva fórmula se aplicará plenamente a partir de 1998 debido a que la Ley 60 de 1993 fijó un período de transición con el objeto de garantizar que los municipios continuaran recibiendo durante ese período, por lo menos, el mismo valor en términos reales que en el año 1992.

Además de las transferencias automáticas que se llevan a cabo mediante fórmula, los municipios cuentan con recursos de transferencia por la vía del cofinanciamiento y la modalidad establecida en el Decreto 77 de 1987. Actualmente el mecanismo está regulado por el Decreto 2132 de 1992, que creó los fondos de cofinanciamiento y definió las

reglas generales de operación. Todos los recursos reservados en el presupuesto nacional para apoyar la ejecución de programas y proyectos en las áreas de competencia de las entidades territoriales deberán ejecutarse a través de dichos fondos. Estos recursos tienen carácter complementario, por cuanto para su asignación y transferencia se requiere la concurrencia de recursos aportados por las entidades territoriales. Se trata de una transferencia adicional por proyectos y condicionada a determinados sectores y áreas elegibles.

Desempeño fiscal local

Por medio de las medidas fiscales de la reforma descentralista, las transferencias nacionales a los municipios han aumentado a tasas reales muy elevadas. Teniendo en cuenta que la mayoría de los recursos se transfieren en forma automática, sin la exigencia de contrapartida alguna o la presentación de proyectos, se consideró en Colombia que el comportamiento más racional de los gobernantes locales hubiera sido abandonar cualquier esfuerzo por mejorar la recaudación de los tributos locales y utilizar los recursos. Sin embargo, las evidencias disponible refutan esa hipótesis y afirman el hecho de que con el aumento de las transferencias nacionales se introdujeron otras medidas que generaron incentivos para una mejor gestión local y, en consecuencia, para un fortalecimiento de los recursos propios. La elección por sufragio de los alcaldes por períodos fijos, las normas sobre la participación ciudadana y el traslado de responsabilidades han conducido al surgimiento de gobiernos locales más comprometidos y responsables con el desarrollo de sus territorios, en comparación con la situación anterior.

El panorama general del comportamiento fiscal de los municipios durante el proceso de descentralización y en particular de las ciudades es el siguiente: (i) las transferencias han aumentando a tasas muy elevadas, pero los gobiernos locales complementariamente han incrementado sus recursos propios, manteniendo tasas de crecimiento real muy elevadas. En consecuencia, aunque ha aumentado su tasa de dependencia con relación a los recursos transferidos por el nivel nacional, su esfuerzo también ha aumentado sustancialmente y todavía existe un enorme potencial por explotar; (ii) al tiempo que mejoran los recursos, los gobiernos municipales han aumentado las inversiones destinadas a la prestación de los servicios a su cargo; (iii) la tasa de crecimiento de los gastos de operación es muy inferior a la de los gastos de inversión, que han venido incrementando su participación en el gasto total, cumpliendo de este modo con uno de los propósitos prin-

cipales de la reforma descentralista. Esto se ha logrado aprovechando plenamente los recursos disponibles en la medida en que el personal de los municipios han aumentado muy poco.

Durante los últimos años, los ingresos tributarios de los gobiernos locales han aumentado su participación en términos del PIB y de los ingresos tributarios totales del país. Entre 1980 y 1990, los ingresos tributarios municipales crecieron a tasas reales superiores a las del PIB en todas las categorías municipales. A nivel agregado, al examinar el comportamiento de los ingresos tributarios entre 1980 y 1990, Wiesner (Presidencia de la República, 1992) encontró que la tasa de crecimiento de los ingresos a nivel municipal era mayor en dicho período (6,4 por ciento) que la de los tributos nacionales (3,7 por ciento) de los departamentales (2,9 por ciento) que la tasa de crecimiento promedio del PIB del 3,0 por ciento (Presidencia de la República, 1992, pág. 122). Adicionalmente, este elevado crecimiento se produjo en todas las categorías municipales, siendo los más altos los que corresponden a los municipios con menor población. En efecto, en el grupo de municipios con más de 500.000 habitantes el crecimiento promedio anual fue del 4,6 por ciento, en el grupo de 200.000 a 500.000 habitantes del 5,9 por ciento, en el grupo de 100.000 a 200.000 habitantes del 10,9 por ciento, en el grupo de 50.000 a 100.000 habitantes del 5,1 por ciento, en el grupo de 20.000 a 50.000 habitantes del 6,8 por ciento y en el grupo de menos de 20 mil habitantes del 6,4 por ciento (Presidencia de la República, 1992, pág. 255).

Entre 1990 y 1995 la participación de los ingresos tributarios en el PIB aumentó del 1 al 1,69 por ciento y como proporción de los recursos tributarios del nivel nacional, del 9,6 al 12,8 por ciento, lo cual indica un crecimiento significativo de los ingresos propios locales que se concentran en su gran mayoría en las ciudades más grandes (alrededor del 85 por ciento). En materia de inversión también se observa un enorme crecimiento por parte de los gobiernos locales; como proporción del PIB pasa del 0,76 por ciento en 1990 al 2,22 por ciento en 1995, y con relación a la inversión nacional del sector central, del 38 al 92 por ciento en el mismo período.

El desempeño fiscal de las ciudades

Como resultado de las distintas medidas aprobadas desde comienzos de los años ochenta, los ingresos totales de las ciudades (administraciones centrales) han venido aumentando significativamente. Entre 1984 y 1995 casi se quintuplicaron en términos reales y desde 1988, cuando los alcaldes pasaron a ser elegidos mediante elección popular,

los ingresos han aumentado en más del doble. Este resultado se debe al incremento de las transferencias así como de los recursos propios y de la utilización del crédito.

Crecimiento de las transferencias

Las transferencias presentan durante el período una tasa anual de crecimiento real del 20 por ciento, equivalente a un crecimiento de siete veces su valor en términos nominales entre 1984 y 1995, lo que a su vez se refleja en el crecimiento de la tasa de dependencia (relación entre las transferencias y los ingresos corrientes) la cual aumenta de un 22 por ciento en 1984 al 41 por ciento en 1995. Sin embargo, una parte importante de este aumento ocurrió en el último año (entre 1994 y 1995 las transferencias aumentaron del 31 al 41 por ciento. Para el total del período la tasa de dependencia es del 31 por ciento.

Desempeño tributario

A pesar de significativo aumento de las transferencias a las ciudades éstas no han dejado de lado las actividades encaminadas a mejorar el esfuerzo fiscal. Los ingresos tributarios crecieron en el mismo período a una tasa real anual del 10,5 por ciento, cifra que desde 1988 cuando se eligen los alcaldes, es del 12,1 por ciento en términos reales. Aunque inferior a la tasa de crecimiento de las transferencias, constituye también un comportamiento muy significativo que indica el esfuerzo permanente que han venido realizando los municipios por aumentar sus recursos, en particular durante los últimos años. Solamente una de las 46 ciudades de las cuales se dispone de información correspondiente al período presenta un descenso en sus ingresos tributarios (se trata de un municipio con poca población y escaso desarrollo) y 30 muestran crecimientos reales superiores al 10 por ciento anual, alcanzándose en algunos casos cifras superiores al 20 por ciento anual. Los ingresos no tributarios, por su parte, han crecido a una tasa anual real del 16 por ciento y los recursos de crédito a una tasa del 24 por ciento anual.

Los impuestos predial y de industria y comercio representan el 75 por ciento del total de la recaudación tributaria en el período estudiado; como resultado de las mayores tasas de crecimiento, el impuesto predial ha venido aumentando su participación, pasando del 26,6 por ciento en 1984 al 33,1 por ciento en 1995, mientras que el de la industria y comercio disminuyó del 47 al 42,6 por ciento. En el período de referencia las recaudaciones correspondientes al impuesto predial aumentaron a una tasa anual real del 12,5 por ciento, cifra que durante el período de los alcaldes elegidos por voto popular ha alcanzado al 17 por ciento

anual. En el caso del impuesto de la industria y comercio, estas cifras fueron de 9,4 por ciento y del 10,4 por ciento respectivamente. La totalidad de los municipios para los cuales se dispone de información completa con respecto al impuesto predial para todo el período, presentan tasas reales de crecimiento que van desde un mínimo del 2,7 por ciento a un máximo del 40,5 por ciento; en el caso de industria y comercio, 42 de los 46 municipios para los cuales se dispone de información completa presentan tasas reales de crecimiento.

La participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes ha continuado disminuyendo, aunque todavía es significativa (59 por ciento para el período observado): mientras que en 1984 era del 69 por ciento en 1995 ascendía al 53 por ciento.

Entre 1985 y 1995 los ingresos tributarios reales por habitante se multiplicaron por 2,2 para el conjunto de municipios y aumentaron en todas las ciudades examinadas. En 1995 el promedio fue de 18.000 pesos de 1990, aunque con notorias diferencias entre municipios, que van desde un mínimo de 420 pesos en Tumaco a un máximo de 68.000 pesos en Yumbo. Obviamente deben existir diferencias ya que la base económica varía ampliamente entre los municipios: Yumbo cuenta con una actividad industrial importante. Sin embargo, se observan diferencias importantes aun en municipios con características socioeconómicas similares, lo cual es un indicio a su vez de diferencias en la gestión. Los distintos comportamientos en cuanto a tasas de crecimiento y recaudación per cápita evidencian tanto los problemas de gestión existentes, como las posibilidades en cuanto al fortalecimiento de la recaudación.

Para el conjunto de ciudades, los recursos propios superan en un 21 por ciento a los gastos de funcionamiento. Esto significa que son capaces de financiar la totalidad de los gastos requeridos para el funcionamiento de su aparato administrativo y aún cuentan con recursos propios para efectuar inversiones (esto sin considerar los recursos que generan las empresas y entidades descentralizadas). Obviamente, este comportamiento general oculta grandes diferencias en cuanto a las situaciones particulares. Algo más de la mitad de las ciudades no alcanza a cubrir los gastos de funcionamiento con sus recursos propios, y varias de ellas lo hacen en una proporción muy reducida; las ciudades más grandes o con una importante actividad económica cubren dichos gastos en casi todos los casos.

Inversión

El hecho más destacado en cuanto a los gastos es el aumento sustancial en la inversión que vienen realizando las

ciudades; en pesos constantes, el monto total de inversión se incrementó diez veces entre 1984 y 1995. En este último año la inversión fue de 1.100.000 millones de pesos. Dicho incremento equivale a una tasa anual real de aumento del 23 por ciento (desde 1988 dicha tasa es del 21 por ciento), lo que evidencia claramente el crecimiento de los bienes y servicios provistos por los gobiernos locales. Como consecuencia de este comportamiento, la inversión por habitante y la participación de la inversión en los gastos totales ha aumentado del 21,7 por ciento en 1984 al 50,1 por ciento en 1995. Complementariamente, los gastos de funcionamiento se han reducido pasando del 65,3 por ciento en 1984 al 33,3 por ciento en 1995, lo cual se debe a una tasa de crecimiento mucho menor en comparación con la inversión. En efecto, los gastos de funcionamiento crecieron en términos reales al 7,1 por ciento anual.

Entre los gastos de funcionamiento, los gastos en servicios personales han crecido un 5 por ciento anual en términos reales, lo que indica que con el mismo equipo las ciudades han logrado multiplicar por nueve las inversiones realizadas. Esta situación se ratifica al observar las cifras sobre plantas de personal para 30 de las 51 ciudades estudiadas, que muestran claramente que el aumento de personal ha sido mínimo y se concentra en unas pocas ciudades. Resulta claro que las ciudades contaban con un enorme potencial para programar y ejecutar inversiones, el cual todavía puede ser desarrollado y arroja perspectivas interesantes para la descentralización, más aun en un contexto de crisis del aparato nacional.

Conclusiones

Las conclusiones que se pueden extraer de la experiencia colombiana son las siguientes:

- No se observa una relación directa entre las transferencias automáticas a los gobiernos locales y una reducción de su esfuerzo fiscal. Las cifras disponibles para el conjunto de municipios y especialmente para las cincuenta principales ciudades del país muestran que paralelamente al aumento sustancial de las transferencias nacionales, los gobiernos locales han aumentado en forma muy elevada sus ingresos propios y especialmente los tributarios en términos reales. Complementariamente, han hecho una utilización creciente de los recursos de crédito.

- Al tiempo que aumentan los recursos, los municipios los han destinado cada vez en mayor proporción a la inversión en los sectores sociales y de infraestructura a su cargo. Desde 1984 la inversión se ha multiplicado cerca de nueve veces en términos reales, alcanzando actualmente una magnitud que representa más del 30 por

ciento de la inversión programada por la Nación. En el mismo período los gastos de funcionamiento han crecido ligeramente y los resultados en materia de inversión se han alcanzado con aumentos muy moderados de las plantas de personal.

■ La reforma descentralista ha creado un entorno favorable que ha estimulado una mejor gestión, lo cual comprende también los esfuerzos destinados a mejorar el esfuerzo fiscal. Además de los incentivos derivados de las medidas estrictamente fiscales, la descentralización ha es-

timulado el surgimiento de administraciones más eficaces y dedicadas al desarrollo.

■ A pesar del mejoramiento producido, todavía existe un amplio margen para incrementar los recursos propios locales y en consecuencia la provisión de servicios a la comunidad.

■ Obviamente, la mayor capacidad financiera de los gobiernos locales ha incrementado sustancialmente el endeudamiento, generando problemas de orden macroeconómico y situaciones muy difíciles en algunas ciudades.

Microfinanciamiento urbano

Rafael Guardans¹

En los trabajos examinados en los capítulos anteriores se ha planteado los retos de las ciudades desde muy diversos enfoques. En este capítulo nos corresponde centrarnos en un tema muy importante: el microfinanciamiento urbano. La experiencia de las entidades que se presentan a continuación nos ayudarán a profundizar el análisis y a vislumbrar posibles soluciones en distintos países y en circunstancias sociales muy diversas: desde la experiencia de CALPIA de El Salvador, en el ámbito del financiamiento del sector informal, hasta la destreza de FUPROVI de Costa Rica, en el apoyo a ONG que financian vivienda para sectores de bajos ingresos, pasando por las interesantes propuestas de PROA de Bolivia, sobre financiamiento privado para la vivienda y el desarrollo comunitario.

Hay un viejo dicho que afirma que *"Barcelona és bona si la bossa sona"*, (que podríamos traducir por un "Barcelona es buena si hay dinero"); el dicho se completa con un *"tant si sona com si no sona, Barcelona és bona!"*. Una vez más la sabiduría popular nos ayuda a estar con los pies en el suelo: no queremos poner la cuestión económica por encima de todo, pero no podemos ignorar tampoco que es mucho lo que está en juego a su alrededor.

Encontrado ya el tema que nos ocupa, me voy a permitir hacer unas consideraciones globales. A las puertas del siglo XXI, no son pocos los modelos exitosos y los notorios fracasos de los que podemos aprender. Para algunos la solución de todos esos problemas es inyectar los recursos, de las arcas públicas, de los contribuyentes nacionales) o de la cooperación internacional (de los contribuyentes de otros países), en las zonas deprimidas de las grandes ciudades, como si el acceso al dinero fuese la panacea, que resuelve todos los problemas. Entre esos un número considerable sostiene que hay que poner recursos a disposición de las personas de escasos recursos o tasas de interés subsidiadas haciendo caso omiso al mercado financiero. Piensan éstos

que la eficacia de su trabajo se demuestra en base a presentar cifras abultadas de usuarios de programas de microcrédito, al margen de la profesionalidad con la que se maneje los recursos, de los índices de recuperación efectiva y del mantenimiento del poder adquisitivo del capital.

Otros, en cambio, consideran que durante mucho tiempo se ha despilfarrado una excesiva cantidad de recursos a través de mecanismos ficticios de financiamiento a las poblaciones de menores ingresos, y que ha llegado el momento de cortar drásticamente con esta sangría improductiva. Para ellos, los mecanismos de microfinanciamiento nos son más que "paños calientes" destinados a adormecer las conciencias de los grupos pudientes, que no quieren afrontar el problema y desean simplemente mantener a los sectores más pobres en un estado de dependencia irreversible.

Como ocurre casi siempre, entre estas dos posiciones antagónicas hay propuestas alternativas que deben considerarse. Como también suele suceder, son propuestas menos controversiales que las anteriormente planteadas y exigen un trabajo más serio y sostenido. Asimismo esas propuestas toman como punto de partido una clara visión del desarrollo de la sociedad en su conjunto, ajena a la búsqueda de componendas cortoplacistas, que nunca son verdaderas soluciones. Estas opciones, sin ser milagrosas, tienen necesariamente un impacto mucho más profundo en el entramado social.

Al propiciar la sinergia entre los distintos grupos sociales, proceso que necesita tanto de la responsabilidad social de las clases dirigentes como de la de las clases populares, las soluciones en las que estoy pensando contribuyen, parafraseando palabras de del Dr. José Bernardo Toro, Director de la División de Investigación y Desarrollo de la Fundación Social de Colombia, contribuyen en:

- la construcción de un proyecto de nación,
- la formación y fortalecimiento del comportamiento ciudadano a través de la participación activa,

¹ Director de la Fundación Desarrollo Sostenido.

■ la reinstitucionalización de lo público para el fortalecimiento de la gobernabilidad,

■ la creación de condiciones estables para hacer posible la democracia.

Quizá alguien pudiese entender que estoy apartándome del tema y derivando hacia otros aspectos ya tratados en capítulos anteriores, pero no es así. Hablar del microfinanciamiento urbano es, necesariamente hablar de personas, de ciudadanos que luchan por mejorar su calidad de vida, de ciudadanos que no pueden progresar sustancialmente si no es dentro de una estructura social fuerte, en estrecha relación con todos los actores socioeconómicos.

Dicho de otro modo, me atrevo a afirmar que si un organismo pretendiese trabajar sobre el microfinanciamiento urbano desde un planteamiento aislado, estaría ahogando el proceso de desarrollo al que pretende subvenir. Por otra parte, pensar en microfinanciamiento urbano tiene que ser, pensar en autodesarrollo de modo que los aportes externos (y al decir externos no me refiero sólo en los de la cooperación internacional) sean realmente subsidiarios al proceso en sí, y nunca la razón de ser del mismo proceso.

Complementando las interesantes experiencias de único financiamiento que a continuación se presentan quisiera referirme al trabajo de la Asociación Nacional de Recicladores, apoyada por la Fundación Social de Colombia. Se trata de un modelo que está estrechamente ligado al desarrollo humano en el entorno municipal, así como al desarrollo industrial y al desarrollo económico, y por este motivo me parece adecuado para esta exposición inicial.

Podemos afirmar que la gente que hurta en y vive de la basura, son el paradigma de la exclusión social y de la marginación urbana. Según los datos reunidos por la Fundación Social, en 1985 ese colectivo alcanzaba las 50.000 familias ubicadas en rellenos sanitarios, botaderos a cielo abierto, vertederos en ríos y cauces, sitios de generación de desechos, en centros comerciales, residenciales e industriales, en todos los municipios de Colombia. Me parece importante recordar que el trabajo de los recicladores no sólo es la alternativa de autodesarrollo no subsidiado de esos miles de

familias y por consiguiente su principal medio de financiación, sino que además cumple una innegable función social y ambiental de evidente impacto urbano. Sin desmerecer las 1.100 toneladas recicladas por día (más de 300.000 al año), el impacto social me parece más relevante que el innegable medioambiental.

El trabajo de los recicladores se basa en la recuperación, selección, clasificación, comercialización, transporte transformación, y elaboración de nuevos productos; es éste un largo y complejo proceso que sólo es posible a través de la sinergia del trabajo de los distintos actores involucrados.

Estamos hablando sin duda alguna de un modelo de microfinanciamiento urbano porque nos encontramos ante un proceso de financiación que pasa necesariamente por la sincronización del trabajo del reciclador con la alcaldía, con las empresas productoras de desechos, con las empresas que reutilizan materiales y con los ciudadanos, un proceso en el que todos son partes interesadas. Por hacerlo todavía más atractivo y dinámico, diré que la Fundación en la que trabajo está en estas semanas negociando con las compañías de agua y saneamiento de Cartagena de Indias y de Barranquilla, cuyo socio en ambos casos la Compañía de Aguas de Barcelona, para que participen activamente en el programa de los recicladores. No puedo dejar de mencionar la buena cogida que la propuesta ha tenido tanto en las empresas colombianas como en la catalana.

Creo que el concepto que quería plantear ha quedado suficientemente claro. El microfinanciamiento urbano, ya sea para la producción o para la vivienda, sólo tiene razón de ser cuando forma parte de un maduro proceso de auto-desarrollo al que no puede ser ajeno ninguna de las partes implicadas.

Peter Drucker en uno de sus últimos libros afirma que la clave del cambio no está en la genialidad de las ideas sino en saber conectar las piezas que las hacen realmente posibles. Al leerlo pensaba que la Asociación Nacional de Recicladores, podría tener como grito de guerra "conectamos!". Eso es lo que hacen y es así como potencian un profundo proceso de autodesarrollo, de autoestima y de estructuración social.

El apoyo al desarrollo económico en el sector informal

Aristóteles Esperanza¹

La Financiera CALPIA S.A. surgió como transformación del servicio crediticio de la gremial AMPES, intermediaria financiera semiformal creada en 1988 con el auspicio del Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)². Los recursos provienen de fondos del gobierno alemán que estuvieron destinados a aliviar las consecuencias del terremoto que azotó el país en 1986. Por aquel entonces, la situación socioeconómica de El Salvador atravesaba por una etapa muy difícil, por los efectos de la guerra civil que se extendió de 1980 a 1992. El PIB per cápita descendió a tan sólo US\$740 y la economía siguió estancada con un crecimiento anual del 0,63 por ciento. El objetivo del proyecto consistía en otorgar créditos a microempresas del sector informal, y hacerlo bajo premisas muy concretas: con cobertura de costos; a tasas de interés reales; y con autosostenibilidad financiera e institucional. Para ello se aplicó desde el inicio un esquema crediticio que se adecuaba perfectamente a las necesidades y características del sector microempresarial de El Salvador. Se desarrollaron aplicaciones informáticas para vigilar el proceso de otorgamiento y control del crédito, y se introdujeron sistemas de gestión y administración empresarial de prudencia y rigor profesional, todo ello en un contexto de innovación y eficiencia.

El camino seguido hasta la creación de la Financiera CALPIA tuvo hitos que permitieron que este relevo se diera en condiciones muy favorables. En forma sintetizada, se pueden citar los siguientes:

1988–90 Creación del servicio crediticio de AMPES y fase piloto del desarrollo de la tecnología crediticia adecuada para la pequeña y mediana empresa

1990–93 Consolidación del servicio crediticio de AMPES a través de la apertura del crédito a todos los microempresarios del país. Comienzo del auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo en 1992 con el otorgamiento de un financiamiento para el programa de pequeños proyectos.

1993–95 Desarrollo del servicio crediticio de AMPES con el mejor aprovechamiento de todos los recursos y la introducción del crédito agropecuario, culminando en la creación de una entidad financiera formal para las micro y pequeñas empresas, la Financiera CALPIA.

La Financiera CALPIA, S.A., cuya constitución tuvo lugar el 17 de marzo de 1995, inició sus operaciones el 17 de julio de ese mismo año absorbiendo los derechos, obligaciones y recursos humanos del servicio crediticio de AMPES.

Un factor clave para la creación de CALPIA fueron sus accionistas, de carácter multisectorial, comprometidos plenamente con sus objetivos y filosofía, entre los que cabe mencionar a organismos internacionales tales como el BID, en su calidad de administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) quienes desarrollan programas de apoyo a la micro y pequeña empresa y al sector privado. Por el lado de las entidades salvadoreñas participan la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo de la Vivienda Mínima (FUNDASAL), las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) de los Departamentos de Morazán y Chalatenango, zonas de combate en épocas de la guerrilla, así como micro y pequeños empresarios que contribuyeron al desarrollo del servicio crediticio de AMPES. Estos accionistas representan el grupo objetivo o promueven su desarrollo mediante acciones específicas.

¹ Gerente de Créditos, Financiera CALPIA S.A.

² El asesoramiento técnico está a cargo, desde el inicio del proyecto, de la empresa consultora alemana "Internationale".

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina, el sistema financiero regulado no considera a la micro y pequeña empresa como sujeto de crédito, porque este sector no cumple las exigencias mínimas establecidas por los intermediarios financieros. La misión de CALPIA se enmarca en la problemática básica del financiamiento formal de la micro y pequeña empresa, procurando consolidar un proceso de intermediación financiera eficiente, sostenible y permanente para la micro y pequeñas empresas del sector informal, desde el sistema financiero regulado.

La primera junta directiva de la Financiera CALPIA fue escogida por los patrocinadores y accionistas que trataron de identificar personas que, además de aportar su experiencia profesional y empresarial, sus conocimientos bancarios y sobre la micro y pequeña empresa, tuvieran una actitud personal favorable al proyecto, lo asumieran como suyo y lo condujeran con autonomía e independencia, desde su nivel de responsabilidad, al cumplimiento de la misión para la cual se ha creado la entidad. El resultado se considera plenamente satisfactorio, con un grupo de personas que han aceptado ese compromiso, y que toman el relevo del importante papel desempeñado hasta ahora por la Junta de Vigilancia del Servicio Crediticio.

Tecnología crediticia especializada

En El Salvador, más del 90 por ciento de las unidades productivas (casi 400.000) corresponden al sector de la micro y pequeña empresa. Un 93 por ciento forma parte del denominado sector informal, empleando al 50 por ciento de la población económicamente activa y generando, según cifras oficiales, entre el 24 y el 30 por ciento del producto interno bruto (PIB). En su mayoría son empresas familiares y el 63,9 por ciento operan en condiciones de subsistencia, generando ingresos que solo alcanzan para el consumo inmediato de la unidad familiar. A pesar de su importancia relativa, el acceso de estas empresas al financiamiento de la banca formal se ha visto obstaculizado por la falta de garantías, por la nula o deficiente información financiera, y por los pequeños montos demandados. El financiamiento del crédito a la micro y pequeña empresa ha sido asumido tradicionalmente por prestamistas informales.

La micro y pequeña empresa requiere una diversidad de servicios financieros que la oferta de los bancos comerciales y de desarrollo pocas veces satisface. Desde su inicio, Financiera CALPIA viene aplicando con éxito una tecnología crediticia orientada al financiamiento de este tipo de empresas.

El volumen crediticio solicitado por la micro y pequeña empresa es relativamente pequeño, por lo que la aplicación

por los prestamistas de métodos tradicionales para determinar la solvencia y la voluntad de pago de los prestatarios convertiría la actividad crediticia en un negocio poco rentable. A diferencia de los procedimientos de la banca tradicional, el diseño de la tecnología crediticia contempla las características socioeconómicas y la demanda financiera recurrente de estas empresas. Ello permite operar en este segmento con plena cobertura de costos sin sobrecargar el grupo objetivo con desmedidos costos crediticios. Este proceso puede ser revertido si se modifican algunos criterios de la concesión crediticia tradicional. Los elementos más importantes son los siguientes:

El análisis crediticio

El análisis de crédito considera a la “empresa familiar” en su conjunto. En contraposición con el análisis tradicional que asigna prioridad a los aspectos patrimoniales, esta tecnología presta mayor atención a la capacidad y moral de pago del prestatario. Cuanto más pequeños sean los montos de los créditos, más importante es el análisis de la personalidad del solicitante. En cambio, cuando se trata de volúmenes de recursos más significativos, pasa a primer plano el análisis del proyecto que se pretende financiar con el préstamo.

El análisis es realizado por el analista de crédito en forma estandarizada, luego de haber efectuado una recopilación de datos in situ, es decir, tanto en la empresa como en el hogar del potencial prestatario. Esto permite mantener a niveles bajos el costo de las transacciones para el grupo objetivo y los costos administrativos de la institución.

El carácter de las garantías exigidas

Las garantías no son las de orden tradicional (hipotecas, avales de personas con alta solvencia, etc.) sino garantías prendarias de fácil liquidación, que tengan un alto valor de reposición para el prestatario. En ese orden pueden aceptarse tanto bienes de la empresa a financiarse, así como enseres domésticos de la unidad familiar. La garantía debe constituir un instrumento conminatorio eficiente, en el sentido de que el incumplimiento del reembolso tenga consecuencias negativas considerables para el prestatario. Por otra parte, debe existir seguridad de que, a la hora de ejecutar la prenda, el valor de ésta cubra plenamente al de la deuda pendiente.

Desde hace años, esta técnica viene aplicándose exitosamente con niveles extremadamente bajos de incumplimiento (menos del 1 por ciento). Esta experiencia indica que el grupo objetivo puede demostrar su voluntad de pago, siempre y cuando la Financiera esté dispuesta a adap-

tar sus exigencias en forma realista a las características de esta clientela.

La relación del analista con el cliente

En la tecnología aplicada por CALPIA, cada analista de crédito asume la responsabilidad durante todo el proceso de otorgamiento y mantiene una relación hasta cierto punto personal con el cliente, que le permite obtener un elevado nivel de información y por ende mejorar su eficiencia en el caso de otorgamientos recurrentes. La utilización de un adecuado sistema de incentivos (por ejemplo en caso de registrarse un nivel reducido de mora entre los clientes del analista), ha asegurado el funcionamiento de este mecanismo. Ello—conjuntamente con la toma de decisiones en el Comité de Crédito—reduce el riesgo de conceder préstamos motivados por criterios que no sean estrictamente económicos.

El control y el seguimiento crediticio

Otro elemento importante es una reglamentación rigurosa para retrasos en los reembolsos y el tratamiento de la cartera vencida. Por ese medio puede reducirse el riesgo de morosidad atribuible exclusivamente a la falta de voluntad y no a la capacidad de pago del prestatario.

Resultados obtenidos en los servicios financieros para microempresas

Desde que inició sus actividades en julio de 1995, la Financiera CALPIA ha podido penetrar con mucha fuerza el mercado financiero de la micro y pequeña empresa, con una progresiva inserción en el ámbito rural a través del crédito agropecuario. A fines de 1996, el 84,6 por ciento de la cartera correspondió al crédito microempresarial urbano y el resto al crédito rural.

Desde 1991 la actividad crediticia se ha desarrollado en forma progresiva, que se refleja en el incremento de los créditos otorgados y en los saldos de cartera. Solamente en el transcurso del año y medio de su existencia, al 31 de diciembre de 1996, la Financiera CALPIA habría desembolsado más de 57.000 créditos por un monto total de US\$35 millones, llegando a una cartera de 18.051 créditos, por un total de US\$11,5 millones.

Durante 1996, la calidad de la cartera de créditos sigue evolucionando con aceptables resultados. Las cifras de la Financiera CALPIA comparadas con los índices de riesgo promedio del sistema financiero, demuestran la excelente calidad de su cartera reflejada en el hecho que del total de la misma, el 97,4 por ciento correspondió a la categoría "A"; y el 2,6 por ciento al resto de las categorías.

Perfil de la clientela

Con relación a la clasificación de los créditos por montos desembolsados, cabe señalar que el 22,2 por ciento de los mismos no superó los US\$600, y solamente el 11,9 por ciento estuvo por encima de los US\$5.000, confirmándose así la orientación de la Financiera hacia el segmento de la microempresa informal. La distribución de la cartera según sectores permite establecer que el 58,8 por ciento correspondió al sector comercial, el 12,6 por ciento al sector productivo-manufacturero, el 15,6 por ciento al sector agropecuario, y el 13 por ciento al sector de servicios. Esta distribución sectorial de la cartera refleja en parte el hecho de que el sector comercial urbano es la principal fuente generadora de empleo y de ingresos a nivel de la microempresa en el contexto nacional. Asimismo, es notable la importante participación del sector agropecuario en el total de la cartera de créditos, situación que se incentiva sostenidamente con el financiamiento a la microempresa rural.

Con relación a los plazos, se advierte que el 92,4 por ciento de la cartera fueron créditos de corto plazo (hasta un año). Esta concentración de los créditos guarda estrecha relación con las particularidades del sector comercial y confirma la necesidad de financiamiento de capital de trabajo como una tendencia permanente del sector de la micro y pequeña empresa a nivel nacional.

La mujer también tuvo relevancia en el financiamiento otorgado a la microempresa, obteniendo un 62,2 por ciento del total de los créditos. Esto confirma la importante participación femenina en la microempresa a nivel nacional, y demuestra la orientación de la Financiera hacia el fomento de un crecimiento económico con equidad.

Diversificación de los servicios financieros

Durante 1996, la Financiera CALPIA ha ampliado su esfera de acción, brindando a través de sus ocho agencias una cobertura nacional en 12 de los 14 departamentos de El Salvador. A fines de ese año abrieron sus puertas dos agencias en la región occidental del país, en las tradicionales zonas cafeteras; dos más en la región oriental, San Miguel y Usulután, y otras cuatro agencias en el ámbito metropolitano del Gran San Salvador. Las agencias del ámbito metropolitano atienden mayoritariamente microempresas urbanas del sector informal. Para lograr una mejor atención, las agencias de la institución se instalan cerca de las áreas de concentración de la demanda, o sea los mercados urbanos más importantes. Esto mejora su acceso al microempresario y el de éste al centro financiero.

En lo que se refiere al desarrollo de nuevos servicios financieros, el año anterior también fue importante para el

sector de la micro y pequeña empresa. Cinco tipos de crédito han sido puestos a su disposición: el crédito estacional para temporadas de mayor actividad económica, el crédito a la microempresa agropecuaria, el automático para los clientes preferenciales que han demostrado un excelente comportamiento de pago y, por último, el crédito a la pequeña empresa por montos mayores a US\$5.000, disponibles para unidades productivas que tienen necesidad de mayor capital de inversión.

