OTR-0000 TT-08-3582-00
9401002

AGENCY
FOR
NTERNATIONAL
DEVELOPMENT

OFFICE OF HOUSING
AND
URBAN PROGRAMS

001014
002960
S

PN-AAT-857

CIUDADES SECUNDARIAS
Cinco Estudios de Caso

Abril de 1985

CIUDADES SECUNDARIAS

Cinco Estudios de Caso

Preparado por

Rivkin Associates

con un Examen General por

Alfred P. Van Huyck, Presidente, PADCO, Inc.

y

Goldie W. Rivkin, Vicepresidenta, Rivkin Associates

Oficina de la Vivienda y Programas Urbanos

Agencia para el Desarrollo Internacional

Washington, D.C. 20523

Abril de 1985

PREFACIO

El examen general fue escrito por Alfred P. Van Huyck, Presidente de PADCO, Inc. y Goldie W. Rivkin, Vicepresidenta, Rivkin Associates. El Estudio de Caso de Kenia se ha derivado de un documento escrito por Stephen Reeve, Asesor de la USAID para el Ministerio del Gobierno Local de Kenia. Una versión anterior fue presentada en abril de 1984 por el Honorable John Mbogua, Secretario Permanente del Ministerio de Gobierno Local de Kenia, en la Novena Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en Africa, patrocinada por la Oficina de la Vivienda y Programas Urbanos de la USAID y el Ministerio de Urbanismo y Vivienda de la República del Senegal. El Estudio de Caso de Costa de Marfil se basa en una presentación hecha en Dakar, Senegal, también antes de la Novena Conferencia de Africa, por Isaac Brou Koua, Director de Proyectos Urbanos del Ministerio de Obras Públicas, Construcción, Correos y Telecomunicaciones de Costa de Marfil, en abril de 1984. Los Estudios de Caso de Indonesia y Brasil han sido adaptados de documentos entregados en la Novena Conferencia de Africa, respectivamente, por Edgar de Souza, Coordinador, Proyectos de Ciudades de Tamaño Medio, Ministerio del Interior, Brasil, y Hendropranato Suselo, Jefe de la División de Planificación y Programación, Cipta Karya, Ministerio de Obras Públicas de Indonesia. El Estudio de Caso de Corea fue escrito por Goldie W. Rivkin, Vicepresidenta, Rivkin Associates, originalmente para Approaches to Planning for Secondary Cities in Developing Countries, USAID, Washington: 1981 y actualizado para este volumen. Los Estudios de Caso han sido editados y preparados para publicación por Rivkin Associates Inc.

Hay que dar crédito a la señora Pamela Hussey y al señor Scott Schrader de la Oficina de la Vivienda y Programas Urbanos de la USAID por la orientación y comentarios editoriales; a la señora Amy Nolan y al señor George Deikun de la Oficina Regional de la Vivienda y Desarrollo Urbano, USAID/Abidján por la asistencia con el material de origen crítico; al Dr. Park Soo Young, Director de Investigación del Instituto Coreano de Investigación para Asentamientos Humanos, por compartir información e ideas, a la señora Sonja Rix y al señor L. A. Feinberg por sus contribuciones a la preparación del manuscrito y al señor Manuel Carrasco por su traducción.

Las opiniones y errores son responsabilidad de los autores y no deberán interpretarse como la postura oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

INDICE

EXAMEN GENERAL vii

CAPITULO PRIMERO: ESTUDIO DE CASO DE KENIA 1

I. INTRODUCCION 1
II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION 2
III. LA POLITICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO 5
IV. CIUDADES SECUNDARIAS 7

CAPITULO SEGUNDO: ESTUDIO DE CASO DE COSTA DE MARFIL 27

I. INTRODUCCION 27
II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION 28
III. LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 33
IV. LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS 37
V. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA 51

CAPITULO TERCERO: ESTUDIO DE CASO DE INDONESIA 57

I. INTRODUCCION 57
II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION 58
III. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 62
IV. LAS CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO 68

CAPITULO CUARTO: ESTUDIO DE CASO DE COREA 81

I. INTRODUCCION 81
II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION 82
III. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 83
IV. LAS CIUDADES INTERMEDIAS 93

CAPITULO QUINTO: ESTUDIO DE CASO DEL BRASIL 107

I. INTRODUCCION 107
II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION 109
III. LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 111
IV. LAS CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO 115
V. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA 125

ANTECEDENTES

En años recientes, se ha ampliado el grado de preocupación acerca de la urbanización en el mundo en desarrollo. Los países han mirado más allá de las cuestiones de la migración rural y los efectos del crecimiento de sus superciudades, dirigiendo su atención a la promesa y problemas de sus ciudades y localidades secundarias. Los países, motivados por distintos objetivos, han tratado de formular una normativa fundamental y estrategias programáticas sistemáticas para sus ciudades secundarias o centros urbanos de tamaño intermedio.

Mediante préstamos, capacitación y asistencia técnica, la Oficina de la Vivienda y Programas Urbanos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ha ofrecido apoyo a distintos países en sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los segmentos pobres de las ciudades y crear un ambiente económico capaz de sostener la libre empresa. Otros organismos internacionales de asistencia han hecho lo mismo.

La política y programas emprendidos por los países en desarrollo para sus ciudades y localidades secundarias varía considerablemente según el tamaño, la situación geográfica, las condiciones económicas, las estructuras gubernamentales, la cultura y la experiencia con las cuestiones del desarrollo urbano de los países respectivos. Sin embargo, sus esfuerzos tienen ciertos rasgos comunes, tal como demostrarán los documentos que presentamos aquí.

La Oficina de la Vivienda y Programas Urbanos de la USAID publica este volumen en reconocimiento del significado de los centros urbanos secundarios y la selección de este tema importante como tema para las reuniones que celebrará en 1985 la Comisión de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Kingston, Jamaica.

Peter M. Kimm
Director
Oficina de la
Vivienda y Programas Urbanos

EXAMEN GENERAL

En este documento se presentan estudios de caso sobre programas de desarrollo de ciudades secundarias emprendidos por cinco países con diferentes grados de ayuda internacional de la USAID y el Banco Mundial. Los países son muy diferentes en extensión física, distribución de la población entre sus centros urbanos, niveles de PIB por persona y topografía. Su diversidad se refleja en los datos estadísticos siguientes:

	1982 Población (en millones)	PIB por persona 1982 (US$)	PIB por persona % de Crecimiento 1960-82	% Pob. Urbana	% Pob. Ciudades de más de 100.000 Habitantes	Ciudades de más 100.000 Habitantes
Kenia	18	390	2,8	15	57	2
Costa de Marfil	9	950	2,1	42	34	2
Indonesia	153	580	4,2	22	23	28
Corea	39	1.910	6,6	61	41	36
Brasil	127	2.240	4,8	69	14	69

Los países del mundo en desarrollo se han preocupado durante muchos años del desarrollo de las ciudades secundarias, a veces por miedo de una concentración excesiva del desarrollo en las ciudades principales, a veces por el deseo de lograr una mayor