

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 1997

NÚMERO 156

Prácticas óptimas de desarrollo urbano: aprender del Brasil

CINCO PROYECTOS URBANOS FINANCIADOS POR EL Banco en el Brasil entre 1979 y 1989 ayudaron a las municipalidades a mejorar la prestación de servicios y demostraron que las operaciones bien diseñadas pueden contribuir a elevar notablemente las condiciones de vida de los habitantes de bajos ingresos, según un estudio* de los proyectos efectuado por el DEO. En él se hallaron pruebas de que, entre cinco y diez años después de terminadas, las operaciones seguían produciendo beneficios duraderos, como menor riesgo de inundaciones, sistemas y procedimientos más eficientes de gestión municipal, mayor responsabilidad de los gobiernos locales en el suministro de servicios y revitalización de la participación de la comunidad.

A partir del estudio de casos de ciudades donde se habían aplicado «prácticas óptimas», en la publicación del DEO se extrajeron enseñanzas que se pueden emplear en otros lugares. En él se recomienda proseguir los esfuerzos orientados específicamente a la población pobre urbana, difundir las enseñanzas aprendidas sobre las prácticas óptimas, compensar el mantenimiento deficiente con materiales de elevada calidad, apoyar a las instituciones normativas y de investigación y aplicar métodos de evaluación basados en la participación.

En el Brasil, entre 1979 y 1989 se ejecutaron cinco proyectos de desarrollo urbano financiados por el Banco, con préstamos por un total de US\$335

millones (ciudades de tamaño mediano, zona metropolitana de Recife, proyecto piloto en las zonas metropolitanas de Fortaleza/Salvador, ciudades-ferias de



Recuadro: Evaluación de los beneficiarios: la experiencia del Brasil

EXCELENTE REACCIÓN. EN LAS REUNIONES realizadas en las 11 ciudades se recogieron valiosas observaciones sobre el desarrollo participatorio en las zonas más pobres del Brasil. Los encargados de las evaluaciones se entrevistaron con grupos de 8 a 16 beneficiarios durante una o dos horas. Los vecinos se mostraron muy dispuestos a responder sin demora a las consultas.

Elemento sorpresa. Para evitar que las respuestas estuvieran preparadas de antemano, el grupo que llevaba a cabo las evaluaciones escogía, sin previo aviso, a los beneficiarios que entrevistaría y las zonas que examinaría. Al llegar a la ciudad, el grupo identificaba rápidamente todas las zonas del proyecto, elegía una al azar y de inmediato organizaba la reunión con los vecinos.

Las reuniones. En algunas ciudades, los trabajadores sociales o las organizaciones comunitarias ayudaban a ubicar e invitar a los vecinos a las reuniones. En otras, los integrantes del grupo de evaluación iban de puerta en puerta, buscando participantes. En ningún caso las autoridades municipales escogieron a los entrevistados. Movilizar a los vecinos para las reuniones resultó más difícil en las ciudades grandes que en las pequeñas.

Las conversaciones. Un moderador orientaba las conversaciones, que giraban en torno a dos temas: cómo había cambiado el vecindario gracias al proyecto (perspectiva *antes* y *después* del proyecto) y cómo había mejorado en comparación con otros donde no se había llevado a cabo ningún proyecto (perspectiva *con* y *sin* el proyecto).

Paraná y reconstrucción del Nordeste tras las inundaciones). Los proyectos tenían diseños variados y abarcaban las principales regiones urbanas del país, pero todos tenían el objetivo común de mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios urbanos, a fin de elevar la calidad de la vida de los pobres de las ciudades y sustentar el desarrollo institucional.

En el estudio del DEO se evaluaron las ciudades que mejoraron la infraestructura y las viviendas en los períodos de los proyectos (1980-91) para aprender de qué manera las municipalidades que habían aplicado las prácticas óptimas habían logrado elevar las condiciones de vida de los pobres. A partir de estos casos, en el estudio se trató de formular recomendaciones prácticas dirigidas a quienes deciden las políticas del sector,

utilizando ejemplos destacados que se pueden reproducir en otros lugares.