Siendo una intermediaria financiera formal, la institución ha procurado también la captación de ahorros del público, ya que se estima que el 50 por ciento de la clientela está ahorrando "bajo el colchón" es decir, manteniendo sus ahorros en su casa, o ahorrando en especie, mediante la adquisición de maquinarias, artefactos o ganado mayor y menor. Con ese propósito se inició en una agencia, a fines de septiembre de 1996, un programa piloto y luego de constatarse el satisfactorio desarrollo de las operaciones, la nueva modalidad se puso en marcha dos meses después en otra agencia. Los resultados a diciembre de 1996 reflejaron la captación de 312 cuentas de ahorro por un total de US\$ 33.248 y 37 depósitos a plazo fijo por un equivalente de US\$ 305.991.

Factores de la viabilidad institucional a largo plazo

¿En qué se sustenta el éxito de la Financiera CALPIA? Un conjunto de factores están influyendo en los resultados positivos de esta institución:

■ Las reglas del juego del sector financiero formal

Un hecho importante ha sido que la institución está sujeta a las reglas del juego del sector financiero formal salvadoreño, siendo supervisada por la Superintendencia del Sistema Financiero y el Banco Central de Reserva. Vale la pena señalar que la Financiera CALPIA, con el fin de proteger adecuadamente su patrimonio, es en su política contable aún más conservadora que lo que dictan las normas de los entes reguladores, ya que se está trabajando con la micro y pequeña empresa, en su mayoría informal, que es un segmento vulnerable dentro de la economía nacional.

■ El patrimonio de los accionistas

Otro factor de peso es la composición del patrimonio de los accionistas. La solidez del patrimonio constituido en su mayoría por el capital social -casi US\$ 3 millones más las utilidades acumuladas de los primeros dos ejercicios que alcanzaron a US\$970.000 refleja una estructura equilibrada de la sociedad. El 50 por ciento del capital proviene del sector nacional y el otro 50 por ciento de organismos de cooperación internacional.

La composición de los accionistas, más la experiencia profesional y empresarial de la junta directiva, garantizan la aplicación de criterios estrictamente técnicos y profesionales en la administración de la institución, asegurando plenamente la compatibilidad de una orientación empresarial rentable con la responsabilidad social de la Financiera. Es importante destacar, además, que los accionistas de la Financiera están comprometidos plenamente con la misión y filosofía de la institución, ligada directa e indirectamente con la realidad en la que se desenvuelve la micro y pequeña empresa salvadoreña.

■ Principales fuentes de recursos

Su establecimiento como institución financiera formal ha permitido a CALPIA ampliar el acceso a las fuentes de recursos y responder oportunamente a las necesidades del sector que atiende. Los recursos más cuantiosos son obtenidos a través del acceso a una línea de redescuento del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) en el marco del Programa Global de Crédito a la Microempresa del BID. La institución está también en contacto con el BCIE, con la Unión Europea y con los cuatro bancos más importantes de El Salvador, que en 1997 están poniendo a su disposición un total de recursos equivalente a casi US\$ 4 millones. Además, se han podido gestionar nuevas líneas de financiamiento, entre las cuales se destaca una línea a largo plazo de 3 a 5 millones de dólares provenientes de la cooperación financiera alemana a través de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Estos financiamientos constituyen un puente a mediano plazo hasta que la institución cuente con un adecuado volumen de depósitos de ahorro y a plazo fijo para financiarse con recursos nacionales.

■ Resultados financieros y operativos

Al cierre de su segundo ejercicio, la Financiera, sigue mostrando un desarrollo sostenido y una tendencia promisorio en materia de su solidez financiera. Esta situación demuestra que la intermediación financiera con la micro y pequeña empresa puede y debe ser rentable. La capitalización alcanzó en 1996 a un total de US\$870.000 que se están reinvertiendo en el fondo de crédito, lo que responde a la estrategia empresarial de generar excedentes para garantizar la permanencia y la expansión de los servicios.

Tanto los ingresos financieros como la cartera de créditos se incrementaron en forma significativa. La cartera de créditos ascendió a US\$11,5 millones, lo que representa un 87 por ciento de participación en la estructura de los activos.

La casi totalidad de los ingresos financieros de la institución provienen del interés y la comisión que se cobra a los prestatarios. En 1996 esos ingresos representaron el 46,9 por ciento, en comparación con un 49,8 por ciento en

1995, resultado de una reducción de tasas que fue posible efectuar por la mayor eficiencia de la institución. Debido a que la cartera de préstamos está principalmente constituida por créditos muy pequeños e influenciada por el elevado costo de evaluación, análisis y administración, los gastos de administración, en relación con la cartera promedio no están en su nivel óptimo, aunque la satisfactoria evolución de la institución garantiza una disminución paulatina de los mismos.

El nivel de estos gastos bajó de un 29 por ciento en 1995 a un 22 por ciento en 1996. La posibilidad de que CALPIA pueda cumplir con sus metas dependerá en gran parte de la productividad de sus analistas de crédito, quienes en el pasado ya han demostrado que con el tiempo y la experiencia, incrementan notablemente su productividad.

No obstante, es importante mencionar que merced a la eficiente tecnología crediticia aplicada, el nivel de morosidad es inferior al 3 por ciento. También vale la pena destacar que la Financiera CALPIA se rige por sistemas contables prudentes que reflejan claramente la situación financiera de la institución. Las políticas de reservas y de saneamiento adoptadas por la junta directiva disponen que: a) cuando un crédito está vencido por más de treinta días, se aplicará una reserva equivalente al 100 por ciento del mismo, y b) cuando los intereses devengados de los créditos vigentes no hayan sido percibidos, se aplicará una reserva sobre los mismos.

■ Organización y personal

La Financiera CALPIA tiene como órgano supremo de la sociedad a la Junta General de Accionistas, la cual nombra una junta directiva integrada por ocho directores titulares y ocho suplentes, la que asume la alta dirección de la institución. La supervisión del desarrollo de la gestión y de las tareas operativas, de acuerdo con las normas y procedimientos de la Superintendencia del Sistema Financiero, está a cargo de la auditoría externa y la auditoría interna, que dependen de la junta directiva.

Un aspecto de la organización que merece destacarse es la estructura administrativa horizontal, con una cantidad limitada de jerarquías y una gerencia colegiada que está a cargo de la administración directa y que aplica una doble supervisión, o "el principio de los cuatro ojos", lo que hace evidente la necesidad de un alto grado de coordinación y concertación entre los diferentes niveles de la institución. La gerencia colegiada está compuesta por tres gerentes de área: créditos, administración y finanzas. La gerencia de créditos tiene a su cargo la dirección de la actividad central de la Financiera, realizada en su totalidad a través de las agencias. Bajo el ámbito de la gerencia de administración se

encuentran las áreas de informática, recursos humanos y servicios generales. La gerencia de finanzas cubre las siguientes áreas: tesorería, contabilidad, depósitos y financiamientos.

La gestión operativa y comercial está delegada a los jefes de agencia, quienes constituyen junto con los jefes de departamentos los mandos medios de la Financiera. Son responsables de la óptima administración de sus respectivas agencias. La institución cuenta también con asesoramiento legal externo e interno, y con el apoyo del organismo alemán de cooperación técnica (GTZ).

CALPIA cuenta con un personal calificado, dotado de un alto espíritu de superación e identificación. En este aspecto es importante mencionar la continua labor de capacitación que se lleva a cabo. Todo ello permitió que en 1996, la Financiera alcanzara altos índices de productividad en comparación con instituciones afines. Al cierre de 1996 el número de empleados llegaba a 138. A través de cursos intensivos de capacitación se entrenó en 1996 a 30 analistas de crédito. Los mandos medios de la institución participaron en varios seminarios y el personal administrativo y operativo de las agencias recibió adiestramiento, especialmente en el manejo administrativo-financiero para enfrentar los desafíos que presenta el crecimiento de la institución.

■ Ubicación en el mercado financiero salvadoreño

En 1996 existían en el mercado 14 bancos y siete instituciones financieras. Cinco bancos salvadoreños se encuentran entre los diez más importantes de la región centroamericana (excepto Panamá). A nivel global, los bancos y las instituciones financieras, al 30 de septiembre de 1996, disponían de un total de activos equivalentes a US\$5.560 millones, una cartera neta de préstamos de US\$3.650 millones, un total de depósitos equivalentes a US\$4.430 millones y un patrimonio total de US\$480 millones.

Desde el inicio de sus operaciones, la Financiera CALPIA ha desempeñado un importante papel dentro del sistema financiero formal salvadoreño en cuanto al financiamiento de la microempresa. Según fuentes del BMI, la empresa había colocado, hasta noviembre de 1996, el 20,3 por ciento de los 167.695 créditos otorgados a la micro y pequeña empresa por el sistema financiero formal y las instituciones estatales de fomento. Ello se explica porque pese al dinámico desarrollo de la banca salvadoreña en los últimos años, el financiamiento a ese tipo de empresas en el sector financiero formal ha sido limitado. De los 14 bancos, sólo un pequeño grupo trabaja principalmente con la pequeña empresa, destacándose el Banco Agrícola Comercial, el Banco Cuscatlán y Bancorp. Los promedios de préstamos,

que oscilan entre los US\$3.200 y los US\$18.700, están muy por encima de la demanda crediticia de los microempresarios y de la mayoría de las pequeñas empresas. En cuanto a las financieras, exceptuando la participación de CALPIA, no constituyen una oferta cuantitativamente importante para el financiamiento de la micro y pequeña empresa salvadoreña.

Las instituciones estatales de fomento, como FIGAPE y el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), son, junto con FEDECREDITO, las entidades que atienden a la población de menores ingresos. Sin embargo, la viabilidad a largo plazo de las mismas en una economía de mercado, se vuelve difícil de lograr, por tratarse de entidades financieras que dependen del Estado. Algunas características de las mismas son los procedimientos burocráticos para el otorgamiento de créditos y operaciones crediticias que no guardan relación correcta con la factibilidad financiera, técnica y económica, afectando los índices de morosidad. En este cuadro resalta positivamente FEDECREDITO, que a través de las Cajas de Crédito y los bancos de trabajadores, otorga préstamos estandarizados de 60 días, de los cuales, en los nueve primeros meses, se habían aprobado 100.410.

El mercado financiero informal de El Salvador está caracterizado por una demanda de corto plazo, dado que este requerimiento es producto de la necesidad de resolver estrecheces financieras de emergencia o la posibilidad de obtener beneficios inmediatos. Esta oferta está cubierta por los proveedores y los agiotistas (usureros). En el caso de estos últimos, el otorgamiento se basa en la confianza y en las referencias personales, es altamente ágil y extremadamente caro. Esto se refleja en las altas tasas de interés, que en los mercados urbanos alcanzan hasta el 10 por ciento diario.

Dentro del sistema financiero semiformal, las organizaciones no gubernamentales (ONG) han adquirido importancia en el otorgamiento de créditos a la micro y pequeña empresa salvadoreña. Las más importantes son el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) que atiende las necesidades básicas de los sectores afectados por la violencia, promoviendo un programa de bancos comunales en aproximadamente 200 municipios del país. El CAM cuenta con 28.000 asociados y tenía a fines de 1995 un saldo de cartera de US\$1,7 millones. PROPEMI, entidad creada en 1986 por FUSADES, atiende a la micro y pequeña empresa ya establecida y consolidada. Además del crédito, ofrece capacitación y asesoramiento y está financiada por la AID y el BID. La cartera de esta institución alcanzó al 31 de diciembre de 1995 la suma de US\$9,7 millones y contaba con 1.900 prestatarios. FOMMI, programa de fomento a la microempresa en las zonas rurales, financiado con fondos de

la Comunidad Económica Europea a través del Fondo de Inversión Social, terminó en 1995 la primera fase de ejecución de un proyecto de un costo total de US\$ 9 millones y espera llevar a cabo una segunda fase a partir de 1997. Si bien las ONG han intentado cubrir el vacío del sistema financiero formal, para volverse entidades viables tienen que realizar un vigoroso esfuerzo de recuperación de los préstamos que permita un oportuno retorno de los fondos prestados a la institución.

Planes y proyecciones

Para 1997 CALPIA proyecta penetrar y desarrollar el mercado con nuevos productos, fortalecer la cultura institucional y optimizar las fuentes de financiamiento. En este sentido, se abrirán dos agencias más para poder atender de manera aún más descentralizada la demanda de servicios financieros. También se prevé introducir el servicio de depósitos del público a las demás agencias, creando así la base para un sostenido crecimiento en la captación de ahorros.

A fines de 1996, Financiera CALPIA estaba consolidando sus operaciones activas a través de la automatización de la cartera y del otorgamiento de créditos de mayor cuantía a la pequeña empresa. Para afianzarse en el futuro en el mercado y así mantener su base de operaciones a largo plazo, la institución—además de penetrar otras regiones con sus productos actuales—tiene que desarrollar nuevos servicios financieros que podrán en un futuro cubrir otro vacío en la oferta de servicios formales para el grupo objetivo. El mercado objetivo de Financiera CALPIA comprende la población de bajos ingresos, con especial énfasis en la micro y pequeña empresa, que es uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país. En este contexto, la satisfacción de las necesidades básicas es un factor esencial para el desarrollo socioeconómico. El Estado deberá asumir un papel protagónico en la satisfacción de estas necesidades, además de establecer las condiciones para una economía equilibrada con una equitativa redistribución de ingresos. Sin embargo, algunos indicadores socioeconómicos de El Salvador muestran lo contrario. Por ejemplo, existe apoyo del Estado o de la cooperación internacional para obtener una “vivienda”, pero para la posterior ampliación o remodelación del espacio habitacional no se encuentran los medios financieros adecuados. Desde luego, vale la pena destacar que la vivienda desempeña un importante papel en el desarrollo socioeconómico, generando un efecto multiplicador en otras ramas de la economía tales como la construcción, la producción de materiales de construcción, muebles y accesorios domésticos, y los servicios financieros.

De disponerse de líneas de refinanciamiento a más largo

plazo, la Financiera CALPIA iniciará de inmediato sus experiencias en el área de mejoramiento de viviendas. Debido a que la construcción de casas es gradual, la institución desembolsará en un primer momento básicamente créditos para la ampliación, o sea la reforma de viviendas. En verdad, los montos de crédito aquí requeridos de entre US\$500 y US\$5.000 son mucho más bajos que en el financiamiento de una nueva casa. Dado que la amortización de un crédito para reformas, así como para la construcción de viviendas, se debe financiar a partir de la renuncia al consumo, deben establecerse para este crédito plazos suficientemente largos.

CALPIA, un modelo para América Latina y el Caribe

La atención internacional que está recibiendo la Financiera CALPIA demuestra el interés tanto de patrocinadores como de los accionistas, en promover y hacer conocer esta experiencia institucional a nivel latinoamericano.

Por parte del Banco Interamericano de Desarrollo se recibieron varias visitas, destacándose la de una delegación integrada por el Director Ejecutivo por Japón en el BID, y el Representante del Fondo de Cooperación Económica del

Japón con sede en Washington. En forma similar, en un evento promovido por el BID, visitó la institución una delegación integrada por funcionarios del Banco Central del Paraguay, y miembros de la gerencia general de las financieras participantes en el Programa Global de Créditos para la Microempresa del mismo país.

Asimismo, en el marco de la cooperación alemana, se recibió la visita del viceministro de cooperación y del Embajador de Alemania en El Salvador, y se contó con una evaluación del ministerio alemán de cooperación y otra de la GTZ, reafirmando con ello la orientación de la Financiera hacia una eficiente intermediación.

A nivel latinoamericano se recibieron delegaciones del Banco Nacional de Desarrollo de Guatemala (BANDESA), del Banco del Comercio de Costa Rica y del Banco Caja Social de Colombia. Asimismo, se recibió la visita del Presidente de la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes, S.A., de Bolivia, institución a la que a su vez fueron enviados el gerente de créditos y el gerente de finanzas de CALPIA, para intercambiar valiosas experiencias sobre el sector.

Por último, Financiera CALPIA fue distinguida como institución modelo en su género en seminarios realizados en Nicaragua, Guatemala y Washington, D.C.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. Guía Técnica para el Análisis de Instituciones Financieras Microempresariales. Washington, D.C. Unidad de Microempresas.
- Financiera CALPIA, S.A. 1995. Tarjeta de presentación. El Salvador.
- _____. 1996. Memoria de Labores 1995. El Salvador.
- _____. 1997. Memoria de Labores 1996. El Salvador.
- Foro Nacional Crédito para la Microempresa .1996. Memoria. El Salvador.
- González Vega, Claudio. 1996. Microfinanzas en El Salvador: lecciones y perspectivas. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. El Salvador.
- Internationale Projekt Consult. 1993. Estudio de base para un programa global de crédito a la microempresa en El Salvador. Frankfurt, Alemania: IPC.
- _____. 1995. Perfil de la compañía. Frankfurt, Alemania: IPC.
- _____. 1995. Small-Scale Finance for Housing Improvement in Panama. Un estudio preparado por el BID. Frankfurt, Alemania: IPC.
- _____. 1996. A strategy for the IDB/El Salvador in the Area of Financial Services for Micro-enterprises. Frankfurt, Alemania: IPC.
- _____. 1997. Institution Building of Microfinance Institutions on a Practical Vision. Frankfurt, Alemania: IPC. Próxima publicación.
- Krahn, Jan Pieter y Schmidt, Reinhardt H. 1993. Development Finance as Institution Building; estudio de investigación preparado para la OIT. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Libro blanco de la microempresa. 1996. El Salvador.
- Schmidt, Reinhardt H. y Claus-Peter Zeitinger. 1994a. The Efficiency of Credit-Granting NGOs in Latin América. Frankfurt, Alemania.
- _____. 194b, Critical Issues in Small and Micro-business Finance, trabajo presentado al "International Donor Conference on Financial Sector Development" en Viena, Austria.

Construcción de un hábitat accesible a los sectores de bajos ingresos

Eloísa Ulibarri¹

La Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), es una institución privada de desarrollo, sin fines de lucro, legalmente constituida en Costa Rica el 16 de junio de 1987. Inició sus operaciones el 15 de julio de 1988 y sus primeras obras en diciembre del mismo año. Apoya el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos mediante asesoramiento, capacitación y asistencia técnica para promover procesos participativos en las áreas de vivienda, empleo y mejoramiento ambiental. Sus principales objetivos se enmarcan en el fortalecimiento de la democracia a nivel local y nacional a través de la generación de modelos alternativos, que sean capaces de brindar soluciones equitativas y sostenibles a la problemática de las familias de bajos ingresos. Actualmente está ejecutando tres programas específicos: hábitat popular; generación de ingresos; capacitación y fortalecimiento institucional.

Contexto en que se inició la acción de FUPROVI: situación socioeconómica de la población

En los años ochenta, la economía costarricense encaró una seria crisis, que generó estancamiento, la caída de la producción y el ingreso; aumentos vertiginosos en los precios de las importaciones, especialmente del petróleo; desequilibrios y estrangulamientos en el sector externo y las finanzas públicas; desempleo; inflación; y contracción del poder adquisitivo.

“En el plano de los asentamientos humanos, la crisis se conjugó con otros factores, tales como el crecimiento demográfico, la redistribución interna de la población y la poca efectividad de la política y acción del Estado, produciendo un marcado deterioro en las condiciones de vivienda y tensiones en todo el sector”.

“En 1986 el gobierno de turno declara el problema de la vivienda y los asentamientos humanos en el primer plano de la acción gubernamental y adquiere el compromiso de construir 80.000 unidades habitacionales en cuatro años.² Abandona la idea de que es su responsabilidad exclusiva la solución del problema de la vivienda y adopta una estrategia “facilitadora” mediante la cual trata de apoyar la acción de diferentes actores, identificándolos, definiendo su papel, y mejorando las intervenciones de los mismos a través de legislación adecuada y financiamiento”³. Por otro lado, intenta promover cambios en la mentalidad de las instituciones del sector (no siempre con mucho éxito), las comunidades y las familias con el fin de hacer aceptables los conceptos de ayuda mutua y autoconstrucción.

Principales problemas que se trataban de resolver

A partir de este contexto, en 1987 FUPROVI desarrolla el Programa de Hábitat Popular, destinado a resolver el problema de la vivienda y los servicios básicos de las familias que vivían en asentamientos precarios. El programa tiene un esquema altamente participativo, utilizando la metodología de autoconstrucción por esfuerzo propio y ayuda mutua en la construcción de las obras físicas con un enfoque de desarrollo comunal y social. Procura resolver el problema del acceso de las familias más pobres a la vivienda, los servicios básicos y a la formalidad del Sistema Financiero

¹ Directora Ejecutiva de FUPROVI, Costa Rica.

² El déficit habitacional en 1985 era de 124.000 unidades nuevas y 280.000 mejoramientos y reparaciones, equivalente al 55 por ciento del stock nacional.

³ Sevilla, Manuel. FUPROVI: Un caso de desarrollo institucional acelerado y exitoso. Medio Ambiente y Urbanización: ONG, Hábitat y Desarrollo en América Latina, pág. 89.

Nacional para la Vivienda (SFNV) creado en 1986. Con este modelo se esperaba establecer una estrecha coordinación en la ejecución de proyectos en terrenos estatales y municipales que se encontraban en condiciones de ilegalidad en lo que respecta a tenencia de la tierra.

Condiciones favorables y desfavorables para la puesta en marcha del programa

A nivel de las instituciones del Estado, especialmente del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, había conciencia de la necesidad de buscar nuevas formas de trabajo para la solución de los problemas de vivienda de los más pobres. Se sumaba la existencia del SFNV, que posibilitaba el subsidio a esta población y abría la participación a diferentes formas de financiamiento a través de las cuales se canalizaban los recursos.

Para las empresas privadas de materiales de construcción, el programa les otorgaba la posibilidad de vender sus productos a esta población. Las organizaciones privadas de desarrollo veían favorablemente el programa, debido a que incorporaba elementos sociales de crecimiento comunal, personal y familiar más allá de vivienda como bien material. La cooperación internacional fue sin duda muy positiva, ya que otorgó una considerable suma de recursos a una institución que apenas se iniciaba, pero con una propuesta suficientemente atractiva y viable. De ahí que el Estado acepte que una ONG administre los recursos de una cooperación bilateral y se comprometa a subsidiar a través del sistema financiero a las familias beneficiadas por el programa. Uno de los aspectos fundamentales de la cooperación internacional fue que la Agencia Sueca para el Desarrollo de la Cooperación Internacional (ASDI), invirtió una considerable cantidad de recursos en el programa, teniendo en cuenta la posibilidad de que FUPROVI recuperara los recursos para la formación de un fondo rotatorio que confiriera permanencia a las actividades institucionales. Por otro lado, incluyó recursos para el desarrollo institucional del ente ejecutor, lo que permitiría aumentar el nivel de eficiencia y eficacia.

Entre los aspectos desfavorables relacionados con las instituciones del Estado, cabe señalar el grado de desconfianza por la acción de una ONG, con un método (la autoconstrucción) que en años anteriores había fracasado en algunas instituciones estatales; la existencia de leyes, reglamentos y planes reguladores muy complejos (por ejemplo la tramitación de planos de construcción); la burocracia excesiva; la desconfianza acerca de la participación de la población; los conflictos de competencia; la insuficiente información sobre el sector a atenderse, que impiden contar

con un claro panorama sobre la situación y el estado de ilegalidad de los terrenos del Estado. Los municipios, por su parte, tenían la visión de que los nuevos programas de vivienda, estimularían a una mayor demanda por los servicios, que no se sentían en condiciones de atender, sumándose a ello la politización de estos órganos en Costa Rica.

La empresa privada también se mostró escéptica sobre los programas de autoconstrucción como consecuencia de los fracasos del pasado. En cuanto a la población objetivo, inicialmente mostró desconfianza debido a la falta de seriedad de los programas previos y también la costumbre, especialmente en épocas electorales, de prometer vivienda sin esfuerzo o sea, sin participación de la comunidad.

Desarrollo del programa

Objetivos, componentes y población objetivo

El programa de Hábitat Popular utiliza la metodología de autoconstrucción asistida por esfuerzo propio y ayuda mutua. Es una forma de construir vivienda y comunidad, propiciando la participación y organización de recursos de la población y las instituciones involucradas, con el fin de promover el desarrollo humano a nivel local.

Los componentes del programa son la asistencia técnica, la capacitación y el asesoramiento en materia de construcción, social, legal, administrativa, organizativa y financiera. Se complementa con un crédito (para materiales, equipos, herramientas y mano de obra especializada) para la construcción y/o mejoramiento de viviendas nuevas y servicios básicos (agua potable, alcantarillado, calles, aceras y electrificación). A ello se suman el componente legal y de mejoramiento ambiental. El primero trata de formalizar situaciones de tenencia de la tierra, así como problemas relacionados con la organización de los grupos. A través de este componente también se asesora al grupo en la definición de los reglamentos internos que controlan sus acciones durante el proceso de construcción.

El componente de mejoramiento del medio ambiente incorpora actividades de tratamiento de aguas residuales, arborización, diseños que respeten la topografía existente y la capacitación orientada a mejorar el tratamiento de la basura. La idea es que la organización social creada alrededor del proceso de autoconstrucción interactúe con este aspecto y continúe desempeñando un importante papel en la vida comunal, desarrollando acciones relacionadas con este tema, una vez que haya concluido la participación de FUPROVI.

La población objetivo está constituida por familias de bajos ingresos, especialmente grupos de alta vulnerabilidad,

como mujeres jefes de hogar⁴, ancianos y familias afectados por emergencias y desastres naturales, que se ubican en viviendas precarias y sectores marginales de los alrededores de San José y cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM).

Según estudios de la CEPAL en 1995 cerca de un 36 por ciento de la población vivía en situación de pobreza, y de ellos un 25 por ciento en condiciones de pobreza extrema. Un 80 por ciento de las 35.000 familias viven en condiciones precarias, y de éstas un 80 por ciento tienen ingresos mensuales menores a los US\$330 y el otro 20 por ciento un ingreso de menos de US\$165. La mayoría pertenece al sector industrial (específicamente obreros), o son empleados del sector de servicios, (por ejemplo servicio doméstico, guardas, etc.) trabajadores del sector informal y obreros de la construcción. Por lo general tienen un solo ingreso y el número de miembros promedio es de 5 por núcleo familiar. Se ubican en el GAM, siendo parte del grupo que atiende FUPROVI.

Estrategias de ejecución

Financiera

En FUPROVI, el ciclo financiero se inició con un capital semilla procedente del aporte de la Asdi. Este se ha colocado en créditos puente recuperándose el principal y los intereses de dos formas: a largo plazo mediante el pago de cuotas por parte de las familias, y a corto plazo mediante la transferencia al SFNV. Esta etapa produce un efecto multiplicador al facilitar recursos que inician un nuevo ciclo financiero y que forman, parte de un fondo rotatorio. Otros ingresos de este fondo corresponden a los rendimientos generados por las inversiones transitorias.

La constitución de un fondo rotatorio, visión a largo plazo

La fundación creó un "fondo rotatorio" con recursos provenientes de la recuperación de los créditos otorgados con recursos administrados por la institución, destinados a financiar objetivos específicos que son definidos previamente. Estos recursos incluyen la cartera de crédito, la cartera de inversiones en el mercado financiero y el capital de trabajo para la ejecución de proyectos.

Todos los años FUPROVI prepara una proyección a diez años de su fondo rotatorio, considerando diferentes escenarios. Cada escenario es evaluado en función de los principales parámetros macroeconómicos: la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio. La idea principal es tomar decisiones acertadas para mantener el valor real de los recursos, utilizando para ello los flujos de caja, las metodología de valor actual, deflación y valor real. La idea es determinar el mayor nivel de recursos que pueden utilizarse para el de-

sarrollo de proyectos. La estrategia financiera tiene como objetivos atender a los sectores pobres y lograr la viabilidad de la institución a largo plazo. Estos se han alcanzado uniendo la contribución de las comunidades, los aportes de la cooperación de Asdi y el aporte del gobierno otorgado como un subsidio a las familias y canalizado por medio del SFNV.

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

Para entender la estrategia financiera de FUPROVI y con ello el funcionamiento en éste ámbito del programa Hábitat, es necesario conocer algunos aspectos del SFNV. Este fue creado en 1986, con los instrumentos legales y financieros necesarios para operar a nivel nacional, y provee recursos y ayuda mediante subsidios a los sectores de más bajos ingresos denominados de "interés social". Es una estructura pública sectorial, cuyo objetivo es la movilización de recursos financieros y de subsidio. Canaliza el financiamiento para la vivienda, con la participación de una amplia gama de instituciones públicas y privadas, tales como cooperativas, bancos privados y públicos, asociaciones mutualistas, etc. que operan como entidades autorizadas bajo la tutoría del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), que es una institución financiera de segundo nivel que desempeña el papel de ente rector, regulador y fiscalizador del sistema.

El banco proporciona acceso a las familias de bajos ingresos (menos de cuatro salarios mínimos de un trabajador de la construcción, o sea cerca de US\$660) a los siguientes fondos:

- El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), constituido con recursos provenientes de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (25 por ciento de las inversiones transitorias de los fondos de incapacidad, vejez y muerte) y que generó su capital semilla con una donación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Estos recursos permiten a los entes autorizados el descuento de hipotecas otorgadas a las familias de acuerdo con su capacidad de pago.

- El Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), constituido de la siguiente manera:

- 33 por ciento de los ingresos del Fondo para el Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF, recursos que provienen del 15 por ciento del impuesto de ventas y un 5 por ciento de la contribución de los empleados).

⁴ El porcentaje atendido oscila entre el 25 y el 40 por ciento del total de la población de cada proyecto.

■ Recursos del presupuesto nacional ordinario y extraordinario (3 por ciento).

■ Donaciones y diferentes contribuciones, tales como recursos de la venta de lotería instantánea que ocasionalmente ingresan al FOSUVI.

■ Este fondo es el que otorga el subsidio o bono familiar para la vivienda que se constituye en una donación.

El SFNV ha sido un sistema transparente y eficiente, que posibilita que los principales actores (gobierno, mercado financiero, sector privado y comunidades) tengan acceso a recursos para vivienda (véase el gráfico 5.4). Moviliza en promedio un 25 por ciento de los recursos y un 64 por ciento de las operaciones anuales de vivienda.



Otorgamiento de créditos y recuperación a corto plazo a través SFNV

El éxito del fondo rotatorio desarrollado por FUPROVI se fundamenta en la existencia del sistema antes descrito, que permite el acceso de las familias pobres al subsidio estatal. FUPROVI ofrece a las familias créditos a corto plazo, con intereses más bajos que los del mercado y de acuerdo con la capacidad de pago del núcleo familiar. Las familias aportan la mano de obra, la organización y el terreno. Este último puede ser aportado también por instituciones del Estado y los municipios. En lo referente a las garantías, otorga prioridad a la hipoteca sobre las garantías prendarias o fiduciarias, ya que éstas últimas no tienen ninguna obligatoriedad práctica en Costa Rica. Es importante señalar que debido a

la fragilidad de las garantías que inicialmente utilizó el programa (prendaria, contratos de financiamiento, fiduciaria), se presentaron serios problemas de recuperación.

Durante el proceso de la construcción o después de éste, se produce la postulación de las familias al SFNV, que permite que éstas obtengan subsidios del Estado. De esta manera, FUPROVI recupera a corto o mediano plazo el crédito originalmente otorgado, que sirvió de crédito transitorio para el proyecto, y las familias se endeudan a largo plazo con el SFNV.

Este modelo ha obligado a FUPROVI a asignar especial importancia a las relaciones con las instituciones que participan en SFNV, para lograr que un mayor número de familias se beneficien del subsidio e incrementar la rapidez en la aprobación del mismo por parte del BANHVI y de los créditos por parte de las entidades, logrando así mayor liquidez para el fondo rotatorio y el otorgamiento de nuevos créditos.

En el proceso de recuperación de estos créditos FUPROVI sigue los siguientes pasos:

■ Otorga crédito transitorio a las familias con recursos del fondo rotatorio. En ese momento las familias no cumplen los requisitos de tenencia de tierra que solicita el SFNV para otorgar el bono y crédito base.

■ Mientras las familias construyen la infraestructura y/o las viviendas, tramita la legalización de la tierra.

■ FUPROVI prepara el expediente correspondiente y postula el caso ante el SFNV por medio de una entidad autorizada.

■ El ente postula el caso ante el BANHVI para que se apruebe el bono. En caso de familias con ingresos superiores a un salario mínimo, el ente debe otorgar el crédito base correspondiente.

■ Se formaliza el crédito ante el SFNV y basándose en la cesión de crédito, el ente gira los recursos a FUPROVI.

■ FUPROVI cobra lo adeudado por la familia a la fecha del desembolso, monto que ingresa al fondo rotatorio y si queda algún remanente se desembolsa como adelanto de obra a la familia.

El modelo de autoconstrucción

La estrategia de intervención utilizada en el Programa de Hábitat Popular, se basa en la autoconstrucción asistida⁵, que se lleva a cabo por esfuerzo propio⁶ o ayuda mutua⁷.

El modelo de trabajo desarrollado se ha adaptado a diferentes modalidades:

■ la reubicación, cuando las familias deben trasladarse a otro terreno, generalmente por condiciones de riesgo.

■ la rehabilitación in situ, cuando la construcción se re-

⁵ La autoconstrucción asistida es una metodología de trabajo en la cual un grupo de familias participan en la construcción de sus viviendas y servicios básicos, con la asesoría, capacitación y asistencia técnica necesaria, para que la obra física reúna las características técnicas requeridas y la comunidad sea capaz de manejar el proceso constructivo-social.

⁶ La autoconstrucción por esfuerzo propio se refiere al trabajo individual de la familia en la construcción de la vivienda.

