

Title: OED Précis no. 106 - El mejoramiento de la calidad de vida en las zonas urbanas de Indonesia

Job number: 97S0033

Language: English

Translations: Spanish

Country: Indonesia

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Marzo de 1996

El mejoramiento de la calidad de vida en las zonas urbanas de Indonesia

Las actividades realizadas por el Banco Mundial entre 1970 y 1988 para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas de Indonesia han sido fructíferas, se indica en un reciente informe de evaluación llevado a cabo por el DEO. En dicho informe se examinan las repercusiones a mediano y largo plazo de cuatro proyectos diseñados principalmente para mitigar la pobreza a través del mejoramiento de la vivienda y la infraestructura básica en las zonas densamente pobladas y de bajos ingresos denominadas kampungs. El resultado más positivo de los proyectos fue el mejoramiento de la infraestructura; asimismo, se vieron beneficiadas considerablemente las esferas ambiental e institucional. Los proyectos también contribuyeron a mejorar la calidad de vida de los residentes de las zonas aledañas. Si bien se han logrado adelantos importantes, todavía queda mucho por hacer. En la evaluación se presentan recomendaciones para atender a algunos de los principales problemas de las zonas urbanas de Indonesia.*

Antecedentes

Los cuatro proyectos sobre zonas urbanas (I-IV) coincidieron con un período de rápida migración de la población pobre de Indonesia del campo a la ciudad. El continuo crecimiento de las zonas urbanas provocó una mayor demanda de servicios de infraestructura básica. El objetivo inmediato de los proyectos fue prestar apoyo al gobierno para que pudiera satisfacer esa demanda en una forma eficaz en función de los costos. Para la prestación de esos servicios se utilizaron como vehículo principal los Programas de mejoramiento de los *kampungs* (PMK), que hacían hincapié en la infraestructura básica (véase el recuadro).

La evaluación de las repercusiones de los proyectos realizada por el DEO se centró en los cambios registrados en la vivienda y la infraestructura, el medio urbano, los valores de la tierra y de la vivienda, la propiedad, los mercados y la capacidad institucional en *kampungs* de las tres ciudades en que se llevaron a cabo los proyectos: Yakarta, Surabaya y Denpasar.

Para darse una idea cabal de la medida en que esos proyectos afectaron a la población pobre urbana de Indonesia, es preciso tener en cuenta algunas de las circunstancias que los rodearon.

Condiciones macroeconómicas. Desde principios del decenio de 1970, Indonesia sufrió una transformación económica: el producto interno bruto per cápita se duplicó con creces y la inflación disminuyó en forma considerable. La confianza en el desarrollo de Indonesia atrajo corrientes de ayuda externa. Es muy probable que la buena gestión macroeconómica y el consecuente aumento de los ingresos haya influido en el resultado de los proyectos, amplificando los buenos resultados obtenidos hasta el momento o produciendo mejoras en esferas no incluidas en los PMK.

Deben tenerse también en cuenta *las políticas e iniciativas* aplicadas durante y después de la ejecución de los proyectos. Entre los últimos diez y quince años se han producido importantes cambios en la planificación de la familia, la atención de salud, la educación y la reducción de la pobreza. Se calculaba que a principios del decenio de 1970 un 60% de la población vivía en la pobreza, mientras que en la actualidad esa cifra es del 15%. Se han logrado enormes adelantos en la reducción de la mortalidad infantil y del crecimiento demográfico, y en el aumento de la matriculación en la escuela primaria y secundaria y de la alfabetización de los adultos. La esperanza de vida ha aumentado de 41 a 61 años.

Efectos

Vivienda e infraestructura

Como resultado de los proyectos y con inversiones de bajo costo (de un promedio de 118 dólares por persona en Yakarta a 23 dólares en las ciudades pequeñas, en dólares de los Estados Unidos de 1993) se lograron mejoras en el sector de la vivienda y de la infraestructura en las zonas de bajos ingresos. Se mejoraron las viviendas, los caminos peatonales, la iluminación y los servicios de educación y de salud.

Uno de los resultados más importantes de los proyectos fue su efecto secundario --es decir, la experiencia de los PMK sirvió como prototipo para inversiones y mejoras en otras esferas. Unos cuatro años después, la vivienda, infraestructura, educación, salud y otros indicadores socioeconómicos en kampungs que no estaban incluidos en los PMK habían alcanzado el mismo nivel que los de los kampungs que recibían asistencia de los proyectos. Ello se debió, por un lado, a las mejoras macroeconómicas y normativas de Indonesia y, por el otro, a los esfuerzos oficiales y no oficiales destinados a reproducir la experiencia de los PMK.

Por ejemplo, en una evaluación que se llevó a cabo en 1983 en Yakarta, se llegó a la conclusión de que las inversiones y las condiciones de la vivienda en los kampungs incluidos en los PMK eran mejores que las del resto. Hoy en día, tanto en unos como en otros, en todos los lugares que abarcó la evaluación sobre los efectos de los proyectos, se utilizan materiales "permanentes" o de alta calidad, en lugar de bambú o madera, para la construcción o el mejoramiento de las viviendas. Las viviendas de la mayoría de los residentes tienen paredes de ladrillo o cemento, pisos de baldosa o terrazo y cemento y techos de teja y zinc. Sin embargo, las mejoras fueron más rápidas en los kampungs incluidos en los PMK. Estos tienen también parcelas de mayor extensión y, por consiguiente, menos densidad de población.

Además de las observaciones de los expertos sobre el terreno, los residentes de los kampungs incluidos en los PMK hicieron una evaluación de las instalaciones y cambios materiales introducidos por los proyectos. En opinión de la mayoría, las instalaciones habían mejorado o al menos no se habían deteriorado. Los observadores comprobaron que las instalaciones eran de buena calidad en todos los kampungs, independientemente de que hubieran mejorado o no con los PMK.

Si bien con las normas de diseño de los PMK disminuyó el peligro de incendios en algunas zonas, el uso de materiales de construcción modernos inflamables y el hacinamiento han aumentado ese peligro. Además, los carros de bomberos no pueden acceder a las áreas interiores debido a la estrechez de los caminos peatonales.

Medio ambiente urbano

Con los proyectos se lograron diversas mejoras ambientales en los kampungs: mayor acceso al agua potable; mejores sistemas de desagüe, y con ello una disminución de las inundaciones; mejor gestión de los desechos sólidos, e instalación y uso más generalizados de excusados privados y tanques sépticos. Dos de estos componentes --la gestión de los desechos sólidos y el control de los desagües y las inundaciones-- tenían como objetivo efectuar mejoras tanto en los kampungs como en las ciudades en general. A pesar de que los PMK han creado condiciones ambientales mucho mejores en las zonas de bajos ingresos, todavía queda mucho por hacer.

Por ejemplo, *el acceso al agua potable* todavía no es universal. La mayoría de las viviendas de los residentes de los kampungs incluidos en los PMK tiene agua corriente gracias a que a través de los programas se hizo un tendido de cañerías maestras. Los residentes de los kampungs no incluidos en los PMK en general obtienen el agua de los vendedores callejeros. Pero muchos residentes, de las dos categorías de kampungs, también usan a menudo agua de pozo, porque es gratis y porque les parece que el agua corriente no es de buena calidad (por el sabor y el olor) ni sale en cantidades suficientes (la baja presión limita la cantidad que pueden extraer). Las que mejor describieron la situación fueron las mujeres del kampung de Manggarai cuando dijeron que bebían agua de pozo porque "sabe mejor y nadie le anda agregando cosas". Sin embargo, esta agua subterránea con frecuencia tiene contaminantes salinos y de otro tipo, con obvias consecuencias negativas para la salud. Además, el uso de pozos contribuye al hundimiento del suelo, las inundaciones y la intrusión de agua salada, y es perjudicial para los recursos pesqueros.

En la actualidad, la mayoría de los residentes de los kampungs tienen *inodoros con tanques sépticos*. Esto representa un enorme adelanto, al menos en Yakarta, donde, según un informe de evaluación inicial preparado por el personal en 1974, la mayoría de las casas eliminaban los desechos sanitarios en zanjas abiertas junto a los caminos. Estos servicios privados han gozado de mucha más aceptación que los servicios comunitarios introducidos con los PMK. No obstante, en Yakarta y Denpasar, los desechos de los retretes de muchos hogares todavía se eliminan directamente en canales o ríos. Además, muchos tanques sépticos casi nunca

se vacían y a veces tienen filtraciones que contaminan la tierra y el agua subterránea, o se desbordan y vierten su contenido en las zanjas de avenamiento. Esto plantea un grave peligro para la salud, especialmente durante la época de lluvias.

Las mejoras en los desagües contribuyeron a reducir las *inundaciones*. Hay diferencias notables en los índices de inundación de los kampungs incluidos en los PMK y los que no forman parte de ellos: el 61% de los residentes de los primeros dice que no se inundan ni sus casas ni el exterior, mientras que en los segundos esa cifra es de sólo el 32%. El problema de las inundaciones es especialmente grave en los kampungs de Yakarta no acogidos a bs PMK, donde el 80% de los residentes o no tiene desagües o los tiene al aire libre.

En los kampungs en que se mejoró la infraestructura de los desagües a veces se vacía su contenido en zonas que todavía no cuentan con esos sistemas. Por lo tanto, no siempre se ha integrado en forma eficiente la infraestructura mejorada a la infraestructura más general (véase el *Précis* No. 95, de junio de 1995).

El funcionamiento y mantenimiento inadecuados --uno de los puntos más débiles de los PMK en general-- también causaron problemas. Según una encuesta entre los residentes de los kampungs realizada en 1992, uno de los principales problemas ambientales era que los conductos estaban tapados. La costumbre de arrojar la basura y eliminar las aguas servidas en canales y ríos provoca una acumulación de desechos, especialmente en períodos de bajo caudal, lo cual podría evitarse poniendo fin a ese hábito y también limpiando periódicamente los conductos.

Los esfuerzos destinados a mejorar la *gestión de los desechos sólidos* ha dado resultados diversos. La mayor parte de los residentes utiliza recipientes de basura individuales o compartidos, aunque se quejan del costo y la frecuencia de los servicios de recolección. Pero algunos residentes simplemente deciden no pagar, aprovechando los numerosos vertederos no controlados, cuyos propietarios alientan la eliminación de basura para llenar el terreno. Esta costumbre, así como la tendencia a arrojar los desechos sólidos en zonas al aire libre, ríos y canales, está creando focos potenciales de infección y de contaminación del agua.

La mayor diferencia en la gestión de los desechos sólidos no estaba entre los kampungs incluidos en los PMK y los otros sino entre las distintas ciudades. Los de Surabaya, ciudad que ha recibido varios premios nacionales e internacionales por la limpieza de sus calles, eran mucho más limpios que los de otros sitios.

Valores de la tierra y la vivienda, propiedad y mercados

Con el rápido surgimiento de los mercados inmobiliarios, la construcción de nuevos edificios está acabando con los kampungs. Hace falta terreno para la construcción de viviendas, locales de servicios sociales e infraestructura. Debido a la imprecisión de los títulos de propiedad, a los residentes les resulta difícil oponerse a la nueva edificación. Con frecuencia carecen de la astucia comercial para que se les pague el valor real de los terrenos y viviendas

cuando los venden y también de la habilidad para administrar sus nuevas fortunas. Además, no cuentan con el dinero suficiente para vivir en las nuevas viviendas construidas, que, en general, están destinadas a una población de altos ingresos.

La urbanización amenaza la existencia misma de los kampungs. Estos desaparecen para dar lugar a rascacielos y otras estructuras modernas y cabe preguntarse si las inversiones de los PMK tuvieron sentido alguno. En el estudio se llega a la conclusión de que, entre otros beneficios, los residentes de los kampungs incluidos en los PMK recibieron más dinero por sus propiedades que los de los demás kampungs. Expresada en términos de una serie anual de beneficios a lo largo de una vida útil convencional de 15 años, esta plusvalía potencial derivada de las inversiones de los PMK tiene una tasa de rendimiento económico de aproximadamente un 31%. Si la urbanización redujera a cinco años la duración de un proyecto, una serie de beneficios anuales similares seguiría teniendo una tasa estimada de rendimiento económico del 12% (las tasas de rendimiento económico se calcularon utilizando análisis convencionales para proyectos urbanos. Los costos de los proyectos son la inversión de capital inicial, y los beneficios se calcularon convirtiendo los aumentos del valor de la tierra en una serie anual de valores de alquiler imputados para la duración del proyecto). Así pues, incluso con una menor duración, la mayoría de las inversiones de los proyectos tuvieron razón de ser desde un punto de vista económico, debido a los beneficios sustanciales que obtuvieron los residentes antes de que se demolieran los kampungs.

Habida cuenta de la demanda cada vez mayor de terrenos en las zonas urbanas, se puede dar casi por sentado que continuará la urbanización de los kampungs. Sin lugar a dudas, el gobierno deberá vigilar y reglamentar esta actividad para garantizar que los mercados inmobiliarios de las ciudades operen en forma justa, que se reconozcan los derechos de los residentes de los kampungs y se vele por su bienestar.

Desarrollo institucional

Los cuatro proyectos tuvieron efectos decisivos en el desarrollo institucional. El gobierno creó nuevos organismos para dirigir las actividades de desarrollo e inversión y se fortaleció considerablemente la capacidad de gestión de los organismos existentes. Cabe destacar, en ese sentido, la creación de un nuevo organismo gubernamental (la Corporación Nacional de Desarrollo Urbano) para administrar los proyectos de construcción de viviendas de bajo costo. Asimismo, se permitió a la caja de ahorros del Estado (Banco Tabungan Negara) introducir las primeras operaciones de créditos hipotecarios de Indonesia. Estos organismos siguen desempeñando importantes papeles en la urbanización de Indonesia.

Pero uno de los efectos más duraderos de los proyectos fue el de mantener en el programa de reforma del sector urbano importantes cuestiones de desarrollo institucional --especialmente la recuperación de los costos y la descentralización.

Recuperación de costos. En los proyectos se procuró recuperar los costos del mejoramiento de los kampungs y los de los emplazamientos y servicios; los primeros, indirectamente a través de los

impuestos a la propiedad en toda la ciudad, y los segundos directamente a través de los compradores de los lotes. Los resultados fueron desalentadores. Indonesia todavía recurre en muy poca medida a la recaudación de impuestos locales para financiar la infraestructura urbana y, a pesar de que los organismos de gobierno se han regido sin excepción por los principios de la recuperación de costos incluidos en los sucesivos proyectos urbanos, tienen firmes reservas en cuanto al modo y el momento de recuperar en la práctica los costos.

Descentralización. Pese a que los proyectos estuvieron dirigidos por el gobierno central de Yakarta, se crearon dependencias especiales de PMK en las administraciones locales de cada ciudad en que se ejecutaron. El desempeño de estas dependencias presentó signos diversos: los procedimientos no se integraron plenamente en la administración local y después de la finalización de los proyectos se dejaron de aplicar. No obstante, las administraciones locales más dinámicas han incorporado algunas mejoras institucionales, especialmente en la contabilidad de costos y las auditorías. Otro resultado importante es que se delegaron ciertas funciones específicas, como la ejecución de proyectos, a las autoridades locales. Los proyectos urbanos subsiguientes que recibieron asistencia del Banco pasaron a ser importantes instrumentos para la aplicación del programa de descentralización del gobierno.

Atención a la opinión de la comunidad y estabilidad urbana

Los gobiernos locales necesitan que las comunidades cooperen para poder mantener la infraestructura y los servicios existentes. El grado en que se contó con las comunidades en el proceso de planificación de los proyectos determinó en qué medida participaron en su ejecución y el modo en que percibieron las mejoras.

El 68% de los residentes manifestó que se les había consultado en la planificación de los PMK, y el 73% participó en la ejecución de los PMK. Para celebrar consultas durante el proceso de planificación de los proyectos se organizaron reuniones en las oficinas de los funcionarios locales. Se consultó a los residentes de algunos kampungs sobre temas como el emplazamiento de caminos viales y peatonales. Sin embargo, en otros sitios las reuniones se realizaron estrictamente con fines informativos, prestando poca o ninguna atención a la opinión de los residentes. El grado de participación también varió de un lugar a otro. En algunos kampungs, los residentes colaboraron a través de las asociaciones vecinales locales en aspectos sencillos de la ejecución de los PMK, como la demolición de vallas o viviendas. En otros, los residentes se limitaron a observar las actividades de construcción.

A fin de evaluar si la participación en los PMK influyó en la forma en que se percibieron las mejoras, en la encuesta se pidió la opinión de los residentes sobre la situación ambiental general de sus kampungs. Casi el 80% de los residentes a los que se había consultado y que habían participado en la planificación y ejecución dijeron que las condiciones ambientales habían mejorado después de los PMK. Los residentes que no habían participado demasiado no mostraron tanto entusiasmo; sólo un 50% consideró que los PMK habían mejorado las condiciones ambientales. Estas conclusiones indican que las consultas aumentaron la participación y que ésta produjo una mayor satisfacción con respecto a los resultados de los

PMK. Además, las consultas y participación de la comunidad en las etapas iniciales de la preparación y diseño de los proyectos ayudaron a que los beneficiarios se identificaran con los proyectos.

Aparentemente los PMK han contribuido a la estabilidad de los residentes, tal vez debido a su rápida y amplia cobertura. Las mejoras de los proyectos no indujeron a la población más pudiente a mudarse y desplazarse a los más necesitados, tal como temían algunos. En general, las personas que se mudaron a los kampungs eran de extracción social similar a la de las que ya vivían allí.

Recomendaciones

- Es preciso aplicar medidas correctivas para acabar con la aparente confrontación entre la rápida urbanización y un medio ambiente en situación precaria. Los sistemas de desagüe mejorados por los PMK ayudaron a reducir las inundaciones, pero también provocaron acumulaciones de residuos a la entrada de la principal tubería de desagüe de la ciudad. Obviamente las mejoras que se realizan en una esfera no deberían ir en detrimento de otra. *Es preciso crear un programa de mejoramiento para integrar las medidas de control de las inundaciones y las redes de desagüe en toda la ciudad.*
- Las comunidades pueden controlar y administrar algunos aspectos de la infraestructura y el medio ambiente --las condiciones de las viviendas, la conservación de carreteras y caminos, la recolección de desechos sólidos y el mantenimiento de los desagües locales. Otros aspectos, como la descarga ilegal de desechos sólidos, la integración de la infraestructura de los kampungs a la infraestructura de la ciudad y los efectos de la contaminación están fuera de su control. *Estos aspectos deben ser controlados y administrados por los gobiernos locales con asistencia de las autoridades nacionales centrales.*
- Dada la demanda cada vez mayor de terrenos para la edificación en las zonas urbanas es preciso emprender una acción concertada para evitar que se explote a los residentes de los kampungs que son desplazados. *En el diseño de los proyectos urbanos de Indonesia se debería incluir una evaluación del mercado inmobiliario local para determinar la posibilidad de rehabilitación de los kampungs y examinar el tema de la compensación a las familias desplazadas.*
- El funcionamiento y conservación deficientes de la infraestructura de los kampungs ponen de manifiesto la necesidad de adoptar medidas. *En los proyectos futuros se debería fomentar la colaboración con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, así como su consulta y participación, con miras a atraer su interés en la operación y conservación de los servicios nuevos y existentes y su compromiso con estas actividades.* Ahora bien, el concepto de consulta y participación de la comunidad sigue teniendo distintos significados según quien lo utilice. *Por consiguiente, se debería hacer lo posible por promover una comprensión más a fondo de ese concepto y proporcionar a los miembros de la comunidad, organizaciones no gubernamentales y personal de proyectos mejores directrices sobre cómo aplicarlo.*

- A pesar de que en dos de los proyectos se incluyeron componentes de vigilancia y evaluación, ni se documentó en forma debida la valiosa experiencia de estos esfuerzos ni se hizo un seguimiento progresivo de éstos. *Es necesario conservar la memoria institucional y aprovechar la experiencia adquirida con estos proyectos para ayudar a orientar las futuras iniciativas y facilitar el intercambio de conocimientos.* Con el apoyo del Banco, el BAPPENAS (Organismo Nacional de Desarrollo de Indonesia) desarrollará una capacidad de evaluación *ex post* interna en todos lo sectores, incluidas las evaluaciones de los efectos de los proyectos. *Hace falta, especialmente, asegurar que se cuenta con datos de referencia y sistemas de evaluación antes de iniciar los proyectos.*

(BOX, page 1)

**Informe de evaluación de los efectos, "Enhancing the Quality of Life in Urban Indonesia: The Legacy of the Kampung Improvement Program", Informe N°14747-IND, junio de 1995. Los informes del DEO están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(BOX, page 3)

Recuadro: Mejoramiento de los kampungs

Los kampungs están ubicados en partes estratégicas de las ciudades, rodeados de barrios con una población de mayor poder adquisitivo, centros gubernamentales y centros de compras. Antes de comenzar a ejecutarse los programas de mejoramiento de los kampungs, muchos de éstos carecían de infraestructura y servicios básicos. Con frecuencia se los llamaba barrios de tugurios y eran un sinónimo de pobreza. Los programas de mejoramiento se diseñaron para prestar a los barrios más pobres los siguientes servicios básicos:

- Reparar y mejorar las carreteras (incluida la construcción de más desagües).
- Mejorar y pavimentar los caminos peatonales.
- Rehabilitar y crear sistemas de desagüe.
- Proveer recipientes para basura y vehículos de recolección de basura.
- Abastecer de agua potable por medio de fuentes públicas.
- Construir baños públicos con servicios de aseo personal y retretes.
- Construir clínicas de salud y escuelas primarias en los barrios.

En la actualidad las familias disfrutan de mejor salud y educación y están en mejor situación económica, gracias, en parte, a los PMK.

Las familias de la tercera generación viven hoy en día en asentamientos. Muchos no tienen derecho a la tierra y técnicamente son todavía ocupantes ilegales. Lamentablemente, no muchos tienen conocimiento de sus derechos jurídicos ni de las posibles consecuencias. La complejidad de los derechos a la tenencia de la tierra en Indonesia a veces hace que proyectos tales como los PMK no puedan ejecutarse en zonas donde esos derechos no son claros.

(BOX, page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org