La evaluación giró en torno a tres temas fundamentales: las condiciones de vida de los pobres de las ciudades, la descentralización de los servicios urbanos y la aportación y participación de los beneficiarios en las mejoras.

En el estudio se recurrió a la evaluación basada en la participación y se empleó la información proporcionada por los habitantes locales en entrevistas individuales y colectivas. El grupo a cargo del estudio se reunió con más de 100 beneficiarios en las 11 ciudades donde se habían empleado «prácticas óptimas», que incluían cinco ciudades medianas, dos pequeñas ciudades-ferias y un suburbio dormitorio de la zona metropolitana de Curitiba (véase el recuadro).

Antecedentes

Estas operaciones se encontraban entre 14 proyectos urbanos financiados por el Banco en el Brasil desde 1978, por un total de US\$1.200 millones. Los cinco proyectos se prepararon entre 1979 y 1983, sin poder contar con estudios sectoriales sobre el país. Por esta razón, en cada operación había que determinar las prioridades de las políticas. Los estudios sectoriales sobre América Latina comenzaron sólo en 1983 y los relativos al Brasil en 1985. En esa época, uno de los principales motivos de preocupación del Banco era la recuperación de los costos, a fin de movilizar recursos para mayores inversiones.

A lo largo del decenio de 1980, la capacidad del Brasil para formular políticas urbanas se deterioraba a ojos vistas y no empezó a mejorar hasta después de la entrada en vigor de la nueva constitución del país. El personal de operaciones descubrió que, en consecuencia, varios proyectos financiados por el Banco habían experimentado considerables problemas de ejecución en ese período. La Constitución del Brasil de 1988 concedió mayores facultades a las autoridades municipales. El gobierno federal, que había sido responsable de la política sectorial cuando se estaban preparando los proyectos, se retiró del sector urbano y otorgó a las municipalidades la responsabilidad del desarrollo urbano y los recursos para llevarlo adelante.

El estudio se concentró en los dos objetivos que los cinco proyectos tenían en común (las condiciones de vida y el progreso institucional) y extrajo enseñanzas que son importantes para la nueva organización del país, ahora descentralizada. Si bien la eficiencia y la equidad siguen siendo finalidades importantes para la estrategia sectorial del Banco en el Brasil, actualmente la principal dificultad es cómo dialogar sobre múltiples políticas con numerosas municipalidades simultáneamente.

Conclusiones generales

En el estudio se llegó a la conclusión de que los proyectos contribuyeron a conferir a las municipalidades un papel preponderante en la prestación de servicios urbanos. También demostraron que las inversiones físicas sólidas y bien diseñadas —particularmente en el saneamiento, los desagües y la pavimentación— traen aparejadas notables mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de bajos ingresos.

Al fortalecer la capacidad de las autoridades municipales y ayudar a simplificar el marco normativo, los proyectos facilitaron la descentralización de los servicios urbanos y la revitalización de las organizaciones comunitarias, mediante las cuales los vecinos aprendieron cómo funcionan las normas que rigen la prestación de los servicios urbanos y cómo se puede exigir a las autoridades municipales que rindan cuenta de sus acciones.

Cuatro de los cinco proyectos resultaron satisfactorios. El de Recife fue calificado como no

satisfactorio por su diseño excesivamente ambicioso y la difícil situación macroeconómica durante la ejecución. Los proyectos de las ciudades de tamaño mediano y las ciudades-ferias de Paraná fueron los que dieron los mejores resultados. Hay tres operaciones complementarias que siguen tratando de mejorar la eficiencia de los servicios urbanos en los municipios.