⁷ La ayuda mutua es el método de trabajo donde todos los esfuerzos y acciones convergen hacia objetivos y fines comunes. Debe haber aportes igualitarios del conjunto de los miembros de acuerdo a sus condiciones, conocimientos, destrezas y habilidades.

aliza en el mismo terreno que las familias habitan.

- la atención de emergencias originadas en desastres naturales, terremotos e inundaciones.

- casos individuales de mejoramiento y ampliación de viviendas, cuando las familias así lo requieren.

En todos los casos es necesario que el grupo o las familias acepten el modelo, a partir de una decisión democrática y amplia (el modelo no puede ni debe ser impuesto).

Para que esto pueda desarrollarse, se incluye el componente de asistencia técnica, capacitación y asesoramiento, que permite potenciar y desarrollar capacidades en las familias para la planificación, administración y ejecución del proyecto. El programa apoya a la comunidad con un equipo interdisciplinario integrado por un ingeniero o arquitecto, un sociólogo o trabajador social, un instructor técnico, un instructor administrativo y un abogado, quienes conjuntamente con la comunidad efectúan la planificación del proyecto y desempeñan las funciones de asesores y consultores durante el proceso de construcción, brindando además la asistencia técnica requerida. Por otro lado, se organiza la capacitación de las comunidades para que generen las habilidades que les permitan desarrollar y controlar sus proyectos. Esta incluye aspectos administrativos y de construcción de obras. También contempla la preparación y tramitación de los planes de la obra, asistencia en los trámites y en el diseño de planos (incluyendo el anteproyecto, el diseño de sitio, los planos de construcción finales y los planos de catastro). Este trabajo debe ser coordinado y contar con amplia participación de la comunidad, la cual debe interiorizarse del diseño, conocerlo y aprobarlo, aunque eso no signifique que tenga que asumir las tareas técnicas o profesionales propias del mismo. Incluye el asesoramiento para la compra de terrenos, los avalúos técnicos, financieros, la preparación del presupuesto de las obras, la capacitación en técnicas de construcción, la supervisión técnica, y el control de la calidad de los materiales, servicios y contrataciones. Además incorpora consideraciones relacionadas con el manejo adecuado del medio ambiente, tales como el tratamiento de las aguas residuales, el respeto y el aprovechamiento de la topografía del terreno, la prioridad del peatón sobre el vehículo, el concepto de densificar para proveer de mayores espacios recreativos a la colectividad.

El papel de FUPROVI es de asesor, facilitador y articulador de esfuerzos para el desarrollo del proyecto. El papel de la comunidad es establecer la organización, las prioridades, la asignación de recursos, el control y sus propias metas. El grupo es el propietario, administrador y ejecutor del proceso, incluyendo el aporte de la mano de obra comunal (30

horas semanales por familia), que debe ser organizado y controlado por él mismo.

Aspectos sociales y de organización

El éxito del Programa de Hábitat Popular se basa en el hecho de que trasciende lo meramente constructivo, dándole un lugar especial a lo social, por tratarse de un proceso de desarrollo en el que los principales actores son la comunidad y las familias participantes. De ahí que se haya puesto en práctica una estrategia de intervención social, que establece un responsable de esta área en el equipo técnico del proyecto, quien debe realizar los estudios de la organización existente del grupo, formular y proponer la estructura organizativa para la construcción, desarrollar la coordinación de las capacidades específicas y asesorar en aspectos sociales que incidan en el desarrollo del proyecto.

El programa ayuda a los grupos a organizarse durante el proceso de construcción en variados y pequeños comités, para que desarrollen funciones de administración a partir del respeto a la estructura existente en la comunidad. Algunos de ellos son: control de costos, control presupuestario, compra y pago de materiales, control del proyecto, de construcción, social (atención de casos especiales, orientación de las familias del proyecto), bodegas, comedores, guarderías para facilitar el trabajo de la mujer. En general, alrededor de un 40 por ciento de los jefes de hogar son mujeres. Dentro de la comunidad, las familias deben identificar el grupo que administrará el proyecto y establecer las reglas de juego para el mismo. Al final del proceso, la comunidad debe haber evolucionado hacia una organización más sólida.

Por otro lado, con el asesoramiento brindado, realizan un trabajo de gestión de recursos directos (donaciones de los municipios en materiales, descuentos en servicios, etc.), e indirectos (tales como donaciones en especie de los proveedores, apertura de servicios municipales de recolección de basura, transporte, etc.), y participan directamente en la negociación de contrataciones, provisión de materiales, control de calidad de los recursos y servicios utilizados en el proyecto y en el proceso de pago de los insumos (materiales, contrataciones y servicios).

Esta gestión es provechosa no solo en términos económicos sino de información, duración y eficiencia. Quizá el mejor ejemplo es la participación comunal en el proceso de tramitación de los permisos de construcción, actividad en que la gestión comunal acorta los trámites y evita conflictos entre la comunidad y el equipo de FUPROVI al contarse con información oportuna y desarrollar un trabajo conjunto.

Aspectos Institucionales

El Programa de Hábitat Popular fue creado y ha sido ejecutado con una visión de permanencia y de alto impacto nacional. Esto quiere decir que a nivel institucional, se llevaron a cabo las actividades necesarias en materia de recursos e infraestructura, para que la iniciativa se desarrollara de la mejor manera. FUPROVI no esperó tener una institución desarrollada completamente para ejecutar este programa. Por el contrario, la estrategia aplicada fue de aprender haciendo y sobre la marcha ir creando institución y obra. Adicionalmente, ha realizado una fuerte e intensa labor de integración y coordinación interinstitucional, mediante alianzas estratégicas, convenios y trabajos conjuntos con los sectores público y privado. Esto ha sido fundamental para el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos existentes, y para evitar la duplicación de funciones y aprovechar la capacidad técnica y metodológica de cada instancia que participa.

En cuanto a la relación con las comunidades, la Fundación establece como política una consciente descentralización de su trabajo, que sumada a la permanente revisión técnica, financiera y social del modelo y su adecuación a las circunstancias especiales de cada una de las comunidades (tales como la capacidad de pago, los recursos de las familias, las habilidades y las destrezas de las familias clientes), ha dado como resultado un modelo de constante mejoramiento del trabajo y optimización de cada uno de los procesos.

Por último, la actividad de FUPROVI como ejecutora del programa centra en el hecho de que es una instancia externa a las comunidades y que su labor es brindar asesoramiento, capacitación y asistencia técnica, para que las familias sean las ejecutoras. Además ha considerado, como elemento básico para un adecuado desempeño, la capacitación del personal, con el fin de que éste no solo adquiera nuevos conocimientos, sino que sea capacitador en las comunidades y dentro de la institución. El personal debe facilitar y comprender su papel, para que sea la comunidad la que decida, ejecute, administre y gestione su proyecto.

Resultados e Impacto de la experiencia

Durante 1996 Costa Rica mostró un déficit de aproximadamente 165.000 viviendas. El país necesita construir anualmente 20.000 casas (lo que cubre el crecimiento vegetativo, pero no incluye el mejoramiento de viviendas) para evitar que el déficit se incremente. Durante los últimos diez años, el promedio anual ha estado por debajo de dicha cifra y nunca ha superado las 20.000 viviendas nuevas anuales. Las proyecciones indican que para llegar a com-

pensar el déficit de vivienda acumulado, deben construirse cerca de 50.000 viviendas por año durante los próximos diez años.

La producción del programa (aproximadamente 1,200 viviendas anuales) equivale a un 5 por ciento de las viviendas de Costa Rica y a un 12 por ciento de las necesidades identificadas para el sector de más bajos ingresos. Hasta la fecha el programa ha beneficiado a aproximadamente 65.000 personas; o sea más de 13.000 familias, distribuidas en viviendas nuevas, mejoramientos y reparaciones; e igual número de familias capacitadas. También existe un programa de generación de ingresos que beneficia anualmente a más de 900 familias, y como parte de su programa de mejoramiento ambiental en conjunto con la Universidad Estatal a Distancia, ha creado una Escuela de Promotores en Desarrollo Sostenible, que capacita líderes (básicamente dirigentes comunales) que generan un efecto multiplicador en sus comunidades, al involucrar a las familias y particularmente a los niños en actividades de protección del medio ambiente.

El proceso vivido a través del Programa de Hábitat genera cambios en la identidad y la autoestima en ambos sexos. Los individuos se relacionan en forma más intensa con los miembros de su organización o de su comunidad. El impacto individual es mayor en el caso de las mujeres, ya que trascienden una dinámica de vida relegada al espacio doméstico, para afirmarse con nuevas responsabilidades en el ámbito de la comunidad.

A nivel de participación y organización comunitaria, el programa posibilita que la comunidad se relacione e inicie nuevas formas de organización y prepare a los pobladores para asumir la gestión del espacio urbano. Dentro de las comunidades se genera una serie de relaciones sociales estrechas, que denotan la existencia de redes de solidaridad, apoyo y colaboración que confieren fisonomía particular a los vecindarios. Como parte del trabajo, se espera que las comunidades continúen realizando proyectos comunales, una vez que la fundación se retire. Esto se ha logrado en algunas comunidades que realizaron obras comunales más allá del proyecto e incluso fueron apoyadas por comunidades vecinas. Por ejemplo, en el proyecto Los Sauces (226 familias), los pobladores lograron a partir de una acción comunal organizada, construir un centro de salud en conjunto con sus comunidades vecinas. Para ello, negociaron con el Estado los recursos necesarios para construir las instalaciones y con las instituciones del sector de la salud el equipo y el personal técnico para la atención del mismo. El grupo del proyecto Mansiones (114 familias) autoconstruyó aulas para aumentar la capacidad de la escuela de la co-

munidad en que está ubicado el proyecto. En esta misma línea, el proyecto Ciudades Unidas (275 familias) negoció con las instituciones del Estado la construcción de una escuela y un salón para actividades comunales, además del asfaltado de las calles. Todos los proyectos muestran, después de concluidas las viviendas, mejoras tales como servicios de autobuses, teléfonos públicos, asfaltado de carreteras y guarderías infantiles, como producto de la gestión comunal. Según información suministrada por el estudio de impacto socioeconómico realizado en 1996, un 70 por ciento de las familias (provenientes de 23 proyectos apoyados por FUPROVI), manifiestan la existencia de grupos comunales informales que trabajan en proyectos de salud, educación, empleo e infraestructura comunal. Un 71,5 por ciento opina que existen por lo menos dos organizaciones formales en su comunidad, relacionadas con asociaciones de desarrollo comunal y juntas vecinales⁸. Experiencias como éstas muestran el incremento de la capacidad de autogestión de las comunidades más allá de su proyecto de vivienda. Se percibe un cambio de actitud por parte de la comunidad, que se responsabiliza ante las familias y la sociedad en general, reduciendo las relaciones de dependencia y clientelismo político al que tradicionalmente se han visto sometidas. Esto les permite enfrentar con mayor precisión sus peticiones a nivel local y dar un paso más hacia la participación y en la solución de los problemas locales y nacionales.

El Programa de Hábitat Popular constituye un modelo de construcción de viviendas que, dentro de los estándares y reglamentaciones de Costa Rica, logra soluciones habitacionales accesibles a los estratos más pobres del país. En la implementación de ese modelo, la fundación canaliza un importante volumen de recursos nacionales a los pobres, introduce modificaciones de impacto positivo en las políticas nacionales y afecta favorablemente las condiciones de vida de las familias participantes en el programa⁹.

El modelo financiero desarrollado por FUPROVI logra demostrar que es factible trabajar con las familias pobres de Costa Rica a escalas significativas de manera sostenible y competitiva, con niveles de subsidio y con altos grados de recuperación de la inversión sin crear sistemas paralelos a los existentes.

En cuanto a la aplicación de la autoconstrucción, se establece que el costo directo para las familias excluyendo su aporte de mano de obra, es aproximadamente un 40 por ciento menor que el de las viviendas producidas por empresas privadas (incluyendo los aportes, es cercana al 25 por ciento). Se ha demostrado que esta metodología representa una alternativa que permite el acceso a la vivienda a los

sectores más pobres, y los convierte en sujetos de su propio desarrollo humano y comunitario, aumentando su capacidad de gestión, de incidencia en su medio y de negociación con el Estado y con organizaciones privadas.

Adicionalmente debe atribuirse al Programa de Hábitat Popular y a su organización promotora, la aplicación de un conjunto de normas de excepción para asentamientos informales, que permiten la aprobación de este tipo de proyectos. Por otro lado, ha incrementado el interés y la confianza de las instituciones del sector acerca de los proyectos que se desarrollan con participación comunitaria, como una de las mejores y más viables alternativas para solucionar el problema de vivienda de los más pobres.

Otros resultados de la gestión de la institución y del programa se vinculan a la exoneración de pólizas y seguros de riesgos profesionales en los proyectos (por tratarse de proyectos de autoconstrucción) exención de pago y timbres en el contrato de electrificación de los proyectos, aprobación del Colegio de Ingenieros y Arquitectos Federados de Costa Rica de iniciar obras en asentamientos sin cumplir todos los requisitos en trámites de planos. En algunos municipios se han celebrado para autorizar el inicio de obras sin los planos de construcción¹⁰.

Obstáculos y problemas encontrados

■ En un principio FUPROVI no tenía credenciales y en los grupos observaba resistencia a confiar en el programa, producto de la interferencia política y una serie de estafas anteriores.

■ El concepto de autoconstrucción estaba desprestigiado por su deficiente gestión, y principalmente existían cuestionamientos técnicos, de calidad y excesiva duración.

■ El aparato estatal que dentro del sector de la vivienda tiene la responsabilidad sobre importantes aspectos, como regulación, aprobación, estrategia financiera y desarrollo, no siempre ha respondido con la velocidad, la oportunidad y la eficiencia requeridas. Muchas veces ha estado más interesado en los aspectos cuantitativos que en lograr un mejoramiento en la calidad de la vida.

■ El sistema financiero no siempre cuenta con los recursos para subsidiar a todas las familias que atiende FUPROVI. Tales recursos son necesarios para que puedan optar por una vivienda básica y la fundación pueda recuperar la inversión efectuada en el corto y mediano plazo.

⁸ El estudio fue realizado en proyectos un año después de haberse concluido el proyecto de vivienda.

⁹ Anderson, Lillermor y Mauricio Silva. 1996. Una evaluación: programa de Vivienda Social de FUPROVI—Costa Rica.

¹⁰ Todas estas gestiones han sido realizadas por FUPROVI.

La mayoría de las familias que atiende el programa tienen un ingreso muy bajo, lo que les permite acceder únicamente al subsidio o en algunos casos a un crédito básico muy pequeño, por lo que las entidades autorizadas del SFNV no encuentran ningún atractivo en esta población, ya que ésta no requiere de créditos elevados, sino de alto subsidio. De ahí que prefieran apoyar poblaciones que tengan mayores ingresos (3 ó 4 salarios mínimos). Ante esta realidad fue necesario entablar negociaciones con esas entidades, orientadas a disminuir el impacto administrativo de la atención del caso; agilizar el proceso de formalización mediante la preparación de los expedientes con todos los requisitos que solicita el SFNV y su entrega al ente para que éste postule el caso; hacer inversiones financieras transitorias en los entes y permitir que parte de los recursos provenientes de las formalizaciones, sean administrados financieramente por el ente, durante períodos que oscilan normalmente entre 6 y 12 meses. FUPROVI lo puede hacer por contar con recursos propios, que se convierten en un poder real de negociación para lograr acceso a recursos adicionales.

La participación de las municipalidades en los procesos reguladores es excesivamente pasiva y se limita básicamente a la aprobación de planos y el otorgamiento de permisos de construcción. A pesar que en la mayoría de los casos se resuelve un problema habitacional y social del propio municipio, algunos no respaldan los proyectos, ya que normalmente las municipalidades son instancias muy politizadas y con baja capacidad técnica.

Por otro lado, las familias ubicadas en terrenos municipales no pueden, durante diez años, hipotecar sus propiedades con el sector privado. Esto limita la colocación de créditos puente de FUPROVI a las familias, ya que éstas no cuentan con garantías sólidas. No obstante lo anterior, FUPROVI desarrolló un mecanismo para hacerlo, utilizando la creación de un fideicomiso con recursos de FUPROVI en un ente autorizado del SFNV, ya que el código municipal le permite a la familia conceder en garantía hipotecaria su lote con este tipo de instancia. Además, la Contraloría General de la República no permite a la municipalidad adjudicar lotes sin servicios. El problema es que normalmente los municipios no tienen los recursos para desarrollar las obras y no pueden hipotecar la propiedad sin una autorización de la Asamblea Legislativa.

Al igual que en otros países, la experiencia del trabajo de FUPROVI en Costa Rica muestra la existencia de leyes, reglamentos y planes reguladores demasiado complejos. Como ejemplo puede mencionarse que la tramitación de los planos de construcción de un proyecto de vivienda so-

cial requiere por lo menos un período de 18 meses para su aprobación, dada la cantidad de entidades que participan en el proceso y las regulaciones existentes.

En Costa Rica el Estado ha participado activamente en la atención del problema urbano, especialmente a partir de la creación del SFNV que moviliza un importante volumen de recursos. No obstante, la estructura, la burocracia y el gran número de instituciones públicas que participan en los trámites y aprobaciones genera falta de coordinación, duplica funciones y evita que puedan llevarse a cabo alternativas novedosas en plazos adecuados.

Se considera que el sector de la vivienda es altamente sensible a los procesos electorales, lo cual causa una serie de distorsiones en el comportamiento financiero y en la participación de las instituciones públicas en el trámite y ejecución de los proyectos. La rotación en los cargos de gobierno, de los altos jefes y niveles medios de las instituciones (aún del mismo partido) generan variaciones en los acuerdos y compromisos adquiridos por el gobierno, originando un desgaste de la organización y de las familias involucradas en los proyectos, que han coordinado actividades que serían ejecutados con apoyo de alguna institución pública o gobierno local.

Medidas tendientes a promover la viabilidad del programa y la institución

FUPROVI ha procurado consolidar una institución y un programa permanente y sostenible financieramente esforzándose por recuperar los recursos invertidos, cobrando el costo de sus servicios y manteniendo la visión en su población objetivo, de la necesidad de que las familias paguen para continuar apoyando a otras que necesitan resolver su problema de vivienda. También ha aprovechado los mecanismos del Estado costarricense para apoyar a las familias y para recuperar los créditos que otorga.

La idea de la viabilidad financiera de la institución fue apoyada por ASDI, que percibió en ella, la consolidación de un esfuerzo entre una agencia de cooperación y una ONG para lograr un modelo institucional exitoso y un programa de impacto nacional. Es por ello que la tercera donación otorgada por este organismo, fue canalizada como una inyección directa al fondo rotatorio, con el propósito de fortalecerlo.

La fundación ha hecho y está haciendo esfuerzos por recuperar los costos directos y administrativos del Programa de Hábitat Popular. También ha diversificado sus fuentes de recursos. El 42 por ciento de las soluciones de vivienda construidas en los dos últimos años, se realizó con recursos que no provenían del fondo rotatorio. Por otro lado, los

fondos de contrapartida nacional movilizados han sido superiores a las proyecciones iniciales, ya que las cuotas canceladas por las familias superaron el doble de lo proyectado y los aportes del SFNV.

Al nivel de los proyectos, la estrategia se orienta a crear capacidades técnicas, organizativas y administrativas en las familias y comunidades, de tal forma que puedan mantener estructuras de organización que permitan ejecutar nuevas iniciativas, mantener y mejorar las realizadas durante y después de la intervención del Programa de Hábitat Popular.

Posibilidades de repetición y aplicación masiva

La experiencia presentada puede aplicarse a procesos de masificación de producción de viviendas y servicios básicos, tomando en cuenta las siguientes consideraciones: garantizar los recursos necesarios de subsidio para la población objetivo; mezclar los recursos del presupuesto nacional, con ahorro de las familias y con recursos internacionales (éstos últimos son necesarios para poder hacer frente al déficit existente); buscar mecanismos alternativos que permitan que el subsidio llegue a un mayor número de familias; considerar mecanismos que establezcan el ahorro, como un elemento fundamental para otorgar el subsidio;

promover capacidades en la población a partir de la capacitación, la asistencia técnica y el asesoramiento, le permitan contar con instrumentos conceptuales, metodologías, técnicas y recursos materiales básicos, para comprender su entorno, generar programas y proyectos de esta naturaleza en coordinación con la instituciones privadas y del Estado. El modelo de trabajo puede ser ejecutado por una organización como FUPROVI, o bien por pequeñas organizaciones de profesionales, grupos comunales e incluso municipios, siempre que se vigilen los requerimientos técnicos necesarios. En el caso de repetirse el modelo, es preciso tener en cuenta las características de la población, su capacidad en la organización, sus posibilidades de movilización de recursos adicionales al subsidio; el tamaño del proyecto (se sugieren proyectos de 100 a 150 viviendas); los ingresos familiares y sus posibilidades de participación. Por otro lado, el modelo permite trabajar en una forma mixta, es decir una parte mediante autoconstrucción y otra por contratación (infraestructura). Esto podría reducir el tiempo de ejecución y el costo de los proyectos. Por último y como punto fundamental, se destacan la importancia de potenciar la capacidad de la comunidad y crearla estimulando su participación, capacitación y gestión.

Página en blanco a propósito

Las familias de bajos ingresos acceden al financiamiento privado para la vivienda

Raúl Bascón¹

El Centro de Servicios Integrado para el Desarrollo Urbano (PROA), es una institución privada sin fines de lucro, que inició actividades en junio de 1992 ejecutando proyectos y programas originados en el programa piloto de desarrollo urbano² diseñado para la recién creada ciudad de El Alto³. Dicho programa contó con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para apoyar a la Alcaldía a enfrentar sus limitaciones económicas y técnicas, en la administración de una ciudad de 400.000 habitantes, con una tasa de crecimiento del 10 por ciento anual. Al finalizar este programa, se sientan las bases de la institución actual, introduciéndose la recuperación de costos por servicios prestados y la generación de actividades en favor de la comunidad financiada con recursos captados del sistema financiero privado nacional y/o internacional.

En esta oportunidad, la presentación de PROA se centra principalmente en la experiencia obtenida por la institución en el área de la vivienda, campo al que aportó enfoques y procedimientos que han contribuido a la solución de problemas relacionados con la misma. La experiencia lograda ha sido sistematizada en un marco de nuevos enfoques de solución de problemas, en llevar dichos enfoques a la práctica, analizar sus resultados e introducir ajustes para mejorar el sistema.

Proyecto de vivienda

Los diferentes problemas de vivienda que enfrenta la po-

blación de escasos recursos en ciudades como El Alto, con elevadas tasas de crecimiento de población y limitados recursos financieros, condujo a PROA a buscar soluciones a esta problemática en el marco de un enfoque integral del proceso de producción de la vivienda.

Considerando la magnitud y características de los problemas, se estableció la necesidad de una acción conjunta coordinada y concertada con diversas instituciones relacionadas con el área de vivienda, buscando lograr soluciones concretas, eficientes y rápidas para aspectos críticos como la tenencia de la tierra, provisión de servicios públicos, mejoras técnicas en el proceso de construcción y habitabilidad de la vivienda y, lo que es más importante, hacer que las personas de escasos recursos sean consideradas como sujetos de crédito, ampliando con ello la posibilidad de lograr un mejor nivel de vida para la población.

Es sabido que más del 80 por ciento de las unidades de vivienda de la ciudad de El Alto han sido construidas "informalmente", es decir, sin recurrir a los sistemas de financiamiento, construcción y/o gestión municipal. También es conocida la precariedad de las condiciones de habitabilidad de las mismas. Un 70 por ciento de las familias (4 a 5 personas) habitan en uno o dos cuartos de uso múltiple (lo que constituye un gran hacinamiento y promiscuidad); un 85 por ciento no tiene baño y una gran mayoría vive en condiciones ambientales inadecuadas (techo de calamina sin cielo raso, muros de adobe sin revoque interior, piso de tierra apisonada).

En respuesta a esta problemática, PROA ha concentrado su acción en el mejoramiento de la habitabilidad de las viviendas y en facilitar el acceso a un techo propio a la población de escasos recursos económicos, normalmente desatendida por los programas formales de vivienda.

¹ Jefe del área de vivienda, Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo Urbano.

² El Programa piloto para la ciudad de El Alto se inició en abril de 1988 y finalizó en junio de 1992. AID—BOLIVIA apoyó al programa con recursos por un total de US\$1.250.000.

³ El cambio de rango del Distrito de El Alto al de ciudad dispuesto por la Ley 651 de 1988, dio lugar a la división de las ciudades de La Paz y El Alto.

Para este objeto, creó y puso en operación el programa PROCASA, un mecanismo de asistencia financiera, técnica y legal, dirigido principalmente al mejoramiento de viviendas de familias de escasos recursos en ciudades como El Alto⁴, canalizando recursos del sistema financiero nacional, en particular, de las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda como la Mutual La Paz. Hasta noviembre de 1996 se habían desembolsado 1642 créditos, por un total de US\$5.159.613.

Simultáneamente, PROA ha procurado encontrar soluciones a problemas críticos como las conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, promoviendo programas de educación sanitaria y asistencia técnico-financiera con la participación activa de los habitantes, liderados por juntas de vecinos, y organizando a instituciones interesadas para la acción conjunta y complementaria, entre ellos, el Fondo Nacional del Medio Ambiente, el Fondo de Inversión Social y el Sistema Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Paz.

Para conocer el problema habitacional en la ciudad de El Alto, es necesario realizar un análisis del proceso de acceso a la vivienda, desde la posesión de la tierra hasta el financiamiento, pasando por la infraestructura de servicios, materiales, sistemas constructivos, requisitos legales y planificación.

Acceso a la tierra

La forma común de acceso al terreno necesario para construir una vivienda es la adquisición de éste por compraventa. El mecanismo de "invasión", presente en otras ciudades de Bolivia, es un fenómeno nuevo y poco frecuente en la ciudad de El Alto.

Los precios de compraventa de terrenos no se incrementan únicamente como consecuencia de la existencia de servicios o de equipamiento, sino también, de haberse logrado la aprobación del diseño de parcelamiento. Una familia, para comprar un terreno en zonas sin infraestructura, suponiendo que disponga de un ingreso mensual equivalente a cuatro salarios mínimos⁵, tendrían que utilizar para ese fin el total de su ingreso anual.

Infraestructura básica y equipamiento

Uno de los problemas más serios que enfrenta la ciudad de El Alto, es el déficit en infraestructura de servicios básicos: el servicio de agua cubre el 86 por ciento de las necesidades

y el de alcantarillado sanitario el 30 por ciento de las mismas. No existe alcantarillado pluvial; sólo un 82 por ciento de los habitantes cuenta con conexión domiciliaria de energía eléctrica y se recolecta apenas un 40 por ciento de la basura producida diariamente⁶.

En el proceso de producción de la vivienda, la infraestructura de servicios básicos es construida y habilitada en forma posterior al desarrollo del asentamiento y a la construcción de las viviendas, generalmente, mediante el trabajo o el aporte directo en dinero de la comunidad. Las municipalidades no exigen para la compraventa de terrenos la disponibilidad de servicios en la urbanización.

Materiales, procesos y sistema de construcción

Los materiales más utilizados en la construcción de viviendas, son el adobe para los muros, y la hoja de zinc (calamina). Los pisos, en general, son de tierra apisonada y los mejorados, de cemento; la carpintería de puertas y ventanas, predominantemente es de madera sin tratar, con dimensiones y diseños estandar que establecen los productores-proveedores de la ciudad. También está muy difundido el uso de ventanas metálicas (de perfiles simples), y portones de plancha metálica producidos "en serie".

Prácticamente no existe asesoramiento técnico de profesionales de la construcción. Ocasionalmente existe alguna "asesoría" o "dirección técnica" realizada por vecinos que trabajan en el sector de la construcción (albañiles), la que se presta en forma voluntaria o por contrato.

Por ello, la construcción de la vivienda es realizada sin planos y en un proceso de crecimiento progresivo. La unidad básica inicial está constituida por una habitación (12 a 20 metros cuadrados), sin ninguna clase de servicio; la primera ampliación e, incluso las sucesivas, no consideran la construcción de servicios sanitarios, generalmente por la ausencia de una red urbana de servicios en la zona o por su costo mayor a la simple adición de habitaciones.

El proceso de autoconstrucción está muy difundido, desde la fabricación de adobes hasta la construcción de la vivienda misma. El sistema del *ayni*, autoconstrucción con participación y apoyo de vecinos y familiares que lleva implícito el compromiso de retribución, es un mecanismo que se utiliza con frecuencia.

Requisitos legales y planificación

Para legalizar la tenencia del terreno, luego de la firma del documento de transferencia ("minuta"), se realiza la inscripción o registro de la propiedad en la Oficina de Derechos Reales, ubicada en la ciudad de La Paz, contigua a la ciudad de El Alto (con los consiguientes problemas de dis-

⁴ Presenta un déficit habitacional cualitativo del 50 por ciento del parque habitacional (95,000 unidades).

⁵ El salario mínimo vital es de 223 pesos que equivale a US\$43.

⁶ Se generan 240 Ton/día de desperdicios.

tancia y costos de transporte). Estos trámites requieren de información sobre procedimientos y costos que no son de conocimiento de los vecinos y, por esta razón, su trámite debe ser dejado a gestores, con la adicional elevación de costos a niveles que están fuera de las posibilidades económicas de la mayoría de la población.

La concesión de permisos de construcción por parte de la Alcaldía Municipal, requiere el registro o inscripción de la propiedad en el Catastro Municipal, solicitud de “línea y nivel” aprobada (documentación, formularios y plano de lote), planos de construcción elaborados y firmados por un arquitecto, certificado de pago de impuestos y formularios de aprobación correspondientes. Este trámite representa mayores gastos e inversión de tiempo en gestiones, lo que ocasiona que las personas opten finalmente por la construcción de sus viviendas en forma “clandestina” o “ilegal”. Este hecho les dificulta luego lograr autorización de conexión domiciliaria de servicios públicos.

Financiamiento

Este es el aspecto menos conocido del proceso de producción de la “vivienda informal”. El financiamiento de la vivienda presupone un ahorro familiar inicial destinado a la adquisición del terreno, materiales e insumos. El costo de la mano de obra se cubre con la autoconstrucción y la ayuda vecinal en el sistema del *ayni*, apoyado con crédito ofrecido por productores y distribuidores de materiales de construcción en términos puramente comerciales. Otras fuentes de financiamiento son los “prestamistas”, que conceden créditos con intereses usurarios. El financiamiento formal resulta inaccesible para la población del sector informal y de bajos ingresos. La cantidad y calidad de los requisitos que se deben cumplir y la desproporción de garantías exigidas, no permite que estas personas sean “sujetos de crédito”.

El financiamiento gubernamental de la vivienda para los sectores informales y no aportantes ha sido nulo por diversos factores, entre ellos, politización, burocracia, ineficiencia, baja productividad y, principalmente, la carencia de una política dirigida a estos sectores en el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS)⁷.

Programa de vivienda en la etapa piloto

El objetivo de la propuesta ejecutada a nivel de programa experimental o piloto, a partir de 1990, consistió en crear mecanismos que permitan personas de los sectores informales y trabajadores de bajos ingresos constituirse en sujeto de crédito y acceder a los recursos disponibles en el sistema financiero formal de la vivienda.

Este intento de “formalizar”⁸ al beneficiario no dio resultado ya que las exigencias de garantías y requerimientos de documentos estaban fuera del alcance de los destinatarios de estos esfuerzos. La complejidad de los trámites, en costo y tiempo, impidieron alcanzar resultados positivos, considerando la demanda de pequeños préstamos.

La evaluación de ésta experiencia llevó a PROA a reformular la propuesta de “formalizar al sector informal”, introduciendo la flexibilización de los mecanismos y exigencias de las entidades financieras, a partir de:

- Reducción de exigencias de garantías y documentación por parte de las entidades financieras.
- Mejoramiento de la documentación técnica y legal del usuario, creando procedimientos de trámites, simples y concretos.
- Organización de la población.
- Asistencia prestada por unidades técnicas y creación de nexos entre la población, las entidades financieras y la Alcaldía.

El financiamiento fue ofrecido por la Mutual La Paz, institución privada de ahorro y préstamo para la vivienda, con recursos provenientes de un crédito internacional.

Esta experiencia enfrentó dificultades para el desembolso de los recursos, por problemas institucionales en el sistema financiero, paralizándose la concesión de créditos luego de ejecutarse algunos préstamos. Ello produjo desaliento y desconfianza en la población hacia el programa. Sin embargo, con la aplicación de los nuevos procedimientos se logró la legalización de 42 construcciones.

No obstante la disposición e interés de la entidad financiera (Mutual La Paz) por flexibilizar sus mecanismos, quedó establecida fehacientemente, la rigidez del sistema financiero formal de acceso al crédito, fundamentalmente para el sector informal, y la ausencia de garantías en el flujo de fondos cuando el financiamiento proviene de fuentes que están fuera del control del programa o de las instituciones participantes.

Proyecto de vivienda de PROA

Se optó por rediseñar el proyecto de vivienda PROA, tomando en cuenta las experiencias anteriores y buscando una solución integral, que englobara todos los aspectos del proceso de producción de una vivienda.

Considerando la magnitud y características de los problemas, se buscó acción conjunta de las instituciones rela-

⁷ FONVIS recibe fondos de aportes laborales como parte de la previsión social. Los empleados contribuyen con el 1% y los empleadores con el 2% del salario del empleado. FONVIS trabaja como una entidad financiera de segundo piso.

⁸ Se dice que un prestatario es formal cuando cumple con todos los requisitos que le permiten ser sujeto de crédito de una institución financiera formal.

cionadas con estas operaciones, para que operaran en forma coordinada y concertada con PROA. Este proceso de coalición institucional permitió inducir la inversión de 30 millones de dólares en proyectos realizados en la ciudad de El Alto⁹.

Con esta acción institucional conjunta, se busco dar solución a desafíos tales como la legalidad en la tenencia de las tierras, la dotación de servicios públicos, el nivel técnico de construcciones y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y, lo que es más importante, hacer de las personas de escasos recursos sujetos de crédito, abriéndoles asó posibilidades de lograr un mejor nivel de vida. Esta experiencia exigió, fuera de la concertación institucional y la enunciación de propuestas más acordes con los requerimientos de la población, una activa participación vecinal. Este factor no es considerado en muchas propuestas y planes de vivienda dirigidas a los sectores informales o de bajos ingresos, particularmente para la detección de problemas y la búsqueda de soluciones.

La investigación de nuevos sistemas de construcción y materiales o diseños especiales destinados a disminuir costos de construcción de la vivienda, no ocupan un lugar preponderante en este proyecto. Esta tarea de investigación y experimentación ha sido encarada con buenos resultados por otros proyectos y programas. Sin embargo, por la incidencia de los mismos en el costo de producción de la vivienda es necesario considerar aspectos fundamentales del proceso de construcción e insistir en la sistematización de procedimientos y estandarización de partes y elementos.

Objetivos generales y específicos del programa

El objetivo general fue fomentar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y facilitar el acceso al "techo propio" a los habitantes de El Alto, de bajos ingresos y sin acceso a programas formales de vivienda, fueron o no aportantes al FONVIS.

Los objetivos específicos fueron:

- Canalizar créditos dirigidos al mejoramiento y construcción de viviendas y facilitar el acceso de la población de bajos ingresos a los mismos.
- Apoyar el acceso de éstas familias a servicios básicos de

agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, y capacitar a la población en saneamiento básico y salud.

- Promover y facilitar a nivel del gobierno municipal y de las empresas de servicios, la regularización del derecho propietario y de la construcción de viviendas.

- Mejorar las características técnicas de la construcción con el uso de materiales de calidad, otorgando asistencia técnica y apoyando la reducción de costos en la construcción y el mejoramiento de viviendas.

Estrategias utilizadas

Para ello se buscó:

- Aprovechar la capacidad de organización y participación de la población en la ejecución de programas de crédito, utilizando los Centros Comunitarios de Desarrollo Urbano de PROA¹⁰.

- Apoyar el acceso de la población a créditos para el mejoramiento habitacional y la construcción de viviendas, y canalizar recursos del sistema financiero formal (bancos y mutuales de ahorro y préstamo)¹¹ y del FONVIS.

- Generar proyectos en educación y capacitación vecinal en temas de saneamiento básico, medio ambiente y salud, y apoyar las gestiones de la comunidad para la obtención de infraestructura básica en sus barrios. Crear la demanda de la población por servicios básicos para la vivienda.

- Facilitar el acceso de la población a sistemas de provisión de materiales y de gestión municipal, mediante la prestación de asistencia técnica adecuada y la puesta en ejecución de trámites de fácil realización.

- Reducir los costos y mejorar la calidad técnica de la construcción, ofertando materiales, insumos y partes de buena calidad y de bajo costo, mano de obra calificada a precio justo, y servicios de transporte.

Componentes de proyecto

Para el logro de los objetivos planteados aplicando las estrategias ante descritas, se diseñó el proyecto de vivienda PROA, con los siguientes componentes principales:

Programa PROCASA

Este programa tiene por objetivo el establecer mecanismos y procedimientos de asistencia financiera y técnica para el mejoramiento y construcción de viviendas para familias de bajos ingresos que no califican como sujetos de crédito en las instituciones del sistema financiero formal. Para ello con ayuda del crédito, se financian las siguientes actividades:

- Edificación de viviendas por autoconstrucción
- Construcción propia o delegada

⁹ Ferguson, Bruce y Tippet Bruce. 1991. Washington D.C. The Urban Institute, Estrategias de Sustentabilidad, Evaluación y Lecciones Aprendidas.

¹⁰ Los Centros Comunitarios de Desarrollo Urbano (CCDU) son instalaciones físicas ubicadas en áreas periurbanas en las que se ejecutan actividades de desarrollo urbano (capacitación, organización de la comunidad, servicios crediticios, asistencia técnica y otras actividades).

¹¹ Las Mutuales de Ahorro y Préstamo son las principales instituciones bolivianas de financiamiento para la vivienda. Su principal mercado lo constituyen las familias con ingresos medios y altos (mayores que US\$ 500 al mes).

- Mejoramiento de vivienda: refacciones, remodelaciones, acabados, ampliaciones, construcción de baño y/o cocina.

- Conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, y reparaciones menores.

- Legalización de propiedades.

El financiamiento es otorgado por la Mutua La Paz, con recursos propios que alcanzaron hasta US\$200.000 mensuales¹².

Cabe recordar también que a fines de 1995 se firmó un convenio entre PROA y FONVIS, que no pudo ser ejecutado por decisión de FONVIS.

Condiciones de los préstamos

Las condiciones de colocación de préstamos del programa PROCASA son las siguientes:

Los préstamos son otorgados en moneda nacional, con cláusula de mantenimiento de valor, y financian hasta el total de la inversión requerida.

Los préstamos varían de 100 a 2.000 dólares, según los requerimientos y posibilidades de pago del prestatario y se conceden a una tasa de interés del 14,4 por ciento anual y con un plazo máximo de dos años. Se exige una reserva del 10 por ciento del crédito, lo que se deposita en una cuenta denominada "Fondo de Reserva", que opera PROA en la Mutua. El prestatario debe cancelar el 7 por ciento del total del préstamo, por una sola vez, como pago por los servicios de PROA. Estas cantidades (El 10 y el 7 por ciento), pueden constituir parte del préstamo.

La garantía solidaria se ejerce con la conformación de grupos de solicitantes de préstamo compuestos por entre 3 y 5 personas, las que establecen un compromiso de garantía solidaria y mancomunada, descartándose la garantía hipotecaria. Por otra parte, con el 10 por ciento del total del préstamo depositado en una cuenta que opera PROA, se constituye una reserva para cubrir moras eventuales.

Participación vecinal

La junta de vecinos, en la ciudad de El Alto y otras ciudades bolivianas, es la base de la organización comunal y genuina representante de la misma, reconocida por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 como la célula de la participación popular. Alrededor de esta junta se organizan los comités de vivienda, en cada barrio o villa, a los cuales puede adscribirse cualquier vecino interesado en participar en sus actividades.

Alrededor de estos comités, los vecinos pueden organizarse en otras instancias como en los comités de manzana o cuadra, y los grupos para créditos colectivos y garantía

solidaria. La junta de vecinos extiende un certificado de idoneidad y solvencia moral del vecino, aceptado por el programa.

Por último, debido al alto grado de "informalidad" de la población destinataria de créditos, y a efectos de conocer la capacidad de endeudamiento de los solicitantes, se estableció el mecanismo de declaración jurada de ingresos familiares, que el prestatario realizaba ante la junta de vecinos de su zona.

Banco de materiales

El banco de materiales es un centro de provisión de materiales de construcción que, oferta insumos y partes para la construcción, de buena calidad y a precios competitivos, y a la vez que proporciona asistencia técnica y crédito.

El banco de materiales inició actividades al mismo tiempo que el programa de PROCASA, debido a que el desembolso del crédito, en parte en materiales de construcción, fue una de las medidas iniciales del programa PROCASA para garantizar la inversión y evitar el desvío de los fondos a otras actividades a la adquisición de materiales de baja calidad. Al dejar en manos del usuario la decisión sobre la utilización de mano de obra, sea esta delegada, asumida por la familia o por grupos de familias, se fomenta la construcción con intervención de los beneficiarios.

La formación de grupos o microempresas fabricantes de partes para la construcción como puertas, ventanas, dinteles, envigados, estructuras de cubierta, e insumos como bloques de suelo-cemento, adobes y ladrillos para pisos, es otro elemento que promovió el banco de materiales en el inicio de sus operaciones en conjunción con créditos para la microempresa (Programa PROA)¹³.

La administración del banco de materiales, que no llegó a cubrir sus costos por razones de competencia desleal de comerciantes de la ciudad de El Alto, llevó a PROA detener el servicio que prestaba al programa de PROCASA. Se espera que esta experiencia se pueda reiniciar en un futuro en condiciones más apropiadas.

Simplificación de trámites de gestión municipal

Se buscó asimismo facilitar la regularización de documentos de propiedad, como paso necesario para lograr el mejoramiento de la vivienda; la legalización de construcciones existentes o nuevas para recuperar, en beneficio del pro-

¹² En 1994 se atendió a 35 familias, y en agosto de 1996 se estableció un acuerdo con la mutua La Primera, para colocar créditos por un total de medio millón de dólares en la ciudad de La Paz, ampliándose así el radio de acción de PROA.

¹³ Se realizaron experiencias como oferta de puertas y ventanas de madera de buena calidad, cuyo costo pese a importantes rebajas en precios del productor, no pudieron competir con la alta oferta local, constituida por productos similares, de baja calidad, y que se venden por debajo del costo real).

pietario, el valor económico de estas edificaciones, y la regularización de autorizaciones de instalación de servicios básicos. Este programa se dirigió a poblaciones de bajos ingresos e incluyó:

Regularización del derecho propietario:

Con esta medida se buscó facilitar el acceso de personas de bajos ingresos al registro de propiedades inmuebles en la oficina de Derechos Reales, otorgándose así a la vivienda un valor que permitiera utilizarla en transacciones o garantías.

Se diseñó un proyecto para la instalación de una sucursal de la Oficina de Derechos Reales de La Paz en la ciudad de El Alto, acción que se concretó en noviembre de 1995. En 1997 esta sucursal iba a llevarse al rango de Oficina Regional de Derechos Reales.

Este programa facilitó a los vecinos, asistencia legal para revisar la documentación de los solicitantes de crédito: cédulas de identidad, minutas y testimonios, y registros en la Oficina de Derechos Reales a fin de habilitarlos para el uso del crédito.

Legalización y aprobación de construcciones:

La “vivienda informal” no es la producida por el sector informal de la población sino que este calificativo se refiere a las condiciones del proceso de producción. La “clandestinidad” de la inmensa mayoría de esas construcciones, constituye un grave problema para el gobierno local y para los propietarios, que ven reducido a cero el valor económico de sus construcciones al no tener reconocimiento legal para las mismas.

A fin de solucionar este aspecto, en la etapa piloto o preliminar del programa, se diseñó un procedimiento simplificado de trámites que permita, mediante la carpeta de legalización y aprobación de construcciones, obtener la “línea y nivel”, legalizar una construcción existente, aprobar una ampliación y obtener un código catastral, todo ello en una sola gestión, con el consiguiente ahorro de tiempo y costos.

La mayoría de la población de la ciudad de El Alto (85 al 90 por ciento) no recurre a los servicios de profesionales del ramo de vivienda (arquitectos, ingenieros) para la planificación y diseño de su vivienda. En virtud de ello, se preparó una cartilla técnica que contiene planos de una vivienda de crecimiento progresivo, cómputo métrico y presupuesto, aprobados por la alcaldía municipal, como documento técnico-legal y aceptado por las instituciones financieras para efectos de concesión de préstamos.

Este procedimiento fue aplicado en la ciudad de El Alto durante ocho meses, en virtud de una ordenanza munici-

pal que establecía la realización de la experiencia y la aprobación de la documentación. Esta experiencia fue ejecutada en dos zonas de la ciudad y no pudo continuar por cambios en la gestión municipal.

Buscando nuevas soluciones al problema de las construcciones clandestinas, en noviembre de 1996 se firmó un acuerdo de cooperación institucional entre Alcalde Municipal de la ciudad de El Alto y el Director Ejecutivo de PROA, para la ejecución de un proyecto de regularización de construcciones existentes y la organización de un banco de proyectos tipo para construcciones económicas. El acuerdo suscrito permitirá enfrentar dos problemas: 1) la informalidad de las construcciones en El Alto y 2) las dificultades que enfrenta la población para obtener un crédito del sistema formal de financiamiento de la vivienda.

Para resolver estos problemas se diseñaron dos programas: El primero, de regularización de construcciones, dirigido a viviendas construidas sin planos aprobados por la Alcaldía y con documentación de propiedad no regularizada de acuerdo a ley. Esta situación de informalidad ha excluido que estos predios puedan ser presentados a las instituciones financieras como garantía para obtener préstamos del sistema financiero formal.

El segundo programa, banco de proyectos tipo para construcciones económicas, está dirigido a la población propietaria de lotes, que inicia la construcción de su vivienda sin contar con los documentos técnicos requeridos como planos de construcción y de instalaciones y, por tanto, pasan a engrosar el grupo de propietarios informales. Este programa facilitará a los propietarios de terrenos, un sistema rápido y económico para obtener planos aprobados de construcción e instalaciones, que cumplan con los requisitos legales y que estén visados por la alcaldía y las instituciones que ofrecen servicios. Los planos de construcción y servicios tendrán un presupuesto de obra y permitirán a los propietarios seleccionar el proyecto más adecuado a su economía familiar y encarar construcciones que puedan ejecutarse en una o más etapas de construcción con el asesoramiento técnico de PROA.

Autorización para servicios básicos

Este programa busca facilitar a las familias de bajos ingresos, el acceso a servicios de agua y alcantarillado dentro de la vivienda propiciando la construcción de baños y cocinas.

La iniciativa se resume en la simplificación de trámites para la aprobación de planos de instalaciones sanitarias en las viviendas, y autorización para la conexión domiciliaria a la red de alcantarillado y de agua potable, ante el Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SA-

MAPA), que ofrece dichos servicios en las ciudades de El Alto y La Paz.

El Alto, como pocas ciudades del país, se ha beneficiado en los últimos años, de cuantiosas inversiones en las redes de agua y alcantarillado, llegando a tenderse 160 kilómetros de tuberías matrices de alcantarillado, y construido una planta de tratamiento de aguas servidas. También se completaron obras de bombeo de aguas subterráneas.

El bajo grado de aprovechamiento de esta capacidad refleja la reducida cobertura de servicios sanitarios. Este hecho es consecuencia del requerimiento técnico de que, para tener una conexión de agua en lugares donde existe red de alcantarillado, la condición previa es contar con la conexión a la red de alcantarillado lo que, a su vez exige el cumplimiento de una serie de requisitos nada fáciles de llenar.

En busca de soluciones, PROA y SAMAPA ejecutaron un proyecto de conexiones domiciliarias con recursos de propietarios de viviendas de un barrio (Villa Bolívar A), proyecto que se ejecutó durante tres meses y consiguió incorporar al servicio de agua y alcantarillado a 141 familias, un significativo éxito si se comparan sus resultados con los alcanzados por el Fondo Rotatorio de Alcantarillado que, en cuatro años, sólo pudo completar 585 conexiones.

En este proyecto se organizó a los interesados en el seno de la junta de vecinos. Se otorgó asistencia técnica y se elaboró un plano tipo para viviendas con un área construida menor a 90 metros cuadrados el que fue aceptado por SAMAPA. De esta forma, se facilitaron los trámites y se ahorraron en tiempo y costos, realizando gestiones ante SAMAPA para grupos hasta de veinte beneficiarios de una misma cuadra o manzana, organizados y dirigidos por vecinos llamados "jefes de calle", quienes se hacen cargo de recoger las solicitudes y sirven de nexo entre la comunidad, PROA y SAMAPA.

En materia de construcción, una empresa se encargó de la habilitación de todas las conexiones, a un precio muy inferior al que hubiera cobrado si cada vecino hiciera su conexión por separado.

Por último, se introdujeron innovaciones en las conexiones de alcantarillado con el diseño de un tipo de empalme que redujo en un 30 por ciento el costo de las conexiones. Esta tecnología fue adoptada por SAMAPA y se dictaron cursos sobre su uso para técnicos y obreros matriculados en esta empresa.

Aporte al conocimiento de la vivienda para familias de bajos ingresos

Durante 1991 y 1992 se llevó a cabo una investigación sobre la problemática del hábitat con el objeto principal de

dar pautas al gobierno de Bolivia sobre programas de vivienda para al sector de familias de bajos ingresos, la que fue conducida por el Instituto de Investigación Sobre el Entorno Construido, de Suiza (IREC), PROA y el entonces ministerio de asuntos urbanos. El resultado de esta investigación se tradujo en el Informe "Hacia una nueva política de vivienda en Bolivia", que se entregó al gobierno del país. Es importante destacar que este proyecto fue promovido por PROA, al relacionarse con IREC en la Tercera Conferencia Internacional de Vivienda, que tuvo lugar en Washington, D.C., en abril de 1990, donde ASOBUR y PROA estuvieron a cargo de la presentación del caso boliviano. Este aporte al conocimiento de la problemática de la vivienda es, sin duda una fuente de referencia para programas de vivienda y ofrece pautas para su solución.

Prevía a la Reunión del Habitat II, el los ministerios de la Presidencia y Desarrollo Urbano organizaron una reunión en julio de 1995, en la cual PROA fue invitada a presentar su experiencia en desarrollo urbano, con énfasis en la vivienda.

Operación del programa PROCASA

Primera etapa. Abril 1991 a diciembre de 1992

Suscrito el acuerdo con la mutual La Paz, el 22 de enero de 1991, se procedió a la organización operativa de PROCASA, reglamentos de operaciones del programa, y procedimientos.

Se diseñaron los siguientes formularios :

- Formulario de solicitud de préstamo, con información general sobre el solicitante y su familia, ingresos familiares y actividad económica; tipo de vivienda, ubicación, estado y lista calificada de documentos, e informe técnico de PROA sobre el destino del préstamo y monto requerido.

- Formularios de constitución y compromiso de grupo solidario.

- Formulario de contrato privado de crédito para vivienda con la mutual La Paz a ser suscrito por el grupo de prestatarios.

- Formulario de declaración jurada de ingresos familiares, suscrito por el declarante (prestatario) y refrendado por el presidente de la Junta de Vecinos.

- Formulario de idoneidad y solvencia moral, de cada solicitante, suscrito por la Junta de Vecinos.

Estos formularios son llenados por los "Promotores de Vivienda"¹⁴ y firmados por los solicitantes. La gestión de re-

¹⁴ Los promotores de vivienda están a cargo de la promoción del programa y de la asistencia técnica a los vecinos, en la preparación de la solicitud y presentación de documentos.

conocimiento de firmas y trámite ante la mutual La Paz era de responsabilidad de PROA.

En la primera etapa se enfrentaron una serie de problemas y limitaciones financieras que ocasionaron un nivel alto de mora, generando desconfianza en el financiador. PROA adoptó medidas de control y seguimiento de créditos que permitieron controlar la mora. Se colocaron 370 préstamos por un total de US\$397.447.

Los problemas que se enfrentaron fueron :

- Desconocimiento de las obligaciones que contraían los miembros del grupo solidario. Al incumplir sus obligaciones de pago, el grupo solidario no actuó de acuerdo al contrato suscrito con PROA. Esta situación no fue atribuible totalmente al grupo solidario, dado que PROA, por intermedio de sus promotores, formó grupos solidarios sin la debida capacitación ni relación entre ellos.

- Las juntas de vecinos, en áreas de actividad del PROA, en muchos casos crearon "aranceles" que debían ser pagados por los vecinos para darles la certificación de idoneidad y de solvencia moral.

- La calidad de la documentación de propiedad fue un factor determinante para el incumplimiento de pago de cuotas mensuales, al haberse aceptado documentación legal de bienes que no estaba en orden.

- La supervisión y seguimiento del proyecto no fue adecuada factor que, sumado, a la en ese entonces limitada experiencia de PROA en proyectos de crédito, no permitió lograr buenos resultados en la recuperación de cartera en mora.

Segunda etapa:

enero de 1993 a diciembre de 1993

En febrero de 1993, se introdujeron los siguientes correctivos:

- Eliminación de préstamos en grupo y con garantía solidaria y la introducción de préstamos individuales con garantía pre-hipotecaria¹⁵.

- Se aplicaron sistemas de seguimiento permanente de los prestatarios en mora y se diseñaron medidas de persuasión al cliente para la recuperación de la mora. Además se contrató apoyo y asesoramiento legal permanente para el proyecto.

- Se mejoró la supervisión técnica y se inició el seguimiento de la inversión del préstamo.

- Se ofreció capacitación en materia de crédito y mejor

orientación del cliente en el uso del préstamo.

Estos requerimientos, más exigentes, no disminuyeron la demanda de créditos, que fue en aumento progresivo sin poder ser satisfecha por los limitados recursos que la mutual La Paz asignó a este proyecto.

La demanda de créditos condujo a abrir una nueva línea de préstamos con la mutual La Primera, con un proyecto de dotación de terrenos a 35 familias de la Urbanización Copacabana, en la ciudad de El Alto por US\$52.943.

Esta etapa mostró mayores niveles de recuperación de cartera que en la primera. Se mejoraron los niveles de control de la mora, inclusive los correspondientes a la primera etapa y, en conclusión, se estableció que la gestión logró niveles de mora por debajo de los de la banca y mutuales.

Teniendo en cuenta el rango de créditos que va de US\$300 a US\$2000, las garantías requeridas en la segunda etapa fueron adecuadas para la recuperación de la cartera y razonables para los prestatarios.

Los cambios introducidos en la metodología de operación del proyecto, entre febrero y diciembre de 1993, permitieron recobrar la confianza de la mutual La Paz y, en consecuencia, iniciar el programa de créditos hipotecarios en agosto de 1993.

Crédito hipotecario

El programa de PROCASA terminó sus operaciones en diciembre de 1993, al cerrarse la línea de financiamiento de la mutual La Paz. La demanda insatisfecha de créditos insatisfecha llevó a PROA a dirigir sus esfuerzos hacia créditos hipotecarios, orientando a los interesados en el cumplimiento de requisitos para este tipo de préstamos. Esta experiencia mostró que el apoyo técnico y legal que PROA ofrece a sus clientes, les permite cumplir con los requisitos para obtener un crédito del sector formal y lograr acceso a servicios de la entidad financiadora.

El programa de créditos hipotecarios iniciado con Mutual La Paz en ciudad de El Alto, atrajo el interés de la mutual La Primera, la que invitó a PROA a actuar como intermediaria de créditos para el sector informal de la ciudad de La Paz. Al presente, ya se han colocado los primeros créditos hipotecarios en esta ciudad.

El proyecto de crédito hipotecario de PROA, iniciado en abril de 1993, fue la respuesta de esa entidad a los clientes que deseaban obtener préstamos mayores. A diciembre de 1993, se habían desembolsado 16 créditos por un total de US\$ 66.565; y un año más tarde se habían desembolsado 317 créditos por US\$ 1.261.288. A diciembre de 1995 esas cifras eran 673 créditos por US\$ 2.982.498 y a noviembre de 1996 866 créditos por US\$ 4.295.334. La mora en eje-

¹⁵ La garantía pre-hipotecaria llega hasta el documento de préstamo con reconocimiento de firmas. Para llegar a garantía hipotecaria es necesario inscribir este documento en Derechos Reales, asumiendo gastos y tiempo adicionales, que se evitan en la garantía pre-hipotecaria.

**CUADRO 5.9. ESTADO DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS
(A NOVIEMBRE DE 1996)**

Programa de crédito	PROCASA	Hipotecario
Número de préstamos	780	866
Capital desembolsado en US dólares	864.279	4.295.334
Saldo de capital en US dólares	78.902	3.060.484
Préstamos vigentes	61	632
Mora de 4 días en US dólares	6.071	374.900
Porcentaje de mora de 4 días	20,37	12,25
Mora en ejecución en US dólares	3.253	109.150
Porcentaje de mora en ejecución	4,12	3,57
Número de préstamos en ejecución	4	19

Fuente: Informe mensual de cartera de PROA

cución en este proyecto es menor al 4 por ciento, inferior a los niveles de banca y mutuales.

Conclusiones

El proyecto de vivienda de PROA consideró los diversos factores que forman parte de la construcción de viviendas, logrando éxito en el manejo de varios de ellos y una gran experiencia en otros.

El Programa PROCASA demostró que es factible conceder

al sector informal y de bajos ingresos de la población con créditos formales para vivienda, estableciendo como resultado de la experiencia lograda, algunas características del sistema.

- la garantía solidaria no es efectiva.
 - la garantía pre-hipotecaria asegura la recuperación de la cartera en el caso de créditos menores a US\$2000.
 - los prestatarios prefieren créditos mayores y plazos largos.
 - la gestión del crédito por instituciones privadas como PROA permite vencer los obstáculos que enfrenta el sector informal en su acceso a fuentes financieras formales.
 - la gestión financiera-técnica de PROA logró regular la informalidad y creó mecanismos nuevos para su uso por instituciones que ofrecen servicios a este sector.
 - Al conceder parte del crédito en materiales de construcción, los niveles de supervisión de inversiones son mas adecuados.
 - La organización de mecanismos de coordinación y concertación con alcaldías e instituciones de servicios, es necesaria y útil en la resolución de problemas de la vivienda.
- Los planes de crédito para vivienda deben ser complementados por proyectos de dotación de servicios básicos como ser agua y electricidad.

Página en blanco a propósito

6 SEXTA PARTE

Medio ambiente urbano

Taller

Servicios de saneamiento ambiental

Página en blanco a propósito

La ciudad como ecosistema: la administración del medio ambiente y la contaminación

David Edelman¹

Cuando se analizan los temas ambientales que predominarán en las ciudades de América Latina y el Caribe en el siglo XXI, es importante señalar el contexto de esos temas, de manera que puedan formularse las políticas apropiadas que permitan abordar los problemas relacionados con ellas y ayudar a formular soluciones eficaces a nivel de las ciudades. En consecuencia, esta sección empieza con una breve introducción del concepto de la ciudad como un ecosistema. Este es el esquema conceptual que se utilizará en este análisis del medio ambiente urbano. En este contexto, se especificarán los problemas más críticos del medio ambiente que enfrentarán las ciudades de la región en el próximo siglo. De dicho análisis se delinearán los temas más importantes de la región en lo que respecta al medio ambiente urbano, y por último se presentarán guías para orientar la formulación de políticas urbanas del Banco Interamericano de Desarrollo.

El desarrollo sostenible y el ecosistema urbano

El término desarrollo sostenible generalmente se refiere al logro simultáneo de las metas de desarrollo económico y ambiental, mediante las cuales se satisfacen las necesidades humanas actuales sin socavar los recursos y la base ecológica que requerirán las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Dentro de este contexto, las ciudades pueden ser muy fácilmente vistas como elementos que erosionan la viabilidad y a menudo se dice que las ciudades son viables en sí mismas. Las ciudades atraen un gran número de personas hacia una área espacial definida que requiere grandes cantidades de alimentos, agua, aire, materiales, combustibles y energía industrial. Al consumir

estos recursos, emiten todo tipo de desechos, ruido y aire y agua contaminados. Mientras están produciendo los bienes y servicios, permanece la duda acerca de que si la riqueza económica producida por las ciudades excede en valor el daño ecológico que produce.

Mitlin y Satterthwaite (1996) señalan que lo importante es el desarrollo sostenible y las ciudades y no las ciudades sostenibles. Acertadamente señalan que una concentración de ciudades viabilidad, por ejemplo, en un ecosistema cerrado, se centra demasiado en el logro de la sostenibilidad ecológica dentro de regiones aisladas desde el punto biológico o ecológico. Esto significa que cada ciudad debe proporcionar los recursos que necesitan la población y las empresas económicas localizadas en sus alrededores inmediatos. Por consiguiente, la ciudad puede ser vista como un parásito cuando no logra hacerlo (Mitlin y Satterthwaite, 1994).

Contrariamente, los autores destacan que la meta apropiada del desarrollo sostenible es satisfacer las necesidades humanas dentro de todas las ciudades (y las zonas rurales) con un nivel de uso de recursos y de generación de desperdicios dentro de cada región y dentro de la nación y el planeta que sea compatible con la viabilidad ecológica. Concluyen que no es realista exigir que las ciudades grandes sean abastecidas por los recursos aledaños. En cambio, es apropiado requerir que los consumidores y productores en ciudades de elevado consumo y desperdicio reduzcan el nivel de utilización de recursos y de producción de desperdicios, y que reduzcan o que detengan los efectos ecológicos perjudiciales derivados de sus demandas de agua potable y otros recursos en sus alrededores.

Para lograr este desarrollo sostenible, no debe asignarse énfasis al desempeño individual de una ciudad, lo cual sucede a menudo, sino más bien a los sistemas locales nacio-

¹ Especialista en gestión del medio ambiente, Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano, Países Bajos.

nales e internacionales necesarios para asegurar que esto ocurra en todo el mundo, incluidos los sistemas apropiados para las ciudades. Dentro de la región de América Latina y el Caribe, es muy importante que las ciudades se orienten hacia un desarrollo sostenible por medio de la creación de estos esquemas.

Problemas críticos del medio ambiente urbano de América Latina y el Caribe

Tomando en cuenta el modelo conceptual analizado anteriormente, los problemas ecológicos más importantes pueden agruparse en tres categorías: los problemas que comprenden la agenda marrón, los de la agenda gris y las dificultades para administrar ambas. Estas se discuten separadamente de los temas ambientales que encaran el mundo animal y vegetal, incluidos los humanos (la agenda verde), que incluye temas como la conservación de las especies, el calentamiento de la atmósfera, la conservación de la selva tropical húmeda, etc.

La agenda marrón está enfocada exclusivamente en la humanidad y en los efectos de los sistemas que los seres humanos han creado principal, pero no exclusivamente para ellos. Los temas preocupantes incluyen aprovisionamiento de agua; saneamiento y drenaje; residuos sólidos, emisiones procedentes de automóviles, camiones, autobuses y combustibles domésticos de bajo grado; congestión y aglomeración; ruido y la ocupación de terrenos con un entorno verde sensible. Estos son problemas comunes a todas las ciudades en la región, aunque ciertos problemas particulares predominan en algunas de ellas. Por ejemplo, la ciudad de México y Santiago de Chile se ven seriamente afectadas por la contaminación del aire producida por los automotores, mientras que Lima encuentra grandes dificultades para proveer de agua potable a los inmigrantes rurales. Se debe hacer una distinción adicional entre estos problemas y los de la agenda gris que están relacionados con la contaminación industrial, incluidos los residuos peligrosos y las emisiones de las fábricas.

En este contexto, en América Latina y el Caribe se plantea el interrogante de si se deben tratar por separado los problemas de la agenda marrón, que en su mayoría son inducidos por la pobreza, y los problemas de la agenda gris, que están directamente relacionados con la producción. Estos dos conjuntos de problemas deben confrontarse de diferentes maneras. Algunas ciudades tienen uno u otro conjunto de estos problemas, mientras que otras muestran ambos.

Un segundo conjunto de problemas críticos se refiere a la administración. Como lo señalan Mitlin y Satterthwaite, los problemas del medio ambiente urbano no se pueden ad-

ministrar estrictamente dentro de los confines de las fronteras políticas de la ciudad. Por el contrario, es necesario contar con sistemas administrativos locales, regionales y nacionales. En el contexto de América Latina, local no se refiere a municipalidades, sino a aglomeraciones urbanas compuestas de varias municipalidades. Por ejemplo, Lima metropolitana está dividida en 40 municipalidades y cada una es responsable de la recolección de desperdicios. En las zonas ricas esto se lleva a cabo de una manera satisfactoria, pero no sucede así en las zonas pobres. En Bolivia, con el nuevo sistema de devolución de la responsabilidad administrativa, los 311 municipios del país incluyen una municipalidad completa y sus alrededores, pero muchas de ellas no cuentan con instituciones funcionales que administren la gama de problemas ambientales que encaran. En otros países, la administración ambiental permanece muy centralizada, aunque no se otorga suficiente atención a las diferentes instituciones que están participando, cada una con su propio mandato y su área geográfica de responsabilidad.

En este caso el tema importante de discusión es qué clase de estructura institucional flexible y pragmática es necesaria para administrar los problemas ambientales de las zonas urbanas de América Latina y el Caribe. En este aspecto es importante explorar los sistemas de Mitlin y Satterthwaite, así como los diferentes modelos de organización en cada uno de los niveles. Lo que funciona en un país podría no tener éxito en otro. Sin embargo, el enfoque para desarrollar sistemas sería el mismo en todos los casos.

El tercer conjunto de problemas críticos se relaciona con la falta de conocimiento y conciencia, y/o preocupación con los problemas del medio ambiente urbano del público en general y de los encargados de la formulación de políticas en la región. Mientras que la mayor parte del público podría verse afectada por la *ignorancia acerca de la pobreza*, los funcionarios públicos no lo están. Para ellos la realidad de sus circunstancias políticas hace que se conceda una prioridad más alta a otras preocupaciones, generalmente de tipo económico. En este contexto, el tema básico de discusión es cómo elevar el nivel de atención que se otorga al medio ambiente urbano, tanto por parte del público como de sus representantes.

El manejo del medio ambiente de las ciudades de América Latina y el Caribe en el próximo siglo

El Presidente del BID ha destacado entre los temas de interés para el Banco con relación al sector urbano la importancia de las ciudades, la democratización, la descentralización y la infraestructura. Estos temas convergen en el medio am-

RECUADRO 6.1. INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN URBANA DE ILO, PERÚ

A principios de los años ochenta, Ilo, una pequeña ciudad portuaria situada en el desierto meridional de Perú, era conocida por sus gravísimos problemas ambientales. Según el decir común de sus habitantes, "Ilo es una ciudad donde trabajar, nunca donde vivir". El principal causante mayor de sus problemas era la "Southern Peru Copper Corporation" (SPCC), cuyas instalaciones emitían unas 1.920 toneladas de dióxido de azufre al día, convirtiéndola en una de las cinco mayores productoras de dicho gas en el mundo. La cantidad de agua empleada por la empresa afectó enormemente las ya de por sí limitadas reservas de agua dulce de la región, generando serios problemas tanto en la ciudad como en las zonas agrícolas adyacentes, localizadas en el pequeño valle del río. Además, las playas de la ciudad y el océano fueron fuertemente contaminadas, especialmente con metales pesados, a través de la descarga incontrolada de residuos procedentes de la extracción minera.

El rápido crecimiento de la ciudad ocasionó otros problemas ambientales. La basura doméstica se vertía en el océano sin tratamiento previo, y más del 30 por ciento de los desechos urbanos no eran ni siquiera recolectados. Más del 90 por ciento de las carreteras permanecieron sin pavimentar durante años, lo cual acarrearba un aumento del índice de polvo en el aire.

Sin embargo, un gobierno progresista asumió el poder en 1984, y logró introducir cambios notables. Su enfoque se basaba en dos premisas: (1) aumentar la participación ciudadana a través de un procesamiento de consultas, y (2) aceptar la presencia de una industria minera que ejercería un papel primordial en el desarrollo de la ciudad.

El referendo como instrumento político

Como primera medida, el alcalde elaboró un cuadro general del futuro de la ciudad, que, trasladado al papel, se convirtió en un plan de desarrollo urbano. El siguiente paso consistió en establecer el diálogo con todos los posibles protagonistas en el proceso de desarrollo de la ciudad. Pronto se percataría de que, al involucrar a la gente a largo plazo, debería permitirles introducir cambios en el plan original. Al inicio, se formaron comisiones integradas por los representantes de intereses particulares en torno a ciertos temas. A dichas comisiones les fue adjudicada la potestad para llevar a efecto aquellas decisiones tomadas mediante consenso. Sólo en caso de que el consenso fuese impracticable intervendría el alcalde. Unos años después se creó la "Comisión Permanente Multisectorial", integrando a todos y cada uno de los actores implicados: la ciudadanía, la industria, los sindicatos, el gobierno nacional y la ciudad. Dicha comisión acordó respaldar un programa político llamado "la rehabilitación ambiental del Perú meridional", programa ratificado por todos los miembros, incluida la SPCC. De acuerdo con lo estipulado, la industria del cobre se comprometía a reducir las emisiones de dióxido de azufre, construir estanques para el tratamiento de los residuos mineros, y construir un dique de contención para la escoria. La empresa de agua acordó construir una planta de tratamiento de aguas residuales, mientras que la ciudad, junto con una ONG local prometió establecer una serie de microempresas dedicadas a mejorar la recolección de residuos sólidos. Los habitantes de Ilo fueron invitados a crear comités administrativos organizados en base a calles o barrios. Estos comités respondían a problemas o actividades particulares para los cuales proponían un plan de acción determinado que, posteriormente, habrían de ne-

gociar con el gobierno local y las diversas ONG. La ciudad dotaba a dichos comités de la asistencia técnica y maquinaria pesada que fuesen necesarias, mientras que una ONG proveía un fondo de crédito. Los ciudadanos aportaron el trabajo, y de esta manera se logró asfaltar la mayor parte de las carreteras, plantar muchos árboles y pintar numerosos edificios.

La estrategia adoptada con relación a la industria del cobre

La estrategia siguió dos direcciones. Por un lado, se invitaba regularmente a la SPCC a participar en los diversos comités y debates, de tal forma que la empresa se viese obligada a asumir su responsabilidad en los asuntos de la ciudad de Ilo. A través de negociaciones mantenidas con el alcalde, se llevó a cabo la introducción de tecnología menos perjudicial para el medio ambiente y a la vez beneficiosa para la industria. De tal modo que, en la actualidad, la planta de tratamiento de dióxido de azufre elabora un producto que puede ser utilizado en el proceso de producción, que resulta tan atractivo para la SPCC que la empresa está considerando la posibilidad de construir una segunda planta de tratamiento.

Por otro lado, la SPCC ha soportado una presión constante: en 1992, la ONG LABOR llevó a la SPCC ante el Tribunal Internacional del Agua de La Haya, que declaró a la SPCC culpable de contaminar los escasos recursos hídricos de Ilo. Aunque el tribunal no tiene poder judicial alguno, la opinión pública internacional prestó atención al proceso, lo cual, sumado a la amenaza constante de nuevos juicios e investigaciones, ha obligado a la empresa a modificar su actitud.

La clave del éxito

Uno de los factores determinantes del éxito de Ilo fue la continuidad de su liderazgo; el mismo partido político fue elegido seis veces consecutivas. Otro factor fue que los diversos protagonistas compartían una misma visión del futuro, y respetaron hasta tal extremo el concepto de referendo que permitieron a otros actores involucrados incorporar modificaciones en sus proyectos individuales. Aceptar a todos los participantes como socios legítimos con un objetivo común, a pesar de los intereses divergentes en juego, y considerarles capaces y dedicados a negociar soluciones es el motor principal de su enfoque.

Por último, aquellos socios que empezaron con proyectos modestos fueron aumentando en número y tamaño a medida que los éxitos logrados demostraban el mérito de tal enfoque. Por supuesto, no todos los problemas ambientales de la ciudad de Ilo han sido resueltos. Por ejemplo, las emisiones de dióxido de azufre continúan constituyendo el principal problema de la ciudad, aunque se han reducido en un 18 por ciento. Sin embargo, Ilo es actualmente una ciudad más agradable, con carreteras pavimentadas, recolección de basura, tratamiento de aguas residuales y varias hectáreas de desierto reforestado. La ciudad constituye un modelo en el país, y con la ayuda del antiguo alcalde de Ilo, otras ciudades están adoptando esta práctica de administración ambiental urbana.

Recuadro elaborado por Micky Hordijk en Díaz, Balvin, Follegatti y Hordijk (1996).

biente urbano y junto con el análisis efectuado en las secciones anteriores, nos conduce a varias iniciativas en cada una de las tres áreas temáticas de (i) las agendas de trabajo marrón y gris, (ii) la estructura institucional para el manejo de problemas urbanoambientales en cada uno de los diferentes niveles institucionales y, (iii) el aumento del conocimiento del público y de las autoridades encargadas de la formulación de políticas en lo que se refiere al medio ambiente urbano.

Las agendas de trabajo marrón y gris

La primera área temática, la de las agendas de trabajo marrón y gris, ofrece diversas posibilidades de políticas. El financiamiento a través de préstamos de proyectos de infraestructura ambiental que abordan los temas de la agenda marrón (por ejemplo, sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, eliminación de desechos sólidos, etc.), así como también la provisión de asistencia técnica en áreas afines a través de donaciones, ha

sido parte de la cartera de actividades del BID desde hace mucho tiempo. Sin embargo, un compromiso de financiar la construcción de plantas de tratamiento de aguas (casi ninguna ciudad procesa sus desechos antes de ser descargados), la construcción de incineradores para quemar desechos en las más grandes y modernas ciudades, etc., sería una medida importante por parte de los gobiernos y el Banco. Estos proyectos, como es de esperarse, siempre han sido negociados con los gobiernos centrales y no son considerados como parte de una estrategia integral de manejo ambiental para una ciudad o para las ciudades de un país.

Debe enfatizarse que el manejo del medio ambiente urbano va más allá de la provisión de la infraestructura ambiental; comprende también una visión integral de los problemas ambientales a nivel de la ciudad. Dichos problemas son multisectoriales (industria, servicios, unidades familiares, etc.), de sistemas múltiples (abastecimiento de agua, saneamiento, transporte, etc.), de niveles múltiples (central, regional, local y comunitario), y de múltiples actores (por ejemplo, el gobierno, las ONG y los particulares). Requieren soluciones de enorme complejidad, y los profesionales que coordinarán la planificación, la aplicación y la administración del proceso, deberán ser capaces de comunicarse con especialistas de diversas disciplinas (por ejemplo, biología, química, ingeniería, planificación urbana, administración pública, ciencias sociales y derecho). Para ello se requiere capacitar a personas que puedan entender y manejar el proceso y el financiamiento de los programas de capacitación que sean requeridos a nivel de la ciudad.

Además, con la descentralización y democratización, los gobiernos regionales (por ejemplo, estatales y provinciales) y locales (por ejemplo, municipal, urbano, etc.) deberán considerarse como socios que negocian con las instituciones donantes, los proyectos, la asistencia técnica y la capacitación. Como muestra el caso de Ilo en Perú, algunos gobiernos progresistas, que se encuentran debajo del nivel del gobierno central, han demostrado que en América Latina y el Caribe pueden ser socios eficaces. Se espera que los gobiernos nacionales trabajen en colaboración con los actores locales, o que éstos sean consultados en los asuntos relacionados con la agenda marrón.

La situación también podría mejorarse con la creación de programas de pequeñas donaciones para las ONG, con el fin de estimular las consultas y la participación comunitaria en el manejo ambiental, tanto a nivel de la comunidad como de la ciudad. Esto requerirá asistencia en la preparación de las versiones de la Agenda 21 a nivel comunidad y ciudad, y en la evaluación del impacto de los proyectos ambientales urbanos en las comunidades.

En lo que se refiere a la agenda gris, existe la necesidad de asistencia técnica y de transferencia de conocimientos con relación a la contaminación industrial. Dos tipos de ciudades interesan en este caso. El primer tipo está conformado por las grandes ciudades industriales o aglomeraciones urbanas de considerable tamaño, donde los problemas de aire industrial y agua contaminados, y la producción de desechos peligrosos deben ser tratados a un nivel regional. En estos casos es necesario contar con lineamientos, asistencia técnica y capacitación para preparar las evaluaciones del impacto ambiental (EIA) de grandes proyectos industriales. Las autoridades urbanas generalmente no cuentan con la capacitación necesaria en lo que se refiere a los aspectos técnicos de dichas evaluaciones, y por ello no desarrollan reglamentaciones apropiadas que normen el papel y la ejecución de las EIA para sus ciudades y/o regiones. Tampoco están capacitadas para evaluar los informes de EIA que reciben de las entidades donantes, y por lo general, sus conocimientos son limitados en cuanto a tecnologías para aliviar la contaminación producida por diversas industrias que estarían buscando instalarse en su área de jurisdicción. Además, a menudo es necesario el apoyo financiero directo para la obtención de tecnologías de tratamiento *in situ* y el establecimiento de programas de reducción de emisiones para determinadas industrias de gran relevancia para la región.

Estos son requisitos muy sofisticados para las zonas urbanas complejas. En el caso de las municipalidades de menor tamaño, serían necesarios dos tipos de asistencia. En algunos casos, en estas ciudades prima una industria dominante, o están siendo consideradas como posible ubicación para una industria y sus autoridades tienen poco conocimiento acerca de la forma de evaluar las implicaciones ambientales de dicho proyecto. Por otro lado, es poco factible capacitar a las autoridades locales para que realicen dicha evaluación cada vez que una empresa considera construir una fábrica o planta de procesamiento. Existe una fuerte justificación para la creación de centros urbanos ambientales (CUA) como puntos focales en la región, que serían de gran ayuda. Dichos puntos focales podrían, por ejemplo, establecerse en las universidades técnicas de las principales ciudades, donde este conocimiento tecnológico ya existe o puede adquirirse fácilmente.

Las ciudades pequeñas de América Latina y el Caribe, así como también las ciudades más grandes, tienen muchas empresas industriales de pequeña escala. Mientras que éstas no constituyen contaminadores en gran escala a nivel regional, la cercanía a dichas operaciones puede causar la contaminación del suelo, el agua y el aire. Más aún, la salud

de los trabajadores de dichas empresas suele estar en riesgo, y la incidencia de accidentes es bastante alta. Un programa de investigación y extensión focalizado en los CUA antes mencionados, podría ayudar a los propietarios de dichas empresas a minimizar la contaminación de sus operaciones. En este caso tales servicios podrían ofrecerse a través de donaciones a las municipalidades.

Marco conceptual

Como se señaló anteriormente, en América Latina y el Caribe existe la necesidad de crear esquemas conceptuales para la planificación y el manejo del medio ambiente urbano en los diferentes niveles de la organización urbana. Para poder tratar mejor estos diversos problemas es necesario contar con apoyo a diferentes niveles en esta segunda área temática, pero muchos de los países más pobres de la región no disponen de los recursos necesarios. Algunos problemas urbanos ambientales tienen sus raíces en la comunidad, y por ello, es preferible tratarlos a nivel comunitario. Por ejemplo, en barriadas de las zonas periféricas urbanas, los desechos de las unidades familiares podrían ser recolectados por microempresas de la misma comunidad. Otros problemas y sus soluciones tienen una base municipal, como por ejemplo, la provisión de servicios de alcantarillado. Otros tienen una base urbana, como es el caso de la contaminación del aire, mientras que otros problemas como el abastecimiento de agua son de nivel regional. Por último, algunos problemas urbanos, como la producción, la transmisión y el uso de energía, son en realidad problemas nacionales e incluso algunos, como la lluvia ácida generada por las industrias, son de nivel internacionales.

Lo que es importante enfatizar es la necesidad de un marco institucional, con normas y patrones, leyes y reglamentaciones, como también con un sistema de seguimiento para cada nivel, con el propósito de tratar adecuadamente el conjunto de problemas a ese nivel. Actualmente existe gran confusión y desorganización con relación a estos marcos institucionales. Algunos países no cuentan con marcos institucionales para ninguno de los niveles; otros tienen un sistema parcial de marcos institucionales, que por lo menos incluye el nivel nacional; la mayoría no cuenta con un sistema que integre los marcos institucionales de los diferentes niveles, o un sistema de integración lateral dentro de un nivel en particular; ningún país tiene un sistema claramente específico que señale las responsabilidades de cada nivel del marco institucional o identifique los instrumentos disponibles para cada nivel.

A través de los CUA, podrían crearse normas genéricas, patrones y sistemas de seguimiento para la región. Deter-

minados países, con el apoyo del BID, podrían crear luego los lineamientos específicos para sus propias ciudades, provincias y gobiernos nacionales, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares, pero derivados de las normas genéricas. Asimismo podría ser necesario contar con ayuda para elaborar leyes nacionales y reglamentaciones locales, como también para formar instituciones a nivel de ciudad, que respalden el manejo ambiental urbano y el control de la contaminación.

Relacionada con lo anterior está la necesidad de reforzar las instituciones, una vez que el sistema legal e institucional ha sido creado y se han identificado o creado las instituciones apropiadas para los diferentes niveles de gobierno. La creación de capacidad de dichas instituciones se convierte así en un factor crítico para la viabilidad de los marcos institucionales. A raíz de los procesos de democratización y descentralización de los países de América Latina y el Caribe, como también debido a las necesidades acumuladas, resultado de la negligencia histórica, esta necesidad es más obvia en el caso de la capacitación gerencial y técnica.

Conocimiento y toma de conciencia

El tercer tema se refiere a la necesidad de elevar el nivel de conocimiento y la educación en aspectos ambientales. Por un lado, el público en general suele estar inadecuadamente informado de las relaciones que existen entre algunas de sus acciones y las implicaciones que éstas tienen sobre el medio ambiente de la comunidad y sobre su propia salud (a pesar de que existe un conocimiento limitado aun en los asentamientos más pobres).

Las ONG podrían desempeñar un papel interesante en el diseño de campañas locales de publicidad (por ejemplo, en la prensa, la radio y televisión, y los teatros) para el público, y en talleres de concientización para los líderes comunitarios. En La Paz, Bolivia, la propia ciudad organizó Talleres de Realidad Urbana y Medio Ambiente (TRUMA) en los cuales participaron más de 5.000 líderes. Utilizando la Red Roja de Medio Ambiente integrada por las ONG que reciben apoyo de la oficina de América Latina del Banco Mundial (HABITAT/PNUMA Programa de Manejo Urbano), se podrían publicitar y repetir exitosas campañas y talleres. El apoyo financiero de estas actividades dentro de un país podría constituir una forma de ayuda valiosa y eficaz en función de los costos que podría prestar el Banco mientras que la cooperación internacional a través de la Red Ambiental podría desarrollarse con un mínimo aporte directo del Banco negociando un mecanismo de cooperación en el cual los costos fueran compartidos con el Programa de Manejo Urbano.

El mayor conocimiento por parte de las autoridades responsables de la formulación de políticas y de los funcionarios públicos a nivel nacional, provincial (o estatal/regional) y local (o ciudad/municipalidad), por otro lado, requiere un conjunto de actividades diferentes. En este caso serían muy beneficiosos los seminarios profesionales, cortos e intensivos, de dos tipos. El primero serían seminarios a nivel local, ya sea para una sola ciudad cuando ésta es grande, o para varias ciudades pequeñas. Estos seminarios estarían orientados a todos los sectores del medio ambiente y a todos los órganos gubernamentales relacionados con el tema. En estos seminarios sería muy provechoso llevar a cabo cierto número de sesiones dedicadas al intercambio de ideas con otros participantes. El segundo tipo de seminarios serían los “seminarios de integración” dentro de un país, en los cuales participarían funcionarios de los diferentes niveles de los marcos institucionales. Estos seminarios son importantes para definir jerarquías y áreas de responsabilidad, así como para determinar el funcionamiento y asegurar el cumplimiento del sistema legal y reglamentario. Ambos tipos de seminarios requieren el aporte de expertos para incrementar las capacidades y aptitudes. Podría contratarse un instituto o una firma consultora para identificar las instituciones apropiadas de la región que podrían funcionar como CUA, anteriormente mencionadas, y luego, en coordinación con los CUA y quizá con las ONG, elaborar programas específicos para los países.

REFERENCIAS

- Mitlin, D. y Satterthwaite, D. 1996. “Sustainable Development and Cities”. En C. Pugh, editor. *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Londres: Earthscan.

La ciudad como ecosistema: gestión ambiental y descontaminación

Werner Zulauf¹

En el contexto urbano, la gestión ambiental incorpora las complejidades y los conflictos de los demás sectores de la administración pública, con el agravante de que se trata de una gestión que necesariamente debe realizarse en forma vertical y horizontalmente integrada. Por integración vertical se entiende una relación armónica y convergente entre los órganos ambientales de los diversos niveles de gobierno—federal, estatal y municipal—y por integración horizontal, aquella que existe entre los sectores de un mismo nivel de gobierno.

El desarrollo de un modelo de gestión ambiental no puede dejar de considerar tales aspectos básicos y además, otras peculiaridades como la conurbación en regiones metropolitanas.

En el Brasil existe desde 1981 una ley federal que creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA). Esta ley define las competencias de los tres niveles de gobierno, estableciendo que los municipios deben instituir órganos locales de defensa del medio ambiente.

Ecosistemas

La expresión ecosistema suele asociarse a significativos espacios naturales, y por lo tanto con poca o ninguna interferencia antrópica. La realidad de la mayor parte de los espacios físicos, mientras tanto, impone una adecuación de ese concepto a por lo menos otras dos realidades: los ecosistemas rurales y los ecosistemas urbanos. Los primeros son sistemas profundamente alterados por la actividad agropecuaria, aunque mantienen, en mayor o menor medida, espacios remanentes del sistema natural primitivo. Los ecosistemas urbanos, por el contrario, principalmente cuando se trata de grandes ciudades, mantienen apenas vestigios de los recursos naturales del lugar primitivo.

Por otro lado, en la actualidad la mayor parte de la población del mundo vive en las ciudades, lo que impone el desarrollo del concepto de medio ambiente urbano o ecosistema urbano.

Los parámetros, los valores, los componentes y los condicionantes de los sistemas urbanos, obviamente incluyen las construcciones, la cultura, las demandas, los suministros, los residuos y las actividades de los habitantes en el complejo de factores del sistema. El objetivo de preservar la biodiversidad, preocupación que reviste importancia cuando se trata de un ecosistema natural, deja lugar al concepto de la calidad de vida, predominante en el sistema urbano, un valor antropocéntrico adecuado e indiscutible como determinante de las políticas públicas y de las inversiones en las ciudades.

Sistema Municipal del Medio Ambiente—SISMMA

Al nivel local, la actividad gubernamental de defensa del medio ambiente debe estructurarse en función de la escala y la naturaleza de la ciudad y sus problemas. La diversidad de situaciones constituye un factor de enorme importancia. Existen ciudades de 1.000 a 5.000 habitantes, así como de 10 a 15 millones, y diversos niveles intermedios. Además de la población, el espacio físico también varía, así como las vocaciones económicas y los patrones culturales.

Por lo tanto, no puede establecerse un modelo institucional común para la acción de defensa del medio ambiente al nivel de municipios. Lo que puede y debe hacerse es enumerar actividades que, en mayor o menor medida, integran el conjunto de acciones en cualquier ciudad. Tales acciones están vinculadas, por ejemplo:

- a los espacios verdes urbanos: plazas, parques, plantación de árboles en vías públicas o en espacios libres privados, etc.;
- al control ambiental: de la contaminación industrial,

¹ Secretario Municipal de Verde y Medio Ambiente, São Paulo.

vehicular y doméstica; de los ruidos, de la estética, de la fauna, la flora, los espacios rurales y los bosques naturales en la periferia urbana; de los residuos mineros, y de obras públicas;

- a la educación ambiental: formal (en las escuelas) e informal, a través de eventos y proyectos de movilización de la población en general;
- a la planificación ambiental: acciones inherentes a la planificación, la vigilancia y la coordinación.
- el SISMA puede incluir, además, actividades de limpieza pública, control de zoonosis, de salud ocupacional, de defensa civil, etc.

Sistema Nacional del Medio Ambiente—SISNAMA

Cada nación debe contar con una legislación básica sobre el medio ambiente, que debe contemplar capítulos que definen las políticas públicas del sector, así como las funciones de los diversos niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. Dicha legislación debe, además, definir la formación de consejos en los diversos niveles, así como las atribuciones de esos consejos (normativas, deliberativas, consultivas, etc.). La legislación debe obedecer a una jerarquía, pudiendo ser la ley municipal más restrictiva que la estatal y ésta más restrictiva que la nacional. Debe evitarse la situación inversa.

La legislación nacional debe establecer normas generales, que serán ampliadas al nivel estatal y detalladas, adecuándolas a las características locales, al nivel municipal.

La competencia común de la Unión, los estados y los municipios, en lo que se refiere al medio ambiente, debe incluir entre otros, los siguientes tópicos: proteger el medio ambiente, obras y otros bienes de valor histórico, artístico, turístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales y los lugares arqueológicos. Debe combatir la contaminación en cualquiera de sus formas y preservar los bosques, la flora y la fauna.

Asociaciones con el sector privado

En los últimos diez años se ha observado una nueva tendencia en la gestión pública, que es la participación creciente del sector privado en la provisión de servicios públicos.

En un principio se trataba de la simple contratación de empresas privadas para la prestación de servicios que anteriormente estaban a cargo de funcionarios públicos. El pago pasó a ser realizado a través de la medición de los servicios, con recursos del presupuesto del gobierno. El empresario prácticamente no corría riesgos y no debía preocuparse de obtener recursos financieros. Cuando la tarea (producción de abono a partir de desechos, por ejemplo) implicaba in-

versiones para las instalaciones necesarias para la prestación de los servicios, éstas eran costeadas por la administración pública.

Posteriormente, estas inversiones pasaron al sector privado, en régimen de concesión. En este caso, el empresario privado debe captar los recursos necesarios para las inversiones. El gobierno sólo interviene en la fase de operación de los servicios, pagando los costos de operación, mantenimiento y amortización del capital invertido. Esta modalidad no obliga al sector público a llevar a cabo la tarea cada vez más difícil de buscar fondos para las inversiones. La inversión termina estando a cargo del gobierno, más los intereses, aunque se distribuye durante el período de la concesión. Los nuevos incineradores de desechos de São Paulo fueron contratados de acuerdo con esta modalidad. La inversión será de US\$200 millones para cada una de las dos unidades contratadas.

En la actualidad se ha producido una evolución ulterior, a través de contratos de permiso o concesión, mediante los cuales las empresas privadas, además de las inversiones, tienen a su cargo la cobranza de los servicios, de acuerdo con el concepto de que el que contamina paga, a través del precio público. Un ejemplo de esta modalidad es el servicio de inspección anual de emisiones de vehículos en uso. La empresa asume la obligación de los terrenos, las instalaciones y los costos operativos, cobrando al usuario el precio establecido en el contrato y recaudando además un porcentaje de los ingresos (del 6 al 12 por ciento) al gobierno que otorga la concesión, para cubrir el costo de fiscalización y auditoría del servicio prestado.

Principales problemas ambientales del Municipio de São Paulo

São Paulo es una megaciudad de 10 millones de habitantes, polo de una región metropolitana de 16 millones de habitantes. Está situada en la meseta paulista, a cerca de 800 metros de altitud, en la cabecera del río Tiete. Esta situación geográfica indica la dimensión de un primer grado de problemas: el agua es escasa y los manantiales próximos se ven afectados por una intensa presión derivada de la expansión urbana.

El municipio está totalmente urbanizado en el eje este-oeste, dirección en que se observa una conurbación con ciudades vecinas. En el eje norte-sur existen barreras legales de protección a los manantiales y a las reservas forestales de bosques atlánticos de la sierra do Mar y da Cantareira. Esta situación urbano-ecológica representa otras limitaciones, y por lo tanto, conflictos entre lo que la ciudad quiere ser y aquello que puede o debe ser.

Destino final de los desechos

La ciudad produce alrededor de 12.000 toneladas de desechos domésticos por día, además de un volumen equivalente de desechos especiales, entre escombros de obras (poda y restos de jardines), desechos industriales, desechos de barrido y limpieza de galerías y de canales de aguas pluviales, etc. La responsabilidad por la gestión de los servicios de limpieza pública y por el destino final de los desechos corresponde a la Prefectura del Municipio de São Paulo.

Históricamente, esos desechos se han destinado a terraplenes sanitarios, además de plantas medianas de producción de abono y de incineración. Ya se practica el reciclado en pequeña escala en unidades piloto.

Para el futuro, las autoridades están aplicando un nuevo concepto denominado macrorreciclaje, que consiste en separar las materias orgánicas (60 por ciento de los desechos domésticos) de la fracción de desechos secos (papeles, vidrios, plásticos, metales, etc.). La parte orgánica será procesada en modernas plantas de producción anaeróbica/aeróbica de abono, de donde será extraído el componente energético de biogás y el abono orgánico digerido, seco y tamizado. La parte seca pasará por una unidad de selección, donde se separan los componentes para los cuales existe mercado de reciclado, mientras que el resto es incinerado con aprovechamiento de energía termoeléctrica.

Contaminación del agua

El agua de la región metropolitana de São Paulo es insuficiente para los usos múltiples que requiere una metrópoli como ésta. Esta deficiencia se ve agravada por la circunstancia de que apenas se trata de una pequeña fracción de los desagües. El resultado es un cuadro dramático de contaminación del río Tiete y de sus tributarios. Los servicios de agua y desagües están a cargo de una empresa estatal concesionaria, SABESP, que pertenece al gobierno del estado.

Las autoridades han planificado la solución de estos problemas, que se halla en proceso de ejecución. Los principales avances se observan en el control de las principales fuentes de contaminación industrial.

Contaminación del aire

En cuanto a la calidad del aire, el factor más importante es la situación climática a que está sometida la ciudad. En São Paulo se producen inversiones térmicas durante el invierno (de mayo a septiembre) época en que se agrava la calidad del aire en la región. El aspecto de la calidad del aire está a cargo de CETESB y el IPT, dependiente del gobierno del estado, y una Secretaría Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). La vigilancia, el desarrollo tecnológico,

las investigaciones y el control de las emisiones industriales y de los vehículos automotores todavía está a cargo en su mayor parte de órganos estatales. Mientras tanto, está estructurándose una SVMA que actuará en forma concurrente, en particular en el control y la vigilancia de las emisiones.

Protección de manantiales

La escasez de agua de la meseta en que está situada la ciudad de São Paulo impone una agresiva política de protección de manantiales. Los recursos hídricos de la región están prácticamente utilizados en su totalidad, y la ciudad ya importa agua de regiones vecinas, en las que está empezando a observarse escasez de agua. El abastecimiento de agua del sistema público se realiza totalmente utilizando agua de superficie. Las aguas subterráneas son utilizadas en menor escala, solo por los particulares.

A pesar de la existencia de legislación específica (ley de protección de manantiales) y la acción conjunta de fiscalización realizada a través de un conjunto de entidades del estado y de las prefecturas, la ocupación del 20 por ciento del área de vertientes constituye una realidad irreversible. El principal desafío que se presenta es detener el proceso de invasiones de tierras y parcelamiento clandestino en esas zonas.

Los órganos responsables están equipándose con helicópteros e imágenes de satélite para orientar a los equipos de fiscalización en tierra, teniendo en cuenta la complejidad del acceso y la inmensidad de la zona que debe ser fiscalizada.

Zonas verdes

El municipio de São Paulo tiene una extensión de 1.493 kilómetros cuadrados, con densos bosques tropicales húmedos en los extremos meridional y septentrional, e incluso una tribu de indios semiaculturados que vive en el sur del municipio. Solamente esas zonas verdes darían a la población una tasa de más de 50 metros cuadrados por habitante. La realidad urbana, sin embargo, es muy distinta. Apenas existen 5 metros cuadrados por habitante, nivel muy inferior al recomendado por la ONU, de 12 metros cuadrados por habitante.

Por esa razón se introdujo en el nombre mismo de la SVMA la palabra verde, para recordar el compromiso de elevar esa tasa, y se elaboró el *Programa un Millón de Árboles* destinado a plantar árboles en vías públicas y zonas privadas, que actualmente se encuentra en ejecución.

También existe otro programa destinado a ampliar y reformar plazas y parques. La ciudad posee 31 parques, y la

SVMA se propone duplicar el número de parques durante los próximos cuatro años.

Instrumentos de gestión ambiental

En el municipio de São Paulo, la acción de defensa del medio ambiente es muy reciente. Se inició en enero de 1993, cuando fue creada una SVMA, pero se ha desarrollado rápidamente, presionada por las enormes demandas en el sector y por las expectativas provocadas por su propia creación.

La población está cada vez más consciente del significado de la expresión *calidad de vida* e identifica los factores que producen un deterioro de la misma. Los medios de difusión funcionan como caja de resonancia del pueblo, induciendo e incrementando la voluntad social, precursora de la voluntad política.

Secretaría Municipal do Verde e do Meio Ambiente

La SVMA se inició en forma precaria en enero de 1993, y fue oficializada en octubre del mismo año, mediante la creación de tres departamentos, además del gabinete del secretario y del Consejo Municipal del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CADES). Tales departamentos son el Departamento de Parques y Áreas Verdes (DEPAVE), el Departamento de Control Ambiental (DECONT), y el Departamento de Educación Ambiental y Planificación (DEAPLA). En el gabinete del secretario funcionan la jefatura del gabinete, la asesoría jurídica, la asesoría de cooperación externa, la asesoría técnica y la supervisión general de administración.

Consejo Municipal del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CADES)

El consejo fue creado junto con la secretaría y tiene funciones consultivas y deliberativas. Está integrado por 30 miembros, 15 de ellos representantes de la prefectura, ubicados en las secretarías municipales que tienen una mayor interacción con la SVMA, y 15 miembros que no pertenecen a la prefectura, entre los cuales figuran representantes del estado y del Ministerio del Medio Ambiente, de ONG ambientalistas, de asociaciones gremiales, sindicatos, etc.

El CADES ha asumido importantes funciones en los procesos de licenciamiento de actividades de elevado impacto ambiental, al discutir interna y externamente tales actividades mediante convocatorias y la realización de audiencias públicas. El consejo actúa también en la formulación de propuestas de políticas públicas, entre las que se destaca una propuesta de Código Municipal del Medio Am-

biente, dos proyectos de ley sobre gas natural para autobuses y taxis, etc.

Código Municipal del Medio Ambiente

El Código es el elemento más importante que aún falta para que la secretaría pueda ejercer plenamente sus funciones básicas. Su formulación, a cargo del CADES, fue un arduo proceso en el que intervinieron diversas instituciones. En la actualidad, el código se encuentra en el gabinete del prefecto, donde están realizándose las últimas modificaciones, para luego ser enviado a la Cámara Municipal del Ayuntamiento, para ser transformado en ley.

Una vez que entre en vigencia el código, la SVMA podrá ejercer funciones de policía administrativa, es decir, procesar a los infractores y penalizarlos con advertencias, multas, detención, interdicción, etc. Por otra parte, el código delimita la competencia de la secretaría, impidiendo que las interpretaciones subjetivas generen conflictos con otros sectores de la administración pública.

Inspección de vehículos en uso

Uno de los mayores factores de contaminación atmosférica son las emisiones de vehículos, para los cuales ya existen normas rigurosas en lo que concierne a su fabricación. La SVMA está poniendo en ejecución el *Programa de Inspección de Vehículos en Uso*, mediante el cual todos los vehículos, incluso los autobuses y camiones, deberán ser inspeccionados anualmente para determinar las emisiones de gases contaminantes.

Este es el primer programa de este tipo que se establece en el país, que adopta los conceptos y las tecnologías más modernas en esta materia. Se espera que el programa permitirá reducir alrededor del 30 por ciento de la contaminación atmosférica de la ciudad.

Energías ambientalmente inocuas

El gas natural, aunque existe en la ciudad desde hace algún tiempo, aún no figura en forma significativa en la matriz energética de São Paulo. Con el objeto de inducir su expansión, la prefectura decidió estimular su uso a través de algunas iniciativas, mediante la formulación de un programa integrado por tres proyectos destinados a promover el uso del gas natural. Tales proyectos son: (i) la transformación de los 11.000 autobuses de la ciudad, que pasarán a utilizar gas natural en vez de diesel, con un cronograma definido de 500 autobuses por año durante los dos primeros años y de 1.000 por año a partir de entonces; (ii) la transformación de los 35.000 taxis de la ciudad, que pasarán a utilizar gas natural en un período de tres años, y (iii) la conversión a gas

natural de la totalidad de la flota de vehículos de la prefectura, a medida que se produzca su renovación.

Además de estos proyectos, también se haya en proceso una licitación para el aprovechamiento del gas de los terraplenes sanitarios activos y desactivados. Estos serán utilizados como fuente de energía ambientalmente inocua, con una generación de energía equivalente a la de una planta con una capacidad de 20 megavatios.

Educación ambiental

La Constitución Federal de 1988 establece que la educación ambiental es obligatoria en todos los niveles de enseñanza. Para cumplir esta disposición constitucional en el ámbito del municipio de São Paulo, la SVMA ha actuado con creciente éxito en conjunto con una red municipal de enseñanza de la Secretaría Municipal de Educación.

En este sentido se destaca el *Proyecto Fructificar*, que consiste en el cultivo de árboles frutales en las aulas a través de un conjunto completo de tubos, bandeja, tierra, regador y semillas, además de manuales de instrucción para los profesores. Los niños plantan las semillas y acompañan los brotes durante tres meses. Luego los llevan a sus casas con el fin de plantarlos en los terrenos o jardines de sus propias casas o las de amigos o parientes. De esta manera, los árboles crecen junto con los niños, y éstos, cuando son adultos, tendrán ciertamente un mayor respeto por los árboles, así como por el medio ambiente en general.

Relaciones metropolitanas

Es preciso mantener una relación objetiva entre el municipio central y los municipios vecinos de una misma región metropolitana, como consecuencia de los problemas y los contactos urbanos comunes, que no respetan las divisiones político-administrativas establecidas. La cultura político-administrativa que históricamente ha considerado a los municipios como compartimentos estancos de un mismo tejido social, impide una mayor integración, aún cuando el crecimiento de las ciudades confunde los espacios urbanos generando el fenómeno de la conurbación.

En 1972 se intentó institucionalizar las regiones metropolitanas mediante una ley complementaria de la constitución que entonces estaba en vigencia. De acuerdo con esta ley, las regiones eran creadas por el gobierno federal. Los estados organizaban la planificación de los sectores de intereses comunes y los municipios participaban en la planificación a través de un consejo consultivo, y en las decisiones a través de un consejo deliberativo. Los resultados de esas experiencias fueron efímeros. En materia de limpieza pública, por ejemplo, ya han transcurrido 24 años desde

que se encararan sin éxito sucesivos intentos de soluciones conjuntas para el destino final de los desechos. Lo máximo que se logró fueron algunos acuerdos bilaterales en casos de extrema gravedad.

La Constitución de 1988 transfirió la creación de las regiones metropolitanas a los estados, lo que desde el punto de vista práctico no provocó ninguna alteración. El municipio de São Paulo mantiene buenas relaciones con sus municipios vecinos, aunque sabe que no conviene mencionar determinados asuntos, como por ejemplo, el destino de los desechos. São Paulo ha recibido desechos hospitalarios de municipios vecinos para su destrucción térmica en sus incineradores, pero no considera utilizar cualquiera de las abundantes zonas periféricas externas a sus límites para construir terraplenes sanitarios. La autonomía de los municipios constituye un obstáculo insuperable que puede ser invocado políticamente y obstaculizar abultadas inversiones en un cambio de gobierno cuyo candidato a prefecto utilizó el lema "nuestra ciudad no es el basurero de São Paulo". Por más sólido que haya sido el contrato, desde el punto de vista técnico y jurídico, que permitiera llevar a cabo la empresa, la misma se vería seriamente comprometida frente al nuevo cuadro político, particularmente si se produjese una movilización de población, lo que no es difícil en este caso.

Los ejemplos anteriores no deben desalentar las iniciativas de integración metropolitana. Por el contrario, deben constituir un desafío para que esa integración sea más efectiva. Lo que definitivamente debe comprenderse es que este proceso es lento y sólo avanzará si es alimentado progresivamente por exitosas acciones conjuntas.

Relaciones con los órganos estatales

A diferencia de la situación anterior, en que las regiones metropolitanas no constituyen una instancia de poder, los estados tienen estructuras sólidamente institucionalizadas. Las relaciones del órgano ambiental del municipio de São Paulo con los de la Secretaría Estatal del Medio Ambiente, si bien están llenas de subjetividades de naturaleza política, presentan la posibilidad de acciones conjuntas más concretas, ya que se trata en este caso de definir quien tiene competencia real para determinada acción, ya que, constitucionalmente, las competencias son comunes.

La teoría determina que se establezcan negociaciones previas que definan las bases y los detalles de la división de tareas. En la práctica, dependiendo de las particularidades personales y políticas de los interlocutores, ese camino puede ser largo y pleno de obstáculos. En São Paulo, por ejemplo, donde la SVMA está instalando un sistema de ins-

pección anual de vehículos para el control de emisiones, el estado se propone realizar las mismas inspecciones, a pesar de que existe un convenio entre el gobernador del estado y el prefecto del municipio, en el que se establece que el municipio realizará tales inspecciones, y de que existe un contrato entre la SVMA y la CETESB, mediante el cual el órgano estatal está contratado, mediante remuneración, como auditor técnico del programa municipal.

Cuando las dificultades resultantes de aspectos de menor importancia interfieren en los objetivos negociados, existe una forma alternativa, que es que el municipio asuma su competencia, ya que está respaldada en la constitución y en la ley, defendiéndose de las controversias que surjan. Esto ocurrió con el licenciamiento ambiental de grandes proyectos viales, cuyo impacto era predominantemente local. La SVMA realizó los análisis de los estudios de impacto ambiental, estableció las exigencias que juzgó que deberían imponerse y otorgó licencias para los proyectos que, si hubiesen estado orientadas al licenciamiento estatal, por cuestiones políticas menores, ciertamente aún no habrían sido liberados, incluso después de más de tres años. Las obras ya han sido construidas y ya prestan servicio a la ciudad. Se presentaron reclamos a la justicia intentando cuestionar la competencia municipal para otorgar tales licencias, que no

tuvieron el éxito esperado por los adversarios. Por el contrario, los fracasos consolidaron la legalidad de la competencia de la SVMA como autoridad local del SISNAMA para ejercer las funciones de licenciamiento ambiental.

Asociación Nacional de Municipios y Medio Ambiente (ANAMMA)

Aunque desde 1981 existe una ley que creó el SSNAMA y que define las competencias de los municipios, los estados y la Unión en materia ambiental, su implantación ha sido más lenta en los municipios que en los demás niveles de gobierno. El municipio de São Paulo, por ejemplo, creó una estructura ambiental recién en 1993, doce años después. Lo mismo ocurre con la mayoría de los demás municipios.

Para acelerar el proceso de institucionalización ambiental al nivel local se creó una asociación, ANAMMA, destinada a fomentar un movimiento en favor de esta acción. Los resultados ya se hacen sentir en la creación de nuevas secretarías municipales en proceso de instalación en numerosas ciudades brasileñas. Entre otras conquistas, la ANAMMA ya ocupa un cargo en el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), en el que ha defendido, junto a los demás consejeros, el papel que desempeñan las autoridades ambientales locales.

Servicios ambientales básicos en América Latina y el Caribe

Fabrice Henry¹

Si usted fuera elegido alcalde de una ciudad de América Latina o el Caribe, posiblemente estaría abrumado por el insuperable desafío de tuberías que gotean, toneladas de desechos sólidos acumulados en basurales clandestinos, riesgos de salud creados por un deficiente sistema de eliminación de aguas servidas, industrias que contaminan las fuentes de agua de la ciudad y tráfico automotor que contamina el aire de la misma.

Más que ningún otro servicio público, los servicios sanitarios y de agua potable afectan la vida de las personas. La pureza del aire, la calidad del agua, y la integridad del suelo son todos elementos básicos que moldean la calidad de vida en nuestro planeta. Aún cuando no dejamos de reconocer su importancia en las áreas rurales, son todos esenciales para la subsistencia humana en una ciudad. Sin embargo, más de 80 millones de personas en América Latina no cuentan con acceso a servicios de agua potable, y aproximadamente 30 millones de éstas viven en áreas urbanas. Asimismo, las agendas verde y gris están avanzando: las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe se ven afectadas cada día más por la contaminación provocada por las grandes industrias y un creciente tráfico automotor. Si no se adoptan medidas drásticas para corregir esta situación, la misma solamente empeorará².

El hecho más perturbador con relación a esta situación, y no es realmente una sorpresa, es que los pobres son los más afectados mientras que el acceso a los servicios por parte de los grupos de ingresos más elevados es a menudo subsidiado. Un estudio reciente muestra que en algunas de

las barriadas urbanas de Port-de Paix, una pequeña ciudad en el nordeste de Haití, el pobre, que depende de los sistemas informales caracterizados por enormes ineficiencias, pagaba hasta US\$10 por metro cúbico de agua potable, mientras que el servicio público local, cuyos clientes son los residentes de ingresos más altos, cobraba alrededor de US\$0.1 por la misma cantidad, lo cual es menos del 30 por ciento del costo económico (Tecsult, 1997).

¿Cuáles son los principales factores que perpetúan este tipo de situaciones? ¿Qué medidas están adoptándose para solucionarlas? ¿Quién está en mejor posición para hacer algo? El taller sobre los servicios urbanos del medio ambiente del seminario de Barcelona sobre desarrollo urbano hizo posible que varios grupos interesados de América Latina y el Caribe pudieran compartir sus experiencias e ideas sobre estos temas cruciales.

Los asuntos examinados y las soluciones presentadas pertenecen a tres esferas interdependientes: la esfera institucional, la esfera financiera y la esfera técnica. A continuación analicemos brevemente cada una de ellas. Sin embargo, al hacerlo es importante reconocer que no existe una solución para todos los casos y que cada situación requiere una respuesta particular. Es igualmente importante tener en cuenta que las experiencias del pasado, tanto los éxitos como los fracasos, nos ayudarán a entender cuales son los ingredientes clave para el éxito.

La esfera institucional

Desde finales de los años ochenta, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales están cada vez más conscientes del importante papel que desempeñan los esquemas institucionales para la eficiente entrega de servicios ambientales urbanos. Un gran número de proyectos bien diseñados y viables desde los puntos de vista técnico y

¹ Especialista en medio ambiente urbano, Banco Interamericano de Desarrollo.

² Un estudio realizado por el Banco Mundial en 1992 estima que para el año 2030, si no se realizan esfuerzos para mejorar los deficientes servicios ambientales urbanos, más de 2.000 millones de personas en el mundo no contarán con acceso a agua potable, y más de 3.000 millones no dispondrán de servicios de eliminación de aguas servidas.

financiero ha fracasado debido a la falta de un esquema institucional que provea los incentivos para que cada jugador participe de acuerdo con las reglas establecidas originalmente.

Lo que sabemos

Dejando de lado los temas controversiales de carácter ideológico, existe un razonable consenso de que cualquier esquema institucional sólido para la provisión de servicios ambientales urbanos (SAU) deben tener como base lo siguiente: la separación de funciones; mecanismos reglamentarios adecuados; y la incorporación del tema de la equidad en las políticas.

La separación de las funciones

Las decisiones de política, las reglamentaciones y la provisión de servicios no pueden llevarse a cabo por las mismas instituciones o por instituciones que responden al mismo mecanismo de gobierno. Por un tiempo demasiado largo las instituciones nacionales han estado encargadas de establecer las políticas de los SAU y las han ejecutando a través de la provisión del servicio mismo. Estas instituciones podrían continuar sin ser cuestionadas (esto es, en la explotación de un monopolio público) ni estar reguladas (tener responsabilidad solamente un grupo de políticos, que a menudo tienen muy poca representatividad). Naturalmente los usuarios son los principales perdedores de esta situación.

Mecanismos reglamentarios

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la noción de reglamentación es relativamente nueva³. Es importante reconocer que ésta es una noción compleja y que la "cultura de reglamentación" toma tiempo en establecerse. El reglamentador es el arbitro, el que interpreta las reglas del juego y asegura que la calidad se logre a costos económicos. La existencia de un reglamentador asegura que el proceso de entrega del servicio sea transparente y abierto. La necesidad de un arbitro surge de la existencia de un contrato entre partes, sea este un contrato formal entre el gobierno (representando a los usuarios) y un proveedor privado o un contrato informal (uno de carácter moral) entre el proveedor (por ejemplo una entidad nacional) y los usuarios. Con relación a esto, es interesante el esquema institucional de San Francisco, California en el que la provisión de agua potable y servicios sanitarios la lleva a cabo

una empresa municipal y la reglamentación una comisión independiente de la municipalidad. La comisión es a su vez supervisada por un comité de usuarios que actúa como fiscalizador del proceso reglamentario.

Temas relacionados con la equidad

Un componente integral del marco institucional de los SAU debe ser la adecuada consideración de los temas de la equidad, debido a que los proveedores de servicios deben desempeñarse según las prácticas comerciales (aunque esto sucede raramente) y por lo tanto no deben preocuparse por los pobres (lo cual sí ocurre a menudo). Esto es una consecuencia de la separación de funciones: los temas de equidad son asuntos de política, y no está en el ámbito interno de una empresa de agua potable decidir sobre este aspecto. La ironía sin embargo es que a menudo en nombre de la equidad las empresas públicas y los gobiernos rehusan llevar a cabo reformas para mejorar la eficiencia, utilizando el argumento de que los aumentos resultantes en los niveles de tarifas no podrían ser sufragados por los pobres. Si bien esta preocupación es completamente justificada, generalmente conduce a mantener el statu quo que sistemáticamente socava el acceso de los pobres a los servicios. Los temas de la equidad deben ser manejados por los gobiernos de la forma más transparente posible y no por los proveedores de servicios. La experiencia chilena de cupones para otorgar subsidios para los servicios públicos es un buen ejemplo de un sistema de subsidio bien administrado.

Lo que no conocemos

Los temas que continúan siendo controversiales son la descentralización y la privatización.

Descentralización

Este es un tema de moda aunque delicado. La descentralización de responsabilidades de los SAU a nivel local (municipalidades o asociaciones intermunicipales) parece ser una buena idea y a menudo está basada en muy profundas y bien justificadas aspiraciones para alcanzar la democracia a nivel local. Evidentemente, en países grandes como Chile, Argentina, México y Brasil es muy posible que sea una buena idea; los gobiernos federales nunca han llevado a cabo una buena labor en la recolección de desechos y el tema de la responsabilidad o de la falta de ella puede volverse extremadamente crítico. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la descentralización no es un fin en si mismo. Para que la descentralización alcance los logros de eficiencia en la provisión de los SAU a través de una mayor res-

³ Colombia, con la Ley de Servicios de 1994 ofrece un buen ejemplo de una nueva y eficiente entidad reglamentaria. Otro ejemplo es la administración de agua potable y servicios sanitarios de las provincias de Buenos Aires y Santa Fé en la Argentina.

ponsabilidad⁴ tienen que estar presentes ciertos ingredientes tales como la autonomía financiera y política⁵.

En un reciente estudio encargado por el BID en Honduras se compara el desempeño de los servicios de agua potable en 10 municipalidades en las que la entidad nacional de agua potable (SANAA) provee el servicio y en 10 municipalidades de características similares en las que el servicio es provisto directamente por las municipalidades. No se encuentra ninguna evidencia de que las municipalidades proveen un mejor servicio. No obstante se presentan evidencias que el servicio de agua potable de San Pedro de Sula que es manejado por una empresa de servicios e la municipalidad son más eficientes que los servicios que proporciona la SANAA en Tegucigalpa (Ian Walker, 1997). Una enseñanza básica de esta comparación es que la descentralización es una buena manera de mejorar los SAU pero solamente si esté provista de una estructura institucional que la aisle de las políticas de decisiones y de empleo de la interferencia política, lo cual presenta un desafío considerable en el caso de América Latina y el Caribe.

Privatización

Este es un tema más controversial porque tiene connotaciones ideológicas. Los que proponen la privatización presentan dos argumentos: las empresas privadas proveen servicios y recuperan los costos más eficientemente debido a que tienen un incentivo para hacerlo—es decir, enfrentan restricciones presupuestarias severas y nadie los ayudará si fallan; y los inversionistas privados proveen capital a largo plazo en aquellos proyectos en los que el sector público no lo puede proveer. Aunque es difícil comparar niveles de eficiencia de una manera objetiva, la mayor parte de los recientes SAU en América Latina y el Caribe confirman el argumento de la eficiencia, la cual probablemente se refiere más a los bajos niveles de eficiencia del sector público previos a la privatización que a los niveles más altos de eficiencia por parte del sector privado. De una forma similar el argumento del financiamiento parece ser igualmente sólido. Sin la participación de los inversionistas privados la provincia de Santa Fe, hubiera tenido una gran dificultad en conseguir US\$120 millones en 10 años para su proyecto de agua potable. Aun si lo hubiera logrado las condiciones de financiamiento hubieran sido probablemente mucho más duras que las logradas (a 10 años y 3 1/8 por ciento por encima del LIBOR) por Aguas Argentinas.

La privatización sin embargo tiene su lado débil. El sector privado no está equipado para (no tiene deseos de) tratar los temas relacionados con la equidad. Una débil regulación por parte del sector público puede ser causa de la captura

descontrolada de un monopolio público por parte del sector privado. La privatización es asociada a menudo con aumentos de las tarifas y recortes en los puestos de trabajo del sector público⁶. Efectivamente los que se oponen a la privatización están señalando al creciente número de casos de privatización de SAU que están empezando a fallar en todo el mundo. En América Latina y el Caribe podemos citar el caso de Tucumán. Al respecto debemos tener la esperanza que las fallas y los argumentos que estas conllevan no sean de carácter estructural. Sin embargo, ellas tienen una validez operacional y deben considerarse como buenas enseñanzas para cualquier gobierno local o central que esté listo para llevar a cabo la privatización. También deben servir de advertencia a las instituciones internacionales de financiamiento, que algunas veces han actuado como apóstoles descuidados de la privatización, acerca de su responsabilidad implícita de asegurar que las privatizaciones estén bien estructuradas financieramente, y que sean socialmente equitativas y políticamente aceptables.

Nuevamente, una buena privatización debe asegurar que: (1) se traten los temas de equidad; (2) se hayan internalizado las externalidades (tales como problemas del medio ambiente); (3) los reguladores estén lo suficientemente bien entrenados y equipados para interactuar con los operadores internacionales; y (4) que los temas sociales como el empleo y los niveles de las tarifas hayan sido tratados de una manera apropiada, en términos de, por ejemplo, programas de reentrenamiento y de estrategias de comunicación.

La esfera técnica

Aún cuando las tecnologías relacionadas con los SAU están tornándose cada vez más favorables al medio ambiente,

⁴ El razonamiento es que: (1) la familiaridad de los gobiernos locales con las preferencias locales mejorará la selección de la inversión; (2) la responsabilidad local ayudará a mejorar la ejecución del proyecto y su operación; y (3) los gobiernos municipales están en mejor posición para conseguir recursos adicionales para financiar los servicios debido a que sus impuestos y tasas, que actualmente están siendo subutilizados, son pagados directamente por los beneficiarios locales.

⁵ Muchos SAU han fallado debido a que sirven como una fuente de recursos para el financiamiento de otros proyectos municipales que no son financieramente viables, o debido a que ellos funcionan bajo un principio implícito de que serán rescatados por el gobierno municipal si es que tienen problemas (un esquema que ocurre frecuentemente en las entidades del gobierno central). Es fundamental el logro de la autonomía política para evitar la interferencia política en la gestión, en el establecimiento de tarifas y en el empleo.

⁶ Ambos hechos son de alguna manera un mito: 1) las tarifas se aumentan a menudo, no por causa de la privatización,—si los más altos costos del sector privado, por ejemplo los salarios, no están compensados por ahorros en otros costos y aumentos en los beneficios el sector privado no debería participar—debido a que se requiere un equilibrio financiero; (2) podría reducirse inicialmente el empleo debido a que el sector privado aumenta la eficiencia de la mano de obra, pero en el mediano plazo, cuando los SAU se desarrollan, la provisión de servicios genera más empleos directos e indirectos. Por ejemplo, en el caso de los servicios de agua potable, en los que se supone una situación inicial con una elevada tasa de empleo (por ejemplo 15 empleados públicos por 1.000 conexiones) y una tasa de cobertura de servicios baja (por ejemplo conexión por 60 habitantes), cuando el sector privado participa, el nivel de empleo se reduce rápidamente a niveles de eficiencia (por ejemplo 5 empleados por 1.000 conexiones), pero en el largo plazo digamos que la tasa de conexiones aumenta a una conexión por diez habitantes, lo cual se transformará en un aumento neto de empleo en el sector del cien por ciento.

los aspectos básicos de los sistemas de agua potable y saneamiento o de gestión de desechos sólidos son conocidos desde hace mucho tiempo. Mientras que hace veinte o treinta años estos aspectos eran considerados clave para el éxito de un proyecto, en la actualidad han pasado a adquirir relevancia otros aspectos, entre los que tienden a dominar los institucionales y financieros. (Por ejemplo, los tres estudios de caso presentados se relacionan con los aspectos institucionales). Pero es preciso tener cautela: si bien el desplazamiento hacia los aspectos institucionales y financieros observado en los años ochenta fue conveniente al recordarnos que el mero hecho de encarar la parte técnica de un proyecto de desarrollo no es suficiente para que funcione, no debemos permitir que los años noventa nos hagan olvidar que el descuido de tales aspectos puede obstaculizar el funcionamiento del proyecto. En un interesante artículo publicado en el *Journal of the American Society of Civil Engineers*, el economista Jerri Roman (1987) explica que la evaluación de los sistemas de agua y saneamiento en Bolivia y Nepal reveló que más de la mitad de los sistemas construidos fracasó seis meses antes de su compleción debido a importantes problemas técnicos que escapaban al control de las comunidades beneficiarias.

Con demasiada frecuencia, se cometen dos errores con respecto a los aspectos técnicos. Existe el riesgo de sobre-dimensionar los proyectos, es decir, proveer servicios cuya calidad y cantidad no es compatible con lo que los usuarios pueden o están dispuestos a pagar. Ello tiene obvias raíces institucionales: que el organismo se halla demasiado lejos para atender lo que los usuarios desean, o una estructura financiera poco estricta como para que el organismo se preocupe si no es posible recuperar los costos. Otro problema que suele presentarse es el empleo de tecnologías inadecuadas, en particular aquéllas transferidas de países más desarrollados, que son de uso demasiado intensivo de capital, ya que éstas resultan demasiado difíciles de operar o porque simplemente no se adaptan a la situación local. A principios de los años ochenta, un proyecto de manejo de desechos sólidos llevado a cabo en Puerto Príncipe, en Haití, financió la compra de tachos de basura de plástico con ruedas, similares a los que se utilizan en Europa o los Estados Unidos. Desafortunadamente, la mayor parte de las calles de Puerto Príncipe son tan empinadas que la mayor parte de los tachos rodaba calle abajo, incrementando extraordinariamente el costo de recolección, y como la mayor parte de la basura urbana está mezclada con cenizas de carbón, los tachos se derritieron y se destruyeron rápidamente. Si bien este ejemplo puede parecer exagerado, desgraciadamente es bastante común.

Uno de los medios más seguros de evitar los problemas técnicos es involucrar a las comunidades beneficiarias desde el inicio del proyecto y en sus primeras etapas de ejecución. La participación comunitaria no constituye un fin en sí misma, sino que contribuye a aliviar las dificultades: cuando los gobiernos no son lo suficientemente representativos desde el punto de vista político y técnicamente no se hallan en condiciones de saber lo que las comunidades quieren, se requiere la participación de la comunidad para asegurar la coherencia entre la oferta y la demanda. Como seguimiento al proyecto de Haití que se menciona anteriormente, el gobierno haitiano está preparando un programa de agua potable y saneamiento que contempla un diálogo sistemático entre los ingenieros que diseñan el proyecto y las comunidades beneficiarias, a las que se les pregunta qué tipo de servicios desean. En base a estos insumos, los ingenieros diseñan la opción menos costosa para satisfacer esas normas y computan la información relacionada con su costo. Tales datos se consultan con las comunidades, que deciden si pueden absorber ese costo. Si no pueden hacerlo, los ingenieros simplifican el diseño hasta que compatibilizan el dimensionamiento del proyecto y la disposición a pagar de los usuarios, y la tecnología propuesta y la idiosincracia local. Es un proceso que insume tiempo, pero es el único que permite lograr resultados sostenibles.

La esfera financiera

Dejamos para el final el aspecto más importante. Parece correcto decir que mientras que los años setenta y ochenta estuvieron dominados por la esfera técnica, y los ochenta y noventa por la esfera institucional, la década de 1990 al año 2000 está dominada por la esfera financiera. Como siempre ocurre cuando un nuevo aspecto adquiere preeminencia, existe el riesgo de olvidar otros temas complementarios. Pero es preciso enfrentar el hecho de que el aspecto financiero es fundamental para el armónico desarrollo de los SAU.

La esfera financiera comprende dos niveles: la duración del proyecto, las actividades de operación y mantenimiento y el desarrollo del capital. Los países menos desarrollados y las municipalidades de América Latina y el Caribe enfrentan enormes problemas con el financiamiento recurrente, mientras que los países y las municipalidades más desarrollados han resuelto la mayor parte de sus problemas de operación y mantenimiento y actualmente se encuentran en el proceso de expandir los servicios.

Financiamiento de las actividades de operación y mantenimiento

Existe amplio consenso acerca de que la mayor parte de los SAU deben financiarse a través de mecanismos de recuperación de costos. Cuando no es posible indentificar los beneficiarios directos (por ejemplo, los servicios de drenaje o el control de la contaminación atmosférica) o cuando la provisión del servicio muestra externalidades positivas (o la falta de suministro produce externalidades negativas, como en el caso de los desechos sólidos) la aplicación de una tasa a los usuarios no parece constituir la mejor opción, y debe recurrirse a un impuesto de tipo más general.

Como mínimo, las tarifas de los SAU deben cubrir el costo de operación y mantenimiento. Cuando la operación general del servicio se basa en algún tipo de subsidio recurrente del sector público, existe el riesgo de que el servicio que se provee sea superior al necesario (desde que se compra a un valor inferior a su costo marginal), y de que en el futuro la escasez de recursos de la entidad que provee el subsidio obligue a cortar el servicio.

Nuevamente, una buena estrategia para determinar un nivel adecuado de tarifas consiste en involucrar a los usuarios, o por lo menos conocer cuál es su curva de demanda. Un buen ejemplo de la forma en que ello puede lograrse constituye la forma en que el alcalde de Puerto Cortés, en Honduras, triplicó las tarifas en 1995 después de que la municipalidad se hiciera cargo de los servicios de agua potable. Cuando se transfirió la responsabilidad del gobierno central a la municipalidad, ésta obtuvo un préstamo puente del Ministerio de Finanzas y lo utilizó para introducir mejoras en la calidad del servicio durante los primeros meses. Después de seis meses de haberse mejorado el servicio con las mismas tarifas anteriores, el alcalde convocó un *cabildo abierto* para discutir la necesidad de incrementarlas. La reunión fue muy publicitada, y asistieron 800 personas. El alcalde presentó dos opciones a los asistentes: mantener el mejor nivel de servicios e incrementar las tarifas un 500 por ciento, o retornar al nivel de servicios anterior a la descentralización y mantener las tarifas. Después de cuatro horas de discusiones (que requirieron una considerable habilidad de facilitación) se convino triplicar las tarifas, lo que permitió mantener la eficiencia del servicio. Nuevamente, este ejemplo parece ser demasiado conveniente para convertirlo en “una metodología para lograr que el electorado acepte un aumento del 300 por ciento en las tarifas”, y es improbable que el alcalde de la ciudad de México o de Río de Janeiro pueda reunir al pueblo en la plaza principal de la ciudad, pero indudablemente es un caso que puede contener algunas enseñanzas.

Financiamiento del capital

El acceso al financiamiento del capital puede constituir uno de los estrangulamientos que las ciudades de América Latina y el Caribe pueden enfrentar en las décadas venideras. El desarrollo de SAU sostenibles requerirá miles de millones de dólares en inversiones en agua potable y plantas de tratamiento de aguas residuales, tuberías y terraplenes, y hasta ahora han sido muy pocas las municipalidades que tienen acceso a los mercados de capital.

A corto plazo, el primer problema que debe decidirse es si los escasos recursos de capital con que se cuenta actualmente para financiar estos servicios debe utilizarse en la rehabilitación de la infraestructura existente o en la expansión de los servicios. Sobre este tema existen dos escuelas de pensamiento. La primera sostiene que es preciso mejorar la infraestructura existente antes de construir nuevas obras. Se basa en el argumento de la accesibilidad financiera global: si un país no puede atender lo que ya tiene, no construirá infraestructura adicional. Si bien este argumento tiene validez al nivel de vecindarios o de una pequeña ciudad, no tiene en cuenta la estructura de incentivos que conduce a un deficiente mantenimiento al nivel de un país, principalmente cuando los SAU están a cargo de un organismo nacional: la infraestructura existente de mantiene en forma deficiente por los bajos niveles de eficiencia y la deficiente recuperación de costos; se deteriora rápidamente y debe ser reemplazada; los donantes financian un nuevo proyecto para reemplazar la infraestructura deteriorada, esperando que el mantenimiento sea mejor en este caso, y así sucesivamente. La segunda favorece la expansión en detrimento de la rehabilitación. Cuando un sistema ya ha recibido el escaso financiamiento de capital y ha demostrado su incompetencia para mantener la infraestructura construida, no debe ser rescatado demorando las inversiones en otros sistemas. Por el contrario, deben desarrollarse nuevos proyectos, ya que en éstos es más justificada la esperanza de un mejor mantenimiento.

Este aspecto plantea el tema más general de la forma en que el crédito dirigido por parte de las instituciones financieras internacionales introduce sesgos sistémicos en el financiamiento de los SAU (y en términos más generales en el financiamiento del desarrollo urbano). Los fondos de desarrollo municipal (FDM) creados en los últimos veinte años con el financiamiento del BID o del Banco Mundial han proporcionado a las municipalidades el necesario financiamiento a largo plazo, pero al mismo tiempo han creado una serie de riesgos morales que socavan la disciplina financiera y la eficiencia económica. Por lo general los donantes multilaterales exigen una garantía soberana cuan-

do prestan recursos a las municipalidades. Ello tiende a desplazar las obligaciones de amortización de las municipalidades a los gobiernos centrales. De igual forma, los FDM con frecuencia utilizan transferencias de los gobiernos centrales para respaldar sus préstamos, de manera que existen pocos incentivos para seleccionar buenos proyectos municipales (cuando otorga préstamos a una municipalidad con una garantía soberana, el BID tiene pocos incentivos para elegir buenos proyectos municipales desde que tiene la seguridad de que se cumplirá la amortización de los préstamos).

¿Qué opciones existen para desplazarse del crédito dirigido a los sistemas de crédito municipal impulsado por el mercado? En el largo plazo, la asistencia técnica y el desarrollo económico deberían hacer que las principales ciudades de América Latina y el Caribe se "gradúen" y logren acceso a los mercados financieros, principalmente los propios mercados nacionales cuando éstos se han desarrollado. A un plazo más corto, las opciones alternativas incluyen el acceso directo a capitales privados a través de la privatización de los servicios y el establecimiento de pseudomecanismos de mercado como el crédito ampliado o los esquemas de titularización conjunta. Existe una amplia gama de nuevos instrumentos con los que las instituciones multilaterales y las municipalidades pueden comenzar a trabajar.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 1992. World Development Report: Development and the Environment. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Room, Jerri. 1987. Don't Blame the Poor. En anales de la conferencia internacional auspiciada por la División de Planificación y Manejo de Recursos Hídricos y la División de Ingeniería Ambiental de la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles, San Juan, Puerto Rico. Mayo.
- Tecsalt. 1997. Etudes de faisabilité en vue de la réhabilitation et de l'expansion du système d'eau potable de la ville de Port-de-Paix. Etudes de faisabilité analyses économiques, financières et tarifaires. Informe 5 B. Tecsalt International Limitée, Québec, en colaboración con LGL SA, Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano, FUMANITAS.
- Walker, Ian, Velásquez, M., Ordóñez, F. y Rodríguez, F. 1997. Regulation, Organization and Incentives: The Political Economy of Potable Water Services. Estudio de caso, Honduras.

La experiencia de Empresas Públicas de Medellín

Francisco Piedrahita Díaz¹

Hoy día es necesario ser cuidadoso al referirse a las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios en Colombia, pues el entorno en el que actúan ha cambiado sustancialmente y, por ende, es necesario minimizar los riesgos operativos, a pesar de los cuales rindieron resultados satisfactorios, si desean conservar su posición en el futuro. A este fin, en Colombia se ha elaborado una nueva normativa para los servicios públicos, expresada básicamente en la Ley 142, del 11 de julio de 1994, conocida comúnmente como Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, y en la Ley 143, de la misma fecha, conocida como Ley Eléctrica. Dichas leyes tienen por objeto hacer más efectiva la gestión empresarial y mejorar la calidad y el alcance de los servicios públicos en el país, recurriendo a tres estrategias fundamentales: 1) liberalización del sector o eliminación del monopolio público, para franquear el ingreso de capitales privados y fomentar la competencia en la prestación de los servicios, 2) mayor participación de los ciudadanos y grupos interesados en la gestión y planificación de los servicios públicos domiciliarios, para establecer una mayor vigilancia ciudadana sobre la prestación de los mismos; y 3) inculcación de principios de manejo comercial a las empresas interesadas en actuar en el sector, a fin de equilibrar los objetivos sociales con los económicos.

Estas leyes, además, modifican sustancialmente la responsabilidad de las administraciones municipales con respecto a la prestación de los servicios públicos. Hasta su promulgación cada municipio se responsabilizaba, directamente o por intermedio de una empresa, de su propiedad, de la provisión de dichos servicios. Ahora están obligados a garantizar la disponibilidad de los servicios, pero sólo pueden operarlos por excepción, “cuando no exista ningún otro agente interesado en prestarlos”. Las nuevas circuns-

tancias exigen profundos cambios en las formas de actuar de las organizaciones que desde tiempo atrás prestan servicios públicos, entre ellas Empresas Públicas de Medellín, una entidad que deberá modificar su estructura empresarial no sólo para cumplir con el nuevo marco legal, sino también para obtener la mejor posición en un mercado donde la competencia es cada vez mas intensa.

Antes de la promulgación de las leyes mencionadas, la forma más común de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia consistía en crear empresas de capital totalmente público y autónomas con respecto a las autoridades de la circunscripción territorial a la que generalmente se constituían, conforme a la figura jurídica del establecimiento público. El Municipio de Medellín optó por atender los servicios públicos mediante dos empresas configuradas como establecimiento público, ambas de capital oficial y adscritas a dicho municipio. Una de ellas, denominada Empresas Varias de Medellín, tiene a su cargo la recolección de basura, el aseo público, la administración de la feria de ganados y el manejo de las plazas de mercado mayoristas y minoristas de la ciudad. La otra, denominada Empresas Públicas de Medellín, atiende bajo una sola persona jurídica los servicios de distribución de gas por red generación y distribución de energía eléctrica a nivel de acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones en el área metropolitana de Medellín y en otros centros urbanos del Departamento de Antioquia y de la República de Colombia. En ambas empresas el gerente general es nombrado por el alcalde de la ciudad de Medellín y sus juntas directivas están conformadas por nueve miembros, seis de ellos nombrados directamente por el alcalde y los otros tres escogidos por el mismo funcionario de las listas presentadas por los Comités de Desarrollo y Control Social, creados por la mencionada Ley como espacios para la participación ciudadana en los servicios públicos. El control político de estas empre-

¹ Director de Planeación.

sas está a cargo del Concejo Municipal (Ayuntamiento); el control fiscal, dado que son entidades públicas, lo ejerce la Contraloría Municipal de Medellín y la vigilancia de sus funcionarios la ejerce la Personería Municipal.

La ciudad de Medellín, capital del Departamento de Antioquia, centro industrial de Colombia y segunda en importancia en el país, está localizada en la parte andina de Colombia, sobre la cordillera central, a una altura de 1.450 metros sobre el nivel del mar. La ciudad se extiende, junto con otros nueve municipios, sobre un estrecho valle, conocido con el nombre de "Valle de Aburrá", por el que pasa el río que lleva su mismo nombre. De los 36 millones de colombianos registrados en el censo de 1993, 4,8 millones habitan en el Departamento de Antioquia y 1,7 millón de ellos viven en Medellín, municipio completamente integrado con los otros nueve que conforman el Valle de Aburrá, habitado por 2,5 millones de personas.

Empresas Públicas de Medellín: su creación, naturaleza jurídica y organización

Antes de la creación de Empresas Públicas de Medellín los servicios públicos de electricidad, teléfonos, acueducto y alcantarillado eran prestados directamente y con un muy bajo nivel de integración horizontal por el municipio de Medellín. La falta de autonomía administrativa y financiera se convirtió en un óbice para ajustar el desarrollo de estos servicios al vertiginoso crecimiento de la ciudad, dado que los recursos económicos que generaban se usaban en gran parte para enjugar el déficit fiscal del municipio. Con el fin de solucionar esta situación, y en procura de posicionar a la ciudad como centro industrial del país, aprovechando las ventajas estratégicas que en cuanto a capacidad de generación de energía brinda el Departamento de Antioquia con su escarpada topografía y sus abundantes recursos hídricos, se optó por crear una unidad económica autónoma para organizar, producir, operar y administrar los servicios públicos domiciliarios, con un criterio técnico que asegurara su funcionamiento regular y económico, y que a la vez permitiese una rápida financiación de las expansiones que fuesen necesarias, según lo expresado en los considerandos del acuerdo de creación de Empresas Públicas de Medellín.

Mediante el Acuerdo 58 del Consejo Administrativo de Medellín del 6 de agosto de 1955 se creó el establecimiento público denominado Empresas Públicas de Medellín. Este es una persona jurídica única, de capital público, dedicada actualmente a la provisión de los servicios de energía eléctrica (distribución domiciliaria y generación),

acueducto, alcantarillado, gas domiciliario por red y telecomunicaciones.

La entidad está organizada conforme al criterio que rige al común de las empresas con integración heterogénea, es decir, con gerencias encargadas de atender cada una de las líneas de servicio que ofrece, y las ramas de personal y auxiliares, cuyo cometido consiste en brindar soporte administrativo y financiero, que sirven transversalmente a la organización y hacen efectivas las economías de integración.

La junta directiva es el máximo órgano rector de la entidad. El gerente general ejerce la dirección y la representación legal de las empresas. Para desempeñar sus funciones cuenta con el apoyo de cinco gerentes de servicios (generación de energía, distribución de energía, gas domiciliario, telecomunicaciones y acueducto y alcantarillado); dos gerentes auxiliares encargados de los aspectos administrativo y financiero, tres directores que atienden funciones de personal (planificación, control interno e informática) y un secretario general que brinda asistencia jurídica en relación con los asuntos de la junta directiva. La empresa tiene 6.500 empleados.

Los resultados financieros de Empresas Públicas de Medellín

Entre las públicas, es común encontrar estados financieros con cuantiosos déficit, pues para ellas no existe restricción patrimonial, ya que cuentan siempre con los fondos del estado para subsanar sus pérdidas. Por esto cobran relieve los estados financieros de Empresas Públicas de Medellín, entidad que no ha recibido ningún aporte estatal durante su existencia y que, no obstante ser pública, indica resultados positivos desde hace más de veinte años. Esto sirve, asimismo, para contrarrestar la imagen pública, gracias a una gestión que no es única en Colombia, ya que otras entidades estatales como la Empresa de Servicios Públicos de Cali, la de Pereira, la de Manizales, ECOPEPETROL, etc, han obtenido resultados similares.

A continuación se presentan algunos datos financieros importantes de Empresas Públicas de Medellín correspondientes a 1995:

CUADRO 6.2. INDICADORES FINANCIEROS

Activos totales	US\$4.446,6 millones
Pasivos totales	US\$1.177,1 millones
Patrimonio	US\$3.269,5 millones
Capital de trabajo	US\$ 137,4 millones
Relación activos fijos a total activos	0,96%
Activo corriente/pasivo corriente	1,53
Pasivo total/activo total	26,47%
Patrimonio/activo total	73,53%
Rentabilidad del activo operacional	10,89%
Rentabilidad del patrimonio	12,89%
Ingresos durante 1995	US\$697,0 millones
Incremento de ingresos respecto a 1994	24,5%
Ingresos netos	US\$360,0 millones
Gastos operativos/ingresos operativos	50,15%
Aumento patrimonial/ingresos operación	49,85%
Cobertura de deuda	3,0

Puede observarse que Empresas han alcanzado un importante nivel de activos, conservando un bajo índice de endeudamiento, lo que las fortalece para cubrir los costos financieros anuales. Adicionalmente, los resultados operativos y netos indican la existencia de un estricto control de los gastos de la entidad.

Los servicios que presta la organización tienen distintas tasas de rentabilidad y sus estatutos la obligan a llevar contabilidad separada para cada línea de servicio a fin de anular toda posibilidad de transferencia gratuita de fondos de un servicio a otro. Esto supone una restricción importante que redundará en una ejecución presupuestaria más depurada.

El presupuesto de la entidad para 1997 asciende a US\$ 1.721,3 millones, de los cuales el 54 por ciento se destinará a inversión, el 12 por ciento a servicio de la deuda y el 34 por ciento restante a transacciones de energía y gastos. En cuanto a los recursos 58 por ciento del presupuesto proviene de ingresos operativos y sólo el 17 por ciento se obtiene por medio de crédito. La distribución por servicio es de 64 por ciento para el sector de energía, 21 por ciento para telecomunicaciones y 15 por ciento para acueducto y alcantarillado.

Los servicios que presta Empresas Públicas de Medellín, su presente y futuro

A continuación se presenta una reseña del alcance y de los principales elementos de infraestructura de cada uno de los servicios que presta la entidad, con las cifras oficiales a diciembre de 1995.

Acueducto. Empresas Públicas de Medellín presta este servicio en ocho municipios del Valle de Aburrá y, mediante

cinco sistemas independientes, atienden igual número de zonas veredales. La capacidad total de las siete plantas de tratamiento de agua con que cuentan las empresas es de 17,96 metros cúbicos por segundo. La longitud de sus redes ha crecido un 43 por ciento en los últimos diez años, hasta alcanzar 2.847,4 m en 1995. Al 31 de diciembre de 1995 el servicio de acueducto suministraba agua a un total de 581.710 usuarios, de los cuales 522.704 eran residenciales. Esto significa una población atendida de 2,4 millones de personas, dados los índices de ocupación media por vivienda que caracterizan a las zonas atendidas, lo que representa una cobertura del 98,4 por ciento en dichas áreas, logro importante si se compara con la cobertura media del país en zonas urbanas, que asciende al 75 por ciento y con la de América Latina que está alrededor del 77 por ciento. La calidad del agua suministrada supera ampliamente las normas del Ministerio de Salud de Colombia y de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud y la AWWA.

Las concesiones de agua que tiene Empresas y la capacidad de embalse y de tratamiento que poseen le aseguran a la entidad la posibilidad de atender la demanda, aun cuando se alcancen los niveles de saturación habitacional en sus áreas de servicio. Por tal motivo, el plan de desarrollo de este servicio para el período 1995–1999 se centra en optimizar el sistema y en establecer niveles adecuados de conservación y control de agua, sin dejar de lado la atención a la inversión social y los programas destinados a mantener la ampliación normal del sistema.

En cuanto a la atención de daños, el 58 por ciento de los desperfectos se solucionan durante el primer día y el 93,5 por ciento antes de transcurridos cuatro días.

Alcantarillado. El sistema de alcantarillado de Empresas Públicas de Medellín abarca la zona urbana de ocho municipios del Valle de Aburrá, donde se localizan 556.235 usuarios, lo que significa una cobertura del 94,7 por ciento de las áreas servidas, que es sensiblemente superior al promedio nacional del 60 por ciento, y al latinoamericano del 47. Para atender a los usuarios del sistema de alcantarillado Empresas disponía al cierre del año 1995 de 3.059,5 km de redes para transportar aguas pluviales, aguas servidas y combinadas, lo que significa un crecimiento del 43 por ciento en la década. Dentro del programa de saneamiento del río Medellín, principal curso de la región, se contaba a la mencionada fecha con 225,5 km de colectores, paralelos a las quebradas y con 32,4 km de interceptores paralelos al río, los cuales descargarán sus aguas en las futuras plantas de tratamiento de aguas residuales.

Empresas dedicará gran parte de sus esfuerzos durante los próximos diez años a la ejecución de obras de saneamiento, con el fin de recuperar la calidad del recurso hídrico del Valle de Aburrá. Para ello impulsará el concepto de alcantarillado completo, que incluye la conexión de viviendas no servidas, la unión de las redes secundarias de alcantarillado al sistema de colectores y de interceptores y, por último, la construcción y puesta en operación de un sistema de tratamiento de aguas residuales, que comenzó a hacerse realidad con la construcción de la Planta San Fernando iniciada en 1995. Dicha planta de tratamiento de aguas residuales, que entrará en funcionamiento en el segundo semestre del año 1999, conllevará una inversión de aproximadamente US\$ 72 millones y tendrá una capacidad inicial de tratamiento de 1,8 m³/seg, que podría aumentar hasta llegar a 4,8 m³/seg. Los servicios de acueducto tienen 2,88 trabajadores por cada 1.000 instalaciones frente a un promedio nacional de 5,5.

Energía eléctrica. Empresas Públicas de Medellín presta directamente el servicio de energía eléctrica a 19 municipios del Departamento de Antioquia y además, por medio del sistema de venta en bloque o de venta a la Empresa Antioqueña de Energía, extienden su servicio a otros 101 municipios antioqueños. En 1995 la entidad contaba con 679.010 instalaciones, que demandaron 6.393.581 miles de kilovatio/hora, pudiéndose asegurar que en el Valle de Aburrá se atendió el 100 por ciento de las necesidades, frente al promedio nacional de 85 por ciento. La capacidad efectiva instalada en las plantas de generación de Empresas Públicas de Medellín, todas ellas hidroeléctricas, ascendía en diciembre de 1995 a 1,708 MW, que representaba el 17,7 por ciento de la capacidad instalada en el país. La energía generada en las centrales durante 1996 sumó 8.836 gigavatio/hora.

Desde 1993 y hasta 2002, el servicio de energía orientará sus esfuerzos e inversiones al fortalecimiento de su estructura básica y a la expansión de sus sistemas de generación y distribución, con el objeto de continuar garantizando el suministro de energía eléctrica con altos niveles de calidad, cobertura y continuidad. A tal efecto se inició la construcción del proyecto hidroeléctrico Porce II, que entrará en operación a fines de 1999 y determinará un aumento de 392 megavatios en la capacidad instalada de la entidad. Asimismo, se autorizó recientemente la construcción de una central térmica de 300 megavatios, que deberá estar en operación en mayo de 1998. Sumado a todo lo anterior se adelantan los diseños de la central hidroeléctrica Nechi, cuya construcción se decidirá cuando lo aconseje la evolución de la demanda. En términos generales, se cuenta con

una amplia cartera de proyectos de generación, que ofrece condiciones de expansión muy flexibles para atender una parte importante del crecimiento de la demanda en el país. Al sumar la capacidad prevista de los proyectos que se encuentran en fase de reconocimiento, de prefactibilidad y de factibilidad, se totaliza 8.385 megavatios. En cuanto a la calidad del servicio, el número de interrupciones con una duración de tres minutos o mayor en un mes es de 15, el 80,44 por ciento de los desperfectos se repara durante las primeras tres horas y el 91,64 por ciento se atiende antes de seis horas.

Gas domiciliario. Empresas Públicas de Medellín recién comenzó a operar este servicio. El programa de popularización del servicio apunta a establecer un sistema de distribución domiciliar para usos residencial, comercial, industrial y de transporte, y comprende la construcción, operación y mantenimiento de redes, para cubrir los municipios que conforman el Valle de Aburrá, con una meta de 500.000 usuarios para el año 2002. Los habitantes del Valle de Aburrá no están familiarizados con el uso de este combustible, ante lo cual se puso en práctica, desde 1992, una estrategia dirigida a facilitar el posicionamiento del servicio del gas y su futuro ingreso al mercado. La estrategia consiste en ofrecer a los clientes actuales de Empresas Públicas de Medellín la construcción de redes locales y tanques estacionarios para el suministro de gas propano (GLP), el cual será posteriormente sustituido por gas natural. Adicionalmente, se iniciaron conversaciones con entidades financieras en procura de que financien los costos de construcción de las redes internas para los usuarios residenciales.

A lo anterior se suma un importante esfuerzo dirigido a capacitar obreros y profesionales para el manejo de este nuevo servicio. Se acordó con las universidades la creación de una cátedra en las facultades de ingeniería civil y de arquitectura con el fin de iniciar en las técnicas del gas a los futuros profesionales y, además se dicta, en forma periódica, seminarios y cursos con este mismo fin.

Telecomunicaciones. Al finalizar el año 1995 había 675.498 suscriptores de telefonía básica y 795.015 líneas instaladas, de las cuales el 70 por ciento eran digitales. Ello permitió alcanzar una densidad de 29,73 líneas por cada 100 habitantes, que es la más alta en América Latina donde solo se alcanza a 13 líneas por cien habitantes y de Colombia donde este número asciende a 10. La cobertura residencial de 69,75 por ciento en las áreas atendidas por las Empresas. Por su parte, el sistema de teléfonos públicos contaba a fines de 1995 con 9.148 aparatos de los cuales 3.826 funcionaban mediante cobro convencional, 2.510 operaban

sin cobro, 1.292 eran de administración compartida y 1.510 eran teléfonos de los denominados inteligentes. La telefonía local básica conmutada se ofrece con servicios especiales tales como transferencia de llamada, marcación abreviada, despertador automático, código secreto, llamada en espera y conferencia tripartita. También se ofrecen los servicios de "Busca personas" y troncales.

En cuanto a los índices de calidad del servicio, la espera para la conexión de un nuevo suscriptor es inferior a quince días, el 76 por ciento de los desperfectos se corrigen dentro de las primeras 48 horas y el número de averías por abonado por año es de solo 0,31. Además, la empresa cuenta con un centro de control que permite revisar en tiempo real el estado de sus redes y sistemas.

Durante el quinquenio 1995-1999, Empresas Públicas de Medellín incorporará los proyectos necesarios para conservar el liderazgo en el sector y seguir siendo el sistema de telefonía básica de mayor cobertura en Colombia. Para esto se elevará la densidad en el servicio hasta 30,2 líneas por cada 100 habitantes y tratará de extenderse a los campos de los servicios de larga distancia nacional e internacional, transmisión de datos y transporte y distribución de servicios de video para entretenimiento.

Factores fundamentales del éxito de Empresas Públicas de Medellín

El éxito empresarial de una entidad no sólo encuentra sus razones en condiciones internas tales como la cultura institucional, los criterios de gestión y el manejo estratégico de los negocios; sino que también está determinado por factores externos tales como la lealtad que haya logrado desarrollar en sus clientes, la confianza que tengan los inversionistas en el desempeño de la entidad y, para una empresa pública, la compatibilidad de los objetivos que le imponga el estado con los objetivos empresariales de la entidad, el grado de autonomía que le otorgue la autoridad estatal a la empresa y a sus administradores, por solo nombrar algunos.

Hay varios factores clave para que el nivel de gestión de Empresas Públicas de Medellín sea catalogado como exitoso tanto en Colombia como en el exterior, la misión de la entidad es uno de ellos. Fue formulada con una amplia visión de futuro e instando a los empleados a asumir un profundo compromiso con la empresa y con la comunidad en general. La misión se convirtió en guía permanente de los funcionarios, que la hicieron parte de su conducta cotidiana y con ello, además de atender los postulados empresariales, dieron origen a lo que en las Empresas se conoce como el "Círculo Virtuoso": la ciudadanía estima y cuida a Empresas porque ésta le sirve y la atiende con calidad y

oportunidad y, de su parte, Empresas procuran incrementar ese afecto por vía del mejoramiento de sus servicios. El texto entonces de la misión es:

Empresas Públicas de Medellín existe para brindar los mejores servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas por red y telecomunicaciones a todos los habitantes de Medellín y a los municipios con que se contrate, al mínimo costo y con las mejores condiciones de calidad, cobertura y oportunidad; así como para proteger y mejorar el ambiente en todo lo relacionado con la prestación de sus servicios.

Cuatro objetivos fundamentales se derivan de la misión. El primero consiste en la permanencia de Empresas como una de las partes más importantes del patrimonio de la comunidad. Mediante este propósito se liga toda actividad de la entidad al concepto de largo plazo, procurando asegurarse la supervivencia. El segundo objetivo es asegurar el crecimiento de Empresas Públicas de Medellín mediante la expansión de sus servicios, la mejora de sus estándares de calidad y la consecución de mayores niveles de cobertura y de nuevos mercados. El tercer objetivo es generar realmente los beneficios sociales que la comunidad espera a partir de los servicios que presta la entidad. Por último, Empresas Públicas de Medellín se obliga a ser motor de la economía local, regional y nacional.

Para lograr sus objetivos, Empresas se atienen a varios principios muy claros, a saber:

El rigor conceptual, expresado por medio del rigor jurídico, gerencial, técnico y financiero. El primero se manifiesta en el total cumplimiento de la Constitución y la Ley por parte de la entidad y sus funcionarios, en todos sus actos.

El rigor gerencial se hace efectivo mediante la administración y control rigurosos de la entidad, de sus recursos y de sus actividades.

El rigor técnico se manifiesta en la planificación a largo plazo y en la selección, adquisición, montaje y operación de los recursos tecnológicos más adecuados para cada desarrollo.

El rigor financiero consiste en el manejo ortodoxo del dinero, para garantizar la viabilidad económica y financiera de la Institución.

Función social. Dos de los lemas de la entidad: "Usted es nuestra razón de ser" y "Empresas Públicas de Medellín: fuente vital de bienestar y progreso", expresan adecuadamente el compromiso social de su actividad empresarial.

Idoneidad del personal. Sólo la gente buena y comprometida hace bien su trabajo. Por esta razón Empresas Públicas de Medellín cuida de que sus funcionarios sean las personas con la idoneidad profesional y humana que cada

cargo requiere y procuran desarrollarlos, capacitarlos y actualizarlos adecuadamente.

Capacidad planificadora. El Valle de Aburrá ha sufrido un vertiginoso proceso de crecimiento y urbanismo. Más del 90 por ciento del espacio urbano actual no estaba construido a comienzos del presente siglo. En lo que va del siglo XX Medellín multiplicó por cincuenta su población.

Este crecimiento desmesurado plantea grandes demandas a las entidades encargadas de prestar los servicios públicos en la ciudad, quienes deben dar respuestas oportunas y no generar tensiones adicionales en la comunidad, recurriendo para ello a las mejores prácticas planificadoras.

La clara relación con la autoridad municipal, propietaria de Empresas Públicas de Medellín, constituye otro de los factores claves para su éxito. El mantenimiento de la autonomía administrativa, presupuestal y financiera cerró los espacios propios para el exceso de burocracia, asignación ineficiente de recursos y vinculación de objetivos municipales pero no empresariales. A partir de esa autonomía, Empresas han logrado que las decisiones administrativas, de inversión y operación sean tomadas exclusiva y autónomamente por los órganos directivos de la entidad.

Los índices de calidad y cobertura que presentan Empresas Públicas de Medellín y los resultados económicos que logra son prueba evidente de que la entidad ha cumplido con los propósitos que animaron su creación, cuya más clara expresión se da en los artículos de sus estatutos que se transcribe a continuación y que al servir como guía permanentemente para su accionar, aseguran a la ciudad una

decidida participación de Empresas en su desarrollo.

Artículo 14: “Descentralización y apoliticidad. El Establecimiento es una entidad descentralizada autónoma y apolítica”.

Artículo 15: “Métodos de administración. El Establecimiento se dirigirá con riguroso criterio de eficacia administrativa, empleando los adecuados sistemas técnicos de organización de empresas, con el fin de obtener su objeto primordial que es el garantizar a la ciudadanía el funcionamiento regular permanente y económico de servicios públicos necesarios y el de fomentar el progreso de Medellín con el estímulo para la organización de nuevas industrias y el crecimiento de las ya establecidas”.

Artículo 16: “Conservación del Patrimonio. El Establecimiento se administrará procurando la conservación del patrimonio y la formación del indispensable para atender al crecimiento normal de los servicios de acuerdo con las necesidades de la comunidad”.

Por otra parte el Art. 23 del acuerdo de constitución expresa:

Artículo 23: “Empresas Públicas de Medellín, será una entidad apolítica dirigida con un riguroso criterio de eficacia administrativa, para lo cual emplearán adecuados sistemas técnicos de organización de Empresas, con el fin de obtener su objetivo primordial que es el garantizar a la ciudadanía el funcionamiento regular, permanente y económico de servicios públicos necesarios y el de fomentar a la vez el progreso de Medellín con el estímulo para la organización de nuevas industrias y el crecimiento de las ya establecidas”.

Aguas Argentinas: cuatro años después de la concesión

Juan C. Fontana¹

En 1989, Argentina inició un ambicioso programa de reforma del Estado con el fin de superar años de ineficiencia y mala administración. Obras Sanitarias de la Nación, la entidad encargada de los servicios de agua potable y alcantarillado de la región del Gran Buenos Aires, no constituía una excepción a la lista de empresas deficitarias administradas por el Estado. Empeoraba aún más las cosas el hecho de que el servicio se hallaba al borde del colapso, y la empresa carecía de los recursos humanos y financieros necesarios para enfrentar la tarea de rehabilitar y expandir los servicios. En consecuencia, el gobierno decidió privatizar la empresa, mediante un esquema basado en la concesión a largo plazo del servicio.

Después de un proceso de licitación, la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado fue adjudicada a Aguas Argentinas, un consorcio argentino-europeo encabezado por Lyonnaise des Eaux, por un período de 30 años.

En la zona de la concesión viven 9 millones de habitantes, de los cuales, en el momento de otorgarse la concesión, menos del 70 por ciento contaba con servicios de agua potable y el 58 por ciento (o sea alrededor de 5 millones de personas) con servicios de alcantarillado.

Objetivos

El contrato de concesión tenía como principales objetivos el restablecimiento y el mantenimiento del nivel de servicios, la expansión de los servicios de agua y alcantarillado, y la incorporación progresiva del tratamiento de los desechos, que prácticamente no existía en el momento de adjudicarse la concesión. El desafío que enfrentaba la empresa era el cumplimiento de esos objetivos manteniendo al mismo tiempo un nivel razonable de precios. En la prácti-

ca, las tarifas son hoy un 17 por ciento inferiores a las que se aplicaban en el momento de la privatización.

Resultados hasta diciembre de 1996

En la actualidad la empresa muestra importantes resultados, habiendo logrado invertir en este período casi US\$ 800 millones, cifra superior a la de los recursos invertidos en el sistema durante muchas décadas. La capacidad de producción de agua se incrementó un 35 por ciento, con un total de 1.400.000 habitantes conectados a los servicios de agua y 750.000 a los servicios de alcantarillado.

El flujo de caja provino principalmente de los ingresos operativos, incrementados notablemente a través de un programa muy agresivo que se concentró en los usuarios existentes, aprovechando al máximo el régimen de tarifas vigente. Al mismo tiempo, los costos se redujeron drásticamente en comparación con los niveles anteriores a la privatización.

Como consecuencia de la calidad del proyecto y del respaldo de los patrocinadores, se contó con financiamiento desde el inicio mismo de la concesión. La relación desarrollada con la Corporación Financiera Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y otros bancos comerciales permitió a Aguas Argentinas obtener recursos a largo plazo por un monto de más de US\$500 millones. Dicho financiamiento, más el efectivo generado internamente, se destinó al cumplimiento de los compromisos de inversión.

Eficiencia

Los crecientes ingresos e inversiones constituyen sólo dos aspectos de las mejoras logradas.

La eficiencia operativa es parte integral del plan de negocios de Aguas Argentinas y representa un permanente de-

¹ Jefe Financiero Principal, Aguas Argentinas.

safío para la administración de la empresa. Si bien el personal se redujo de 7.365 empleados en mayo de 1993 a 4.200 en la actualidad, el plan de inversiones ha generado aproximadamente 8.200 nuevos empleos en los subcontratistas. Por lo tanto, el impacto global sobre la mano de obra ha sido positivo, creándose 5.000 empleos, al tiempo que los salarios promedio del personal sindicalizado se ha incrementado un 46 por ciento.

Además, las pérdidas de agua, que en 1993 alcanzaban al 43 por ciento, se han reducido al 31 por ciento, lográndose en menos de cuatro años la meta fijada para el año 15 de operación de la empresa, mientras que las reparaciones se efectúan en promedio en menos de 24 horas. La productividad, medida por el costo anual por cliente, aumentó un 10 por ciento entre 1995 y 1996, previéndose que experimentará una mejoría adicional de más del 7 por ciento en 1997. Por su parte, las bajas tasas de recaudación, que constituyen un factor clásico en la mayor parte de los servicios públicos, mejoraron espectacularmente del 82 por ciento al inicio de la concesión, a más de un 97 por ciento en la actualidad. Por último, la satisfacción global, medida mediante encuestas independientes, es de alrededor del 90 por ciento.

Problemas que aún enfrenta la empresa

Evolución macroeconómica

Después de años de inestabilidad económica, Argentina es actualmente un país sin inflación. Este hecho, altamente positivo para la economía en general, ha tenido un impacto negativo sobre el costo real de financiamiento de la empresa. Las tasas actuales de mercado en Argentina, que se hallan en un nivel del 9 por ciento anual, son muy elevadas en comparación con la inflación.

El sistema de revisión de tarifas previsto en el contrato se activa cuando una fórmula polinómica, basada en el costo del concesionario, alcanza al 7 por ciento. Dicha fórmula parecía adecuada en el momento en que se suscribió el contrato, cuando la inflación anual se hallaba alrededor o incluso por encima de esa cifra. En la actualidad, con una inflación prácticamente de cero, la fórmula polinómica se ha mantenido en el 5 por ciento durante los dos últimos años. Ello significa que el concesionario ha debido absorber algunos aumentos en los costos operativos y financieros sin poder compensar ese aumento mediante ajustes de tarifas.

Deficiencias en la planificación original

La baja inflación estuvo acompañada de un marcado incremento de la tasa de desempleo. El principio fundamental de la expansión del servicio era una obligación mutua

entre el concesionario, que debía ampliar la red y conectar a nuevos usuarios, y los clientes, que debían pagar una parte del costo del servicio.

El costo de esta expansión se repartiría de la siguiente manera:

- el concesionario debía pagar la tubería principal y la red primaria, y
- el cliente debía pagar la red secundaria y las conexiones individuales (carga de infraestructura).

Esta estructura aparentemente simple dejó de funcionar cuando debió confrontar el contexto económico y social vigente en algunas de las zonas objeto de la expansión. La disposición a pagar los cargos de infraestructura es muy heterogénea en las distintas zonas de la concesión, creando malestar entre los clientes de los vecindarios más pobres. Además de ello, los políticos no comparten un mismo punto de vista acerca de la forma de solucionar el problema, lo que complica aún más las cosas y las posibles soluciones.

El organismo regulador

Si bien reconoce los logros alcanzados por el concesionario y admite los problemas causados por algunas rigideces del contrato, el organismo regulador mantiene serias discrepancias con el concesionario.

Su primera queja se relaciona con la información recibida del concesionario, que considera insatisfactoria y que no permite entrar en detalles que son importantes desde el punto de vista del organismo. En consecuencia, expresa algunas dudas acerca de la eficiencia lograda en materia de costos operativos y de inversión.

Pero la principal dificultad entre el organismo regulador y el concesionario se relaciona con la interpretación de la naturaleza del contrato, es decir, si se trata de un contrato de medios o de objetivos, y si permite alcanzar las metas contractuales con medios diferentes de los contemplados originalmente.

Conclusión

La concesión se inició exitosamente, pero el proceso de licitación incluyó varias rigideces en el contrato, las que, junto con algunos cambios en el contexto económico, están ahora obstaculizando la evolución de la concesión. El concesionario ha expresado la necesidad de adaptar el contrato con el fin de lograr un mejor rendimiento a largo plazo. Es preciso acercar los diferentes puntos de vista sobre este aspecto, y tener en cuenta la realidad actual, para asegurar que el desarrollo futuro de la concesión continúe siendo tan exitoso como lo ha sido hasta ahora.

Microempresas de gestión ambiental urbana

Jorge Price¹

En este documento se presenta la experiencia del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) en el establecimiento de microempresas de gestión ambiental urbana (MEGA) en la ciudad de Lima, cuya finalidad es generar empleos para mujeres jefes de hogar, y solucionar el grave problema provocado por un inadecuado manejo de los servicios públicos ambientales.

La ciudad de Lima confronta un grave deterioro de la gestión ambiental², del cual son síntomas las 700 toneladas de desechos líquidos que se vierten diariamente al mar, el caos del transporte urbano con un parque vehicular que permanentemente contamina el ambiente, la inadecuada administración de los espacios públicos, y los servicios deficitarios e ineficaces de aseo urbano. El aseo urbano³ es quizá uno de los problemas ambientales más evidentes y más graves de la ciudad.

Organización de los servicios de aseo

Los municipios

Lima Metropolitana está conformada por cuarenta y tres distritos y una zona céntrica denominada Cercado. Cada distrito cuenta con un Municipio Distrital independiente y autónomo, y también existe un Municipio Provincial, que está a cargo del Cercado, y teóricamente de normar y “dirigir” el desarrollo urbano de toda la ciudad. En su conjunto, Lima Metropolitana alberga a 6.932.000 habitantes.

Cada uno de estos municipios, incluyendo el provincial, asume independientemente la responsabilidad de regular y operar los servicios de limpieza y barrido, así como los de

recolección y transporte de los desechos en sus respectivas jurisdicciones.

El Municipio Provincial de Lima se encarga, además, de la eliminación de los residuos de toda la ciudad⁴. Cada municipio establece sus tasas de aseo urbano, que se aplican y cobran independientemente.

Modalidad del servicio

Para brindar el servicio de aseo urbano las municipalidades pueden optar por la administración directa de la propia municipalidad, por empresas municipales o por empresas con participación municipal, por empresas estatales o privadas mediante concesión o por cualquier otra modalidad permitida por la ley. Los municipios, por lo general, recurren a la administración directa, a pesar de la promoción de la inversión privada en las actividades de saneamiento que impulsan el Congreso y el poder ejecutivo.

Generación de desechos sólidos

En Lima se generan 3.565 toneladas diarias de desechos sólidos. De este total, 20,75 por ciento proviene del comercio, la industria y entidades diversas; 78,40 por ciento se origina en los domicilios particulares y 0,85 por ciento corresponde a los hospitales. La generación de residuos asciende a 0,589 kilogramos diarios por habitante y como es obvio, guarda relación con la capacidad de consumo de la población y con su nivel de ingresos. Así, por ejemplo, en un distrito eminentemente popular, es de 0,38 kilogramos diarios por persona mientras que el de un distrito de clase media y alta, es de 1,00 kilogramos. Los desechos sólidos se componen de 46,5 por ciento de materia orgánica y 53,5 por ciento de materia inorgánica. De esta última, 16,7 por ciento es materia con valor de cambio y 36,8 por ciento es materia sin valor de cambio.

De las 2.130 toneladas de desechos diarios que se recogen en Lima, sólo se elimina en forma adecuada—esto es, téc-

¹ Director Ejecutivo del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES).

² La gestión ambiental urbana comprende los servicios de aseo urbano, el mantenimiento de las áreas verdes y espacios públicos, los servicios higiénicos públicos, el control de las fuentes de agua y de las aguas servidas.

³ El aseo urbano abarca la limpieza y barrido de las vías públicas, y la recolección, transporte y eliminación de los desechos sólidos.

⁴ Esto se lleva a cabo en dos vaciaderos sanitarios, Zapallal y Portillo Grande, que en la actualidad han sido adjudicados en concesión a una empresa privada.

nica y sanitariamente—algo más de 1.100 toneladas. Quedan sin procesar en su mayor parte en los barrios pobres, aproximadamente 1.030 toneladas, que son utilizadas para el reciclaje informal, para alimentar cerdos⁵, o se arrojan a los descampados, a los ríos y a las propias calles. Se calcula que 571 toneladas del total de desechos que se produce diariamente en la ciudad de Lima, son recuperables para nuevo uso o reciclaje y que 5.000 personas—y sus familias—viven de la recuperación de desechos, que llevan a cabo en condiciones no sólo informales, sino básicamente inhumanas.

Aspectos económicos y financieros

El costo mensual de los servicios de aseo urbano en Lima asciende a US\$ 3.022.420 (es decir, US\$ 47 por tonelada), cifra que es superior al costo estándar de los sistemas convencionales en América Latina⁶. Evidentemente, se trata de un sistema ineficiente.

Del total que se gasta en los servicios de aseo urbano en Lima, sólo algo más de US\$ 500.000 se originan en los ingresos por concepto de aseo urbano (16,5 por ciento) y el resto se sufraga con otros ingresos, particularmente con transferencias del gobierno central.

Aparentemente, y según la versión frecuente de las autoridades municipales, el problema del aseo urbano es financiero, pero hasta diciembre de 1993 los municipios de Lima recibían alrededor de US\$ 2.300.000 al mes⁷ por concepto de los arbitrios de aseo urbano. De acuerdo con los estándares latinoamericanos, con este monto se habría podido recoger y tratar adecuadamente más del 80 por ciento de la basura que producía Lima⁸; pero, como es notorio, la ciudad por lo menos en los últimos veinte años, nunca estuvo lo suficientemente limpia.

Desde 1981 hasta 1993, la recaudación de los arbitrios del aseo urbano se efectuó por intermedio de la Empresa de Energía Eléctrica de Lima⁹. Cuando se restableció el sistema de cobro directo, los municipios de Lima previeron una cobranza de US\$ 4.500.000 mensuales, pero hasta la fecha no se llega a recaudar siquiera el 12 por ciento de esta cifra (poco más de US\$ 500.000 mensuales).

⁵ Se estima que 800 toneladas son destinadas diariamente a la alimentación de cerdos en los cientos de criaderos clandestinos cercanos a los basurales de la ciudad.

⁶ Se ha tomado como costo estándar US\$ 34.00 por tonelada, lo que incluye barrido, recolección, transporte, eliminación final y 10 por ciento para gastos educativos.

⁷ Desde enero de 1994 esta cifra se ha reducido a alrededor de 20 por ciento, dado que, por una disposición del gobierno central, los arbitrios de limpieza pública ya no son cobrados por intermedio de la empresa de electricidad de Lima.

⁸ Considerando US\$ 28 por tonelada recogida y eliminada, y sin tomar en cuenta barrido y gastos educativos.

⁹ Este sistema de cobranza, que implicaba la aplicación de un porcentaje sobre el consumo de la energía eléctrica, pese a sus muchas deficiencias, es la mejor forma conocida de hacer efectiva la cobranza de los arbitrios de aseo urbano en países como el Perú.

Estrategias, procesos, acciones y medidas adoptadas

Para el IPES el problema del aseo público se debe a la dificultad estructural de los municipios para atender total y directamente los servicios con su propio personal, en forma eficaz y eficiente; al elevado costo de operar los servicios ambientales con sistemas convencionales; y a la actitud desaprensiva de la población frente a las dificultades ambientales.

A las tres causas centrales indicadas anteriormente debe agregarse, en el caso de Lima, la existencia de cuarenta y tres autoridades (los municipios, donde cada uno de los cuales hace lo que quiere y lo que puede con respecto al aseo urbano; una legislación frondosa, desordenada, dispersa y—en algunos casos—incoherente; la actitud despreocupada de las autoridades municipales dado el “poco atractivo” de los desechos; la carencia de cuadros técnicos y profesionales adecuados; y los déficit de infraestructura vial urbana.

Estrategia

Frente a ello, se trata de poner en práctica una nueva estrategia de promoción de ciudades saludables, conforme a los principios del desarrollo urbano sostenible y de eficiencia en la función pública. Esta estrategia está basada en el fortalecimiento de los poderes locales mediante la descentralización de los servicios municipales y la aplicación de mecanismos que alienten la participación democrática de la población en los asuntos del gobierno local.

La iniciativa de las MEGA tiene por objeto atender los problemas indicados por medio de la transferencia de los servicios ambientales municipales a microempresas privadas—preferentemente de carácter asociativo—que se crean con las organizaciones sociales de una determinada localidad. Así se procura resolver el problema de la gestión ambiental urbana, atendiendo de manera directa las causas principales que la originan por la vía de

- impartir eficiencia a la gestión ambiental mediante la transferencia de los servicios correspondientes a microempresas privadas;

- reducir los costos de inversión, y sobre todo, los de operación de los servicios ambientales, recurriendo a sistemas no convencionales caracterizados por el empleo de tecnologías apropiadas y el uso intensivo de mano de obra; y,

- dar participación activa a la población en la solución de los problemas ambientales, esto es, buscando modificar sus actitudes.

Aspectos técnicos de las MEGA

La idea central es la promoción y organización de microempresas privadas (preferentemente de carácter asociativo) para que, con una organización eficiente, tecnologías apropiadas y uso intensivo de mano de obra, se hagan cargo de la prestación de los servicios ambientales urbanos. Los siguientes son los diversos tipos de actividades que llevan a cabo esas empresas:

- Barrido y limpieza de calles y avenidas.
- Recolección y transporte de residuos sólidos.
- Eliminación final de basura.
- Mantenimiento de estacionamientos y jardines.
- Administración de parqueos públicos.
- Servicios higiénicos públicos.
- Segregado y reciclaje.

Los objetivos de las MEGA son garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios ambientales urbanos, por medio de su descentralización; crear nuevas fuentes de empleo estable y permanente; hacer partícipe a la comunidad en la solución del problema ambiental urbano en favor del bienestar social de los ciudadanos, y reducir el riesgo de enfermedades infecto-contagiosas con el fin de elevar el nivel de vida de la población.

Los beneficiarios de la labor de estas empresas son las comunidades que reciben los servicios municipales en forma eficiente y oportuna; las corporaciones municipales, que al transferir la prestación de los servicios, mejoran la calidad y eficiencia de éstos, disminuyendo costos y recibiendo el reconocimiento de sus comunidades, y los integrantes de las MEGA que se forman, porque logran empleo, se convierten en propietarios y su trabajo es valorizado socialmente.

Etapas para la formación de MEGA

Su formación se divide en tres etapas:

- *El diagnóstico de los problemas y la propuesta de solución.*

Antes de cada intervención, y con una activa participación comunal, debe realizarse un diagnóstico de los problemas ambientales y la formulación de un expediente técnico que deberá comprender:

- La factibilidad de la privatización de los servicios ambientales por medio de las MEGA. Cuando la privatización incluya los servicios de recolección, transporte, eliminación y aprovechamiento de los desechos recuperables (segregado y reciclaje), es necesario realizar un estudio que permita a los municipios y a las comunidades conocer con exactitud las cantidades y la calidad de los desechos sólidos que se generan en cada lugar; y

- el diseño técnico definitivo de un sistema de gestión ambiental basado en la operación de las MEGA, ubicación, tipos y número de microempresas, dimensión, diseño de las operaciones, organización, costos y financiamiento. Complementariamente, se formula un programa de asistencia técnica, seguimiento y evaluación del sistema.

■ *Puesta en marcha del sistema de gestión y de las MEGA*

Una vez concluida la etapa anterior, se inicia la puesta en marcha de las empresas, que comprende:

- Coordinación con las municipalidades y las organizaciones vecinales para obtener su aval y lograr su participación en la ejecución del proyecto.
- Promoción y organización de los grupos beneficiarios, que incluye:
 - Difusión del proyecto, básicamente a nivel de las viviendas que se atenderán.
 - Organización de los grupos, convocatoria (a cargo de la propia comunidad), motivación y selección de los candidatos.
 - Formación y capacitación de los candidatos en saneamiento ambiental y salud, gestión empresarial y operación de los servicios.
 - Selección de trabajadores. Aquéllos que pasan un examen médico y obtienen los mejores puntajes en pruebas de conocimientos y comprensión de temas (operaciones básicas y comprensión de textos).
 - Constitución de las empresas, que comprende:
 - El financiamiento para activos fijos y capital de trabajo, que deberá ser devuelto en un período de dos a tres años.
 - La selección de una forma jurídica¹⁰.
 - La organización para la gestión.
- Puesta en marcha de las MEGA. Las empresas empiezan a operar después de haber firmado el contrato de concesión de servicios con la municipalidad o con la comunidad pertinentes. En todos los casos deben haber contratado a un contador externo (que además les dará apoyo en la gestión empresarial).

■ *La ejecución de un programa de educación ambiental*

Un aspecto fundamental de la puesta en marcha de estas empresas es la ejecución de un programa de educación ambiental, que se lleva a cabo simultáneamente con la conformación y prestación de los servicios y comprende la realización de tres tipos de campañas ambientales:

- de carácter masivo, para toda la población, recu-

¹⁰ Las MEGA se constituyen legalmente, en una primera etapa que no debe exceder los tres meses, en empresas de hecho. Luego de los tres meses iniciales deben obtener su personería jurídica. La forma societaria debe ser seleccionada por los propios trabajadores.

- riendo a los medios de comunicación existentes en la localidad;
- dirigida de manera específica a los vecinos que recibirán directamente los servicios; y,
- orientada a la población de las escuelas y colegios de los lugares en los que se brindarán los servicios.

Responsables de la puesta en marcha de las MEGA

Las municipalidades

El papel de las municipalidades en la adecuada puesta en marcha de las MEGA es decisivo. De ellas depende la contratación de las MEGA o el otorgamiento de autorización para que sean contratadas directamente por las comunidades. De forma específica, las responsabilidades que corresponden a las municipalidades son (i) autorizar y avalar la ejecución del expediente técnico; (ii) revisar y aprobar la propuesta resultante del expediente técnico; (iii) contratar o autorizar su funcionamiento; (iv) regular y fiscalizar el servicio que prestan facilitando su adecuado funcionamiento; y (v) evaluar de manera permanente el servicio que se presta, junto con la población y las propias MEGA.

La comunidad

La participación de la población es decisiva para el funcionamiento adecuado de estas empresas, y sin ella el riesgo de fracaso es total. La población debe estar presente en todas las etapas de su creación y funcionamiento y sus responsabilidades concretas son: participar en la formulación del expediente técnico; proponer por intermedio de sus organizaciones representativas, de preferencia vecinales, a los candidatos a trabajadores, que son elegidos entre los desempleados del lugar; y supervisar, de forma organizada, los servicios que presta la empresa. Dicha supervisión conlleva el mantenimiento de un vínculo permanente con las MEGA y el establecimiento de canales de comunicación formales con el municipio, a efectos de informarle sobre la marcha de los servicios que presta cada una de ellas.

Las MEGA

Son la base del proyecto, y de sus trabajadores y la calidad de su gestión depende su éxito final. Los trabajadores asumen la doble responsabilidad de servir a su comunidad y de autoadministrar su propia unidad económica. Las MEGA,

tienen los cometidos concretos de constituir una organización eficiente; autoadministrarse adecuadamente para garantizar la operación eficiente de los servicios, y ejecutar programas de educación ambiental para la población.

El equipo promotor

La promoción y constitución de las MEGA debe estar a cargo de una entidad de promoción del desarrollo¹¹, que tiene la responsabilidad de brindarles asistencia técnica y “acompañamiento” durante un período de seis meses a un año. La entidad promotora actúa de acuerdo con las municipalidades y las comunidades, para lo cual debe contar con fondos para financiar sus costos de “acompañamiento” y los costos de inversión. Un equipo promotor puede operar en una zona bastante amplia y atender un número indeterminado de estas empresas. Según la experiencia acumulada, se ha calculado que un promotor puede atender simultáneamente a seis empresas y se recomienda tener un coordinador por cada tres promotores, en lugares con una problemática afín.

Resultados alcanzados

Durante el período comprendido entre 1989 y 1994, el IPES promovió la creación de 131 MEGA en Lima Metropolitana. Según los resultados de una evaluación ex post externa, al 31 de diciembre de 1995 sólo se hallaban en funcionamiento 105, de acuerdo con el siguiente detalle:

- 51 de recolección;
- 22 de barrido de calles y avenidas;
- 9 de parques y jardines;
- 2 de servicios higiénicos públicos;
- 9 de segregado;
- 12 dedicadas a otros servicios.

Las MEGA de recolección recogen todos los residuos de los barrios en los que operan, que suman 5651 toneladas por día, y han logrado solucionar de manera definitiva el problema de los residuos sólidos en aquellos lugares en los cuales las municipalidades simplemente no prestaban el servicio de aseo urbano. Del total recolectado, el 95 por ciento se lleva a los rellenos sanitarios y el 5 por ciento restante se recupera y posteriormente se comercializa. En conjunto, estas empresas recolectan, transportan y eliminan adecuadamente el 15,88 por ciento del total de desechos que produce Lima Metropolitana.

Las MEGA de barrido limpian con eficiencia 462 km diarios de avenidas, calles y espacios públicos. Rinden 33,33 por ciento más que los trabajadores estables de la municipalidad, y a un costo 26 por ciento menor.

Las MEGA de parques y jardines atienden 72 hectáreas

¹¹ Esta entidad puede ser una ONG, una organización comunal o la propia organización de las microempresas, que busque ampliar sus bases o repetir la experiencia en otras zonas. No es recomendable que las municipalidades o entidades similares contratantes de los servicios de las microempresas se constituyan en entidades promotoras, ya que no es dable ser ofertante y cliente para un mismo negocio, como no lo es ser juez y parte en un juicio.

por día, las de servicios higiénicos eliminan por día 270 toneladas de residuos líquidos, y de segregado procesan 27 toneladas por día.

Las 131 empresas creadas habían generado empleo para 1.215 personas, y las 105 que aún funcionan dan empleo a 952 personas. El promedio de edad de los trabajadores es 31 años entre las mujeres y 39 años entre los hombres. En lo que respecta a la experiencia laboral, el 84,48 por ciento de los trabajadores había tenido experiencia previa de trabajo (en labores eventuales, principalmente como comerciantes informales), y el 15,52 por ciento carecía de experiencia laboral previa. En cuanto a los motivos que los llevaron a formar parte de las MEGA, el 59,48 por ciento lo hizo por el deseo de ganar un sueldo con regularidad, y el 28,45 por ciento por la posibilidad de tener una empresa propia. La principal expectativa de los miembros de las MEGA es continuar operando en sus respectivas localidades. El 50,86 por ciento considera que eso les garantiza ganancias y un sueldo seguro, y para el 49,14 por ciento restante la principal motivación es que contribuyen a solucionar los problemas de aseo urbano o a reducir los riesgos para la salud de la comunidad.

Antes de pertenecer a las MEGA, el 83,68 por ciento de los trabajadores percibía ingresos mensuales inferiores a US\$ 100. Su incorporación incrementó sus ingresos, y actualmente, el 75 por ciento percibe más que esa suma. Se ha estimado que la remuneración promedio mensual es de US\$ 142,65 (124 por ciento más que el ingreso mínimo legal¹²). Sus ingresos familiares apenas llegan a los US\$ 170 mensuales, lo que no alcanza a cubrir una canasta familiar básica¹³. Por ello, conceden una gran importancia a su remuneración, pues ésta representa un aporte muy significativo a sus presupuestos familiares (entre 70 y 100 por ciento). Además, consideran que se trata de ingresos “estables”, lo cual es muy importante dadas las condiciones de inestabilidad del mercado laboral.

Los trabajadores de las MEGA residen en zonas urbanas marginales y gracias a su trabajo en las MEGA, el 40,52 por ciento de ellos han hecho mejoras en su vivienda, y el 17,24 por ciento proyectan hacerlo a corto plazo. Respecto al grado de instrucción de los trabajadores, el 4,35 por ciento son analfabetos, el 30,98 por ciento tienen estudios primarios, el 56,52 por ciento tienen estudios secundarios, y el 8,16 por ciento tienen estudios técnicos y superiores. Cabe señalar la importancia que los miembros de las MEGA confieren a la educación, ya que el 20,69 por ciento de los trabajadores, especialmente los más jóvenes, usa parte de sus ingresos para continuar estudiando, y el 46,55 por ciento apoya la educación de familiares, especialmente sus hijos

y en algunos casos, hermanos. El 54,6 por ciento de los integrantes de las MEGA son mujeres, el 45,5 por ciento varones y el 43,2 por ciento de los trabajadores de las MEGA son jefes de familia de los cuales más de la mitad (56,8 por ciento) son mujeres. El 47,8 por ciento de los gerentes también son mujeres.

Las mujeres tienden a permanecer en las MEGA, mientras que los varones prefieren un trabajo de mayor prestigio social que el de recoger residuos. La mayoría de las mujeres manifiesta haber asumido nuevos papeles en su hogar, donde comparten el trabajo doméstico con sus hijos y en algunos casos con su pareja, iniciando de esta forma un proceso de desarrollo de prácticas democráticas en el seno de sus hogares. Para las mujeres es importante obtener una remuneración por el trabajo que realizan, pero no es menos importante contribuir en la solución de problemas inmediatos de saneamiento ambiental en su localidad, y de esta manera evidencian una visión más integral del problema.

Respecto a la tecnología empleada, los trabajadores encuentran que sus maquinarias y herramientas son de fácil manejo. El 43,6 por ciento de los trabajadores de las MEGA ha tenido problemas de salud, principalmente afecciones en los riñones y las vías respiratorias. El 44,4 por ciento de los casos se consideraron regularmente serios y sólo 9,5 por ciento fueron graves, pero en ningún caso se ha podido determinar que tales enfermedades se hayan originado por la manipulación de residuos sólidos. Sólo 38,1 por ciento tiene acceso a atención médica a través del Seguro Social y hace uso de él. La mayoría de los municipios contratantes no cubren los costos de la seguridad social de los trabajadores de las MEGA y sólo se limitan a sufragar los costos de las remuneraciones. Las MEGA proporcionan a sus trabajadores equipos de protección personal, pero estos equipos se renuevan sólo cuando la empresa cuenta con suficientes recursos para ello, lo cual no es frecuente porque los municipios no aportan recursos para ello.

Población atendida

Las MEGA atienden directamente a 1.330.112 personas por día, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO 6.3. POBLACION ATENDIDA

Actividad	Población atendida
Recolección	1.020.000
Barrido y limpieza de vías	249.712
Servicios higiénicos	900
Áreas verdes	59.500

¹² El ingreso mínimo vital equivale a US\$ 60.

¹³ Establecida en US\$ 261,75.

El 64,7 por ciento de los usuarios y la totalidad de los dirigentes locales coinciden en que les parece bueno e importante que las MEGA operen en sus comunidades, porque

- contribuyen a crear empleos en la comunidad (32,6 por ciento);
- contribuyen a la protección del medio ambiente (31,8 por ciento);
- mejoran el aseo y ornato (25,7 por ciento); y,
- brindan servicios mas eficientes que los que prestan las entidades públicas (18,7 por ciento).

Respecto a la calidad del servicio de las MEGA, el 92,5 por ciento de la población considera que es regular o buena, y el 7,4 por ciento que es mala. En cambio, si se compara con el servicio municipal, el 55,2 por ciento de la población respondió que las MEGA desempeñan un servicio mejor, 37,1 por ciento que es igual, y el 7,5 por ciento considera que es peor. En relación con la frecuencia del servicio de la MEGA de recolección, el 75,7 por ciento opina que es aceptable o suficiente, y el 24,3 por ciento opina que es insuficiente. Sobre las tarifas, el 73,2 por ciento de la población considera que son razonables e incluso baratas, y 26,5 por ciento opina que son muy elevadas. En cuanto al trato de los trabajadores de las MEGA, el 64,3 por ciento piensa que es amable, y el 5,4 por ciento que es descortés.

Con respecto a la tecnología usada por las MEGA, el 63,4 por ciento opina que es la más adecuada, y el 30,2 por ciento que no y se inclina por el uso de tecnologías convencionales, especialmente en el caso de las empresas de recolección.

En lo que atañe al impacto sobre la salud de la población, las MEGA han contribuido a mejorar la recolección de residuos sólidos domiciliarios. Además, se han eliminado los vaciaderos en solares abandonados que se habían convertido en grandes focos infecciosos para la población. La regularidad del servicio también ha evitado que la población continúe quemando la basura en las calles y ha reducido la contaminación ambiental. Ha disminuido notablemente la presencia de moscas y roedores, y las postas médicas de las localidades han registrado una significativa disminución (30 por ciento en promedio) de los casos de cólera y enfermedades gastrointestinales y, en menor escala, han disminuido los casos de enfermedades de la piel (alergias, hongos, sarna) y las alergias de tipo respiratorio.

¹⁴ Dejan de pagar las cargas tributarias y los beneficios correspondientes a dicho rubro.

¹⁵ Si analizamos la situación financiera de las MEGA, verificamos que de una muestra de 22 empresas, 14 han cumplido con la devolución total de los préstamos solicitados para la inversión inicial y cuatro han devuelto más del 50 por ciento. Por otro lado, después de cancelar el préstamo inicial, 2 MEGA de recolección adquirieron camiones de segunda mano, valorizados aproximadamente en US\$ 5.000,00 cada uno, lo que nos permite advertir que las MEGA pueden adquirir significativos niveles de acumulación, especialmente si reciben el pago oportuno por sus servicios.

Situación económica y financiera de las MEGA

Los municipios constituyen la única fuente de ingresos de las MEGA. El 71,4 por ciento son contratadas directamente por los municipios, y el 28,6 por ciento tiene autorización municipal para cobrar por sus servicios a la población. Los ingresos que reciben las MEGA, en todos los casos, han sido determinados por el municipio, que negocia las tarifas más bajas posibles. Por esta razón, las empresas no cubren el total de sus costos operativos, sino apenas los principales rubros. Además, los municipios se han negado a reconocer los rubros de depreciación, renovación de equipos, utilidades e incluso pago de impuestos (IVA). Debido a esto, todas las MEGA analizadas presentan costos ocultos, principalmente en el rubro de personal¹⁴. Por ello, en su gran mayoría operan por debajo del punto de equilibrio, es decir, trabajan a pérdida real.

Respecto de los niveles de solvencia y solidez, todas las MEGA tienen cuentas por cobrar, debido a los atrasos del municipio, o a la morosidad de la población. Si se les cancelara estas obligaciones, tendrían excedentes y capital propio para continuar con sus labores. En los balances, algunas presentan resultados acumulados positivos. En los casos en que no tienen problemas de cobranzas y han trabajado por encima del punto de equilibrio, estos resultados son reales, mientras que aquéllas que presentan cuentas por cobrar pueden generar estos excedentes sólo una vez que los municipios cumplan con sus obligaciones. Con respecto a los pasivos, en el 50 por ciento de ellas las obligaciones de corto plazo representan poco más del 90 por ciento de los pasivos totales, lo que se explica en parte porque todas incorporan la cuenta aportes no retribuidos dentro de los pasivos de corto plazo. En realidad, esta cuenta corresponde a los costos ocultos, es decir, todo lo que la empresa debió pagar durante el ejercicio pero que fue asumido por otros, con lo que se convertiría en una "obligación". Otra explicación del fuerte componente de las obligaciones, son los créditos contraídos por las MEGA para financiar sus costos de inversión¹⁵, que están totalmente vencidos y por tanto se han convertido de pasivo a largo plazo a pasivo a corto plazo.

Una característica común a todas es que tienen deudas pendientes con el Estado. Muchas de ellas arrastran obligaciones con la seguridad social, pero no pueden saldarlas por falta de fondos. En menor medida se encuentran las deudas tributarias, especialmente por concepto del impuesto general a las ventas (IGV).

Obstáculos y problemas encontrados

Las principales deficiencias internas constatadas en las

MEGA son la alta rotación de personal en los dos primeros años de actividad (entre 50 y 60 por ciento), la ausencia de experiencia empresarial previa por parte de casi todos sus trabajadores, los conflictos de liderazgo; la limitada capacidad de negociación, y la dificultad para desarrollar iniciativas empresariales.

Las principales deficiencias externas son: la fragilidad del marco institucional que las apoya, el cual no garantiza la estabilidad de sus actividades ni la recuperación de la inversión realizada, los permanentes atrasos de las municipalidades en el pago, la falta de compromiso de los municipios que una vez que contratan a las MEGA buscan desentenderse del problema, no las fiscalizan y no las controlan adecuadamente, el ineficiente sistema de cobro municipal de las tasas (arbitrios) de limpieza pública, la ausencia de un sistema operativo integral, eficiente y eficaz en los municipios, y una escasa cultura de pago por parte de la población atendida.

La causa de estos problemas es el carácter monopólico con que los municipios brindaban estos servicios. A pesar de la tendencia a la privatización que caracteriza al actual estado peruano, los municipios se muestran reticentes a incorporarse a este proceso. A lo sumo, se han limitado a contratar empresas privadas para el alquiler de sus unidades (sólo cuando el municipio carecía de recursos para adquirir las unidades necesarias).

La relación de las MEGA con los municipios ha tenido y tiene diversas limitaciones:

- los municipios han continuado prestando directamente sus servicios y han permitido la participación de las MEGA en aquellas zonas que no eran atendidas. Esta relación ha generado una suerte de competencia que no es del agrado del aparato municipal, y por tanto, las tecnologías utilizadas por ambos no han logrado complementarse;

- los contratos de las MEGA con los municipios se rigen por las normas de contratación pública, que obligan a celebrar contratos de una duración que no exceda al ejercicio fiscal y, por tanto, imponen a las partes la negociación del contrato todos los años;

- la adjudicación de estos servicios (entre otros) está sujeta a las normas del Reglamento Único de Adquisiciones, que estipula que los contratos que superen los US\$ 60.000 deben ser sometidos necesariamente a concurso público de precios o licitación pública;

- en todos los casos es el municipio quien establece la tarifa y la estructura de costos;

- no hay espacios de participación que permitan que la población usuaria de estos servicios opine ni decida sobre las tarifas, tecnologías, frecuencias, etc;

- los municipios gozan de ciertos privilegios que impiden que las MEGA les puedan obligar al cumplimiento de sus responsabilidades (es decir. no se les puede afectar judicialmente);

- no existe un organismo que supervise a los municipios, y por lo tanto, no hay control de sus actividades (salvo las del gasto público); y

- todo el proceso de creación de las MEGA debe cumplirse nuevamente cada vez que cambian las autoridades municipales.

Viabilidad de las MEGA

Una propuesta o proyecto de desarrollo es viable cuando puede realizarse y tiene capacidad para mantenerse en el tiempo y ubicarse en el ambiente sin degradar los recursos que lo sostienen. En este sentido, los criterios básicos para determinar la viabilidad de propuestas y proyectos de desarrollo son técnicos (uso de tecnologías apropiadas, en términos de adecuación y “apropiación”; de fácil acceso, también en términos económicos), económicos (independencia económica, porque no deben depender económicamente sino sólo de los involucrados: autosuficiencia), sociales (deben responder a necesidades expresadas de la población e implicar modelos de gestión y de organización consecuentes con la vocación y usos de la localidad interesada y/o fáciles de ser “apropiados”), y ambientales (deben contribuir a la estabilidad y a la generación de beneficios duraderos en el medio ambiente).

De acuerdo con estos criterios, las MEGA son sostenibles porque:

- Técnicamente, emplean tecnologías adecuadas a las necesidades de la población y a su alcance. También, porque se complementan con otras tecnologías.

- Económicamente, son de bajo costo y se pueden autosostener con el pago de la población que cubre el costo del servicio.

- Socialmente, atienden los requerimientos explícitos de la población e implican un modelo de gestión de fácil “apropiación”.

- Ambientalmente, contribuyen en forma directa a la conservación del medio ambiente.

Además de lo señalado, existen otros factores que ofrecen perspectivas favorables para la viabilidad del sistema de gestión ambiental propuesto. Estos son:

- La tendencia, en los países en desarrollo, a redimensionar y redefinir el papel de los gobiernos locales, en procura de su modernización.

- La existencia de un marco jurídico que promueve la privatización de los servicios públicos.

- El consenso de las autoridades políticas para alentar la descentralización y una mayor participación democrática de los ciudadanos en la gestión de los gobiernos locales.

- La ejecución de programas orientados a sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de mejorar la calidad de la vida y conservar el medio ambiente.

- El crecimiento de sistemas de gestión y tratamiento de los desechos sólidos mediante microempresas, que ofrecen mayor calidad, eficiencia y eficacia.

- La relativa estabilidad de los mercados, que puede favorecer el crecimiento de la capacidad de acumulación y modernización de las microempresas de gestión ambiental.

Sin embargo, existen también algunos factores desfavorables para la viabilidad de las MEGA. Estos son:

- La imperfecciones del mercado de los servicios públicos. Falta una legislación clara para la privatización de los servicios públicos y una autoridad pública en el campo de la gestión ambiental, que afecta la libre competencia y favorece a que los servicios públicos se basen en el clientelismo político y la corrupción de funcionarios municipales.

- La dificultad de las empresas para capitalizarse. La mayoría de las municipalidades tienen un manejo poco técnico de su presupuesto para los servicios de gestión ambiental, lo que puede originar retrasos significativos en los pagos a las microempresas que finalmente se descapitalizan y hasta paralizan sus operaciones.

- Las MEGA no han logrado aún una adecuada capacidad de innovación. Será muy importante la capacidad que desarrollen las microempresas para adecuarse a las tendencias del mercado, en particular lograr que reinviertan sus utilidades para su modernización.

- La falta de desarrollo de una actitud empresarial en los socios de las microempresas. Las microempresas requieren líderes empresariales que potencien el desarrollo económico y social de sus unidades de servicios.

- La ausencia de reconocimiento social del servicio público. Es muy importante lograr que la sociedad aprecie el papel que desempeñan los trabajadores de limpieza pública.

Posibilidad de aplicarse a otros lugares

Las MEGA pueden utilizarse cuando se cumplan las siguientes condiciones:

■ Técnicas

- Densidad de población de no más de 220 habitantes por manzana (para el caso de la recolección y el transporte).
- Lugar de transferencia o eliminación a no más de 8 kilómetros del lugar de recolección (en algunos casos).

■ Económicas

- Las empresas grandes y medianas no están interesadas en invertir en actividades de limpieza pública.
- La población tiene capacidad de pago, aunque sea limitada, y está dispuesta a cubrir los costos de la limpieza pública.

■ Sociales

- La población ha tomado conciencia de su papel en la limpieza pública y está dispuesta a participar activamente.
- En el ámbito de intervención existen experiencias importante de microempresas.
- El municipio está dispuesto a subcontratar los servicios de limpieza pública por medio de microempresas y a correr con los riesgos que esto conlleva.

■ Ambientales

- No se atienden (aunque sea parcialmente) las necesidades de limpieza pública.
- Se atienden muy deficientemente las necesidades de limpieza pública.

LA CIUDAD EN EL SIGLO XXI

Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina

El proceso de urbanización de los países de América Latina y el Caribe está alcanzando un nivel tal que convertirá a la región, al inicio del siglo XXI, en una de las más urbanizadas del planeta después de Europa y América del Norte. Tras enfrentar por un largo período las consecuencias de una acelerada transformación demográfica rural-urbana, los países de la región enfrentan hoy un nuevo desafío, el de dar respuesta a las crecientes demandas generadas por una sociedad concentrada en las ciudades. Consciente de estas nuevas realidades, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó en marzo de 1997 un Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas en Gestión Urbana. *La ciudad en el siglo XXI* contiene los documentos y los estudios de caso presentados en esta reunión que congregó a un amplio grupo de pensadores, dirigentes, políticos y empresarios para discutir nuevas ideas sobre el papel de los centros urbanos en el futuro de la región, los problemas que se enfrentarán al asumir ese papel y las soluciones que se vislumbran al final del siglo.

El libro aborda seis grandes aspectos: (i) las tendencias globales que afectan al desarrollo urbano de la región; (ii) la ciudad como motor del desarrollo económico; (iii) los desafíos de gobernabilidad que presentan las ciudades; (iv) la necesidad de reconstruir el tejido social urbano que enfrenta la agenda social de los gobiernos urbanos; (v) los problemas de financiamiento de la ciudad, y (vi) la problemática del medio ambiente urbano. En cada tema se incluyen documentos técnicos encargados por el Banco, presentaciones de destacados administradores urbanos de la región, y las experiencias de gestión urbana presentadas en los talleres. En los mismos se analizaron los logros y el potencial de transferencia de más de treinta casos tomados de más de quince ciudades y diez experiencias nacionales. Las experiencias presentadas comprenden no sólo las que abordan de forma innovadora las responsabilidades tradicionales del gobierno urbano —como por ejemplo la provisión privada de servicios de infraestructura y la reforma del sector de la vivienda— sino también las que tratan los nuevos desafíos que enfrenta la administración de las ciudades, como la violencia urbana, la promoción del desarrollo económico local y la renovación urbana.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1300 NEW YORK AVENUE, N.W.
WASHINGTON, D.C. 20577