Consecuencias para las condiciones de vida

Acceso y desagües. Gracias a las calles pavimentadas y los desagües, los autobuses y los vehículos de servicios han podido llegar por primera vez a muchos vecindarios, lo cual ha mejorado la prestación de servicios y permitido a los vecinos trasladarse a otras zonas para trabajar. Los habitantes de cuatro zonas inundables incluidas en los proyectos informaron que no han ocurrido inundaciones de importancia desde la terminación de los proyectos (véase el Cuadro 1).

Viviendas. Pocas viviendas se ampliaron después de los proyectos, pero los habitantes usaron materiales de

Cuadro 1: Opinión de los beneficiarios sobre sus condiciones de vida

Ciudad y zona del proyecto	Calificación de los resultados de los proyectos		Ejemplos mencionados con más frecuencia de	
	Antes y después	Con y sin	Resultados satisfactorios	Resultados no satisfactorios
Fortaleza	Mejor	(sin comentarios)	Regularidad de los servicios de autobuses	Falta de alcantarillado
Parque Potira			Más guarderías	Las inundaciones han empeorado
Recife	Igual	(sin comentarios)	Extensión del servicio de autobuses hasta el vecindario	Las inundaciones han empeorado
Casa Amarela			Más calles pavimentadas	Mantenimiento insuficiente
Salvador	Mejor	Mejor	Menos inundaciones	Falta de servicios sanitarios
Antonio Balbino			Mejor acceso para los vehículos	Mantenimiento insuficiente
Petrolina*	Mucho mejor	Mejor	Mejores desagües	Alcantarillado bloqueado
Vila Mocó			Dispensarios y escuelas	Mantenimiento insuficiente
Juazeiro	Mejor	Mejor	Mejor acceso para los vehículos	Todavía hay inundaciones
Alto do Cruzeiro			Más escuelas	Mantenimiento insuficiente
Natal*	Mejor	Igual	Mejor acceso para los vehículos	Todavía hay inundaciones
Quintas			Acceso a los dispensarios cercanos	Mantenimiento insuficiente
Aracajú*	Mucho mejor	Mejor	Menos inundaciones/aguas servidas	Ninguno
18 de Forte			Mejor servicio de autobuses	
Propriá*	Mejor	Mejor	Menos inundaciones	Mantenimiento insuficiente
Bairro América			Más escuelas	
Almirante Tamandaré*	Mejor	Mejor	Mejor servicio de autobuses	Calles laterales todavía sin pavimentar
Lamenha Grande			Dispensarios y escuelas	
Colorado*	Mucho mejor	Igual	Mejor acceso para los vehículos	Ninguno
Colorado			Menos inundaciones	
Juiz de Fora*	Mejor	Igual	Nuevo servicio de autobuses	Todavía hay inundaciones
Santa Efigênia			Dispensarios y escuelas	Mantenimiento insuficiente

* Casos de prácticas óptimas

Los resultados *antes y después* resumen la comparación trazada por los beneficiarios entre las características físicas de sus vecindarios en la actualidad y las que presentaban antes de las mejoras introducidas por el proyecto.

Los resultados *con y sin* resumen las opiniones de los beneficiarios sobre las condiciones físicas de sus vecindarios en la actualidad y las de otras zonas similares, todavía sin mejorar, de la ciudad.

Cuadro 2: Identificación de las municipalidades con los proyectos

<i>Municipalidad</i>	<i>Gestiones para crear consenso</i>	<i>Transferencia entre administraciones</i>	<i>Origen de las ideas del proyecto</i>
Fortaleza	Sí (mediante el grupo encargado del proyecto)	Conflictiva	Gobierno federal
Recife	Ninguna	Conflictiva	Gobierno federal
Salvador	Ninguna (conflicto entre el estado y la municipalidad)	Conflictiva	Gobierno federal
Petrolina*	Sí (el grupo convenció a los políticos)	Sin tropiezos (mismo grupo político)	Gobierno federal
Juazeiro	Sí (encabezadas por el intendente, que es ingeniero)	Conflictiva	Local
Natal	Ninguna (intendente poderoso, coalición dominante)	Sin tropiezos (mismo grupo político)	Gobierno federal
Aracajú*	Ninguna (intendente poderoso, coalición dominante)	Sin tropiezos (mismo grupo político)	Gobierno federal
Propriá*	Sí (mediante la intendencia municipal)	Sin tropiezos (entre adversarios políticos)	Local
Almirante Tamandaré*	Sí (con ayuda de las autoridades del estado)	Sin tropiezos (entre adversarios políticos)	Local
Colorado*	Ninguna (innecesarias: coalición dominante)	Sin tropiezos (mismo grupo político)	Local
Juiz de Fora*	Sí (mediante el grupo encargado del proyecto)	Sin tropiezos (entre adversarios políticos)	Local

* Casos de prácticas óptimas

mejor calidad para remodelarlas. El valor de las propiedades aumentó considerablemente.

Servicios sociales. Los proyectos revitalizaron la vida comunitaria dentro de los vecindarios y tuvieron repercusiones indirectas en las ciudades, pues se construyeron dispensarios, guarderías y escuelas en las zonas de los proyectos una vez concluidas las mejoras.

Mantenimiento. En el estudio se determinó que las obras realizadas con materiales más resistentes surtieron efectos más duraderos, fundamentalmente porque en las zonas urbanas pobres casi no se realiza mantenimiento. El alcantarillado de bajo costo, por ejemplo, no sirvió porque las tuberías se rompían o se bloqueaban. El pavimento construido con adoquines de formas irregulares se quebraba por el peso de los autobuses y los camiones recolectores de residuos. En la mayor parte de las ciudades no se atribuye gran importancia al mantenimiento, que sigue siendo deficiente.

Consecuencias para el desarrollo institucional

Gracias a los proyectos, las municipalidades mejoraron su propio sistema de preparación de proyectos, de evaluación y de adquisición. Muchas de ellas han

llevado a cabo por primera vez la evaluación económica de las inversiones programadas. La mayoría de las ciudades ha creado unidades especiales de compras y actualmente trabajan en los proyectos usando sus propios recursos. Las municipalidades también han simplificado los marcos normativos para la aprobación de los préstamos y han implantado, de este modo, una nueva «cultura de proyectos». Por desgracia, ésta sólo incluye el mantenimiento en contadas ocasiones.

Formulación de políticas. No hubo consecuencias de importancia en la formulación de políticas urbanas en las municipalidades, que todavía tienen que cubrir el vacío que ha dejado el gobierno federal. No obstante, la mayor parte de las ciudades ha adoptado normas más rigurosas para recuperar costos. Algunas incluso han creado institutos de planificación e investigación urbanas, con personal de los proyectos, que han ideado normas innovadoras y han modernizado importantes trabajos de planificación.

Identificación con los proyectos. Las municipalidades consideraron como propios los proyectos que originalmente eran responsabilidad del gobierno federal (véase el Cuadro 2). En algunos casos, la identificación fue tal que, tras las elecciones locales,

los proyectos fueron transferidos sin contratiempos a adversarios políticos (durante la ejecución de los proyectos se celebraron tres elecciones municipales).

Participación de los beneficiarios

Los proyectos contribuyeron a fortalecer las organizaciones comunitarias, mediante las cuales los habitantes locales aprendieron quiénes son los responsables de la prestación de los servicios urbanos, cuáles son las normas que la rigen y cuáles son las funciones de las principales partes y las relaciones entre ellas. Las organizaciones comunitarias, que tenían tradición de participar en la ejecución de proyectos urbanos, resultaron nexos eficaces entre los habitantes y las autoridades locales y actuaron como valiosos observadores del progreso de los proyectos en nombre de los vecinos.

Las organizaciones comunitarias se afianzaron más en las ciudades de tamaño mediano. Las grandes administraciones metropolitanas son complejas y las considerables distancias entre los emplazamientos de los proyectos y la intendencia municipal dificultan las comunicaciones. Por otra parte, los habitantes de las ciudades pequeñas opinan que pueden dirigirse directamente a los funcionarios locales y, por lo tanto, muchas veces la intermediación de las organizaciones comunitarias es innecesaria.

En el estudio no se hallaron pruebas de que las comunidades locales hubieran sido consultadas durante la fase de planificación. La mayoría de los vecinos se enteró de la existencia de los proyectos cuando se iniciaron los trabajos. De este modo, la mayor parte de los habitantes aprendió las normas para la prestación de los servicios urbanos al observar y vigilar la ejecución de los proyectos. Los concejales tuvieron una importante participación en este aprendizaje.

Cuando ya conocían las funciones que debían cumplir las municipalidades, los habitantes locales comenzaron a exigir a las autoridades municipales que se hicieran responsables de los servicios urbanos en sus vecindarios. La experiencia, sin embargo, no incentivó a las comunidades a tratar de solucionar sus problemas por sí mismas. En el estudio no se comprobó que los proyectos hubieran estimulado la prestación de servicios urbanos por el esfuerzo de la propia comunidad.

Recomendaciones

En el estudio se recomienda que el Banco y el gobierno:

- *Prosigan con sus esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas.* Los gobiernos locales, en particular, deberían hallar la forma de duplicar las experiencias

de los proyectos. Para satisfacer la demanda creciente las municipalidades deberán adoptar nuevas medidas fiscales y soluciones creativas para la participación del sector privado.

- *Difundan las experiencias sobre prácticas óptimas* recogidas en las ciudades que han logrado mejoras sobresalientes en la prestación de servicios urbanos. Estas prácticas podrían darse a conocer mediante la publicación de artículos en revistas académicas, la presentación de las historias en los medios y en bases de datos en Internet, y la elaboración de material en institutos y asociaciones profesionales.
- *Alien la reforma institucional en el plano municipal.* Los proyectos demostraron que las municipalidades pueden administrar eficazmente la prestación de servicios urbanos y que, cada vez más, los habitantes esperan que así lo hagan. Por ello, la reforma institucional debería concentrarse en el nivel local. Esto también podría impulsar formas novedosas de intermediación financiera para movilizar fondos del sector privado.
- *Ejecuten soluciones integrales y obras sólidas,* usando materiales duraderos, que puedan resistir años de mantenimiento deficiente. Sin mantenimiento, el ahorro inicial derivado de la compra de materiales más baratos desaparecerá cuando deban efectuarse las inversiones necesarias para reemplazar la infraestructura deteriorada prematuramente.
- *Presten apoyo a los institutos de políticas e investigaciones urbanas.* En el estudio se determinó que contribuían a modernizar la prestación de servicios urbanos en los municipios y que pueden asegurar el compromiso a largo plazo con el desarrollo de las políticas del sector y la planificación urbana.
- *Incluyan siempre las evaluaciones basadas en la participación —en las que intervenga especialmente la mujer— en el diseño y la evaluación de los proyectos.* Las mujeres desempeñaron un importante papel en el fortalecimiento de la comunidad. Estuvieron entre los participantes más activos en las conversaciones con el grupo encargado del estudio y eran las que más sabían acerca de las mejoras realizadas en su lugar de residencia.

Medidas ulteriores

El personal de operaciones del Banco ha señalado que algunas de las enseñanzas extraídas se han incorporado al diseño de las nuevas operaciones. A partir de fines de los años ochenta, los proyectos urbanos comenzaron a prestar más atención al desarrollo institucional y la reforma municipal, incluida

la privatización, y a las necesidades de infraestructura, a largo plazo, de las ciudades en expansión. También se realizaron importantes gestiones para dar a conocer las

reformas de políticas y las prácticas óptimas empleadas, y aumentar la participación de la comunidad a través de sus organizaciones.

Précis

*Informe de evaluación *ex post*: «Learning from Best Practice Urban Development Experience in Brazil», de Alcira Kreimer y Roy Gilbert, Informe N° 16636, 17 de junio de 1997. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Infoshop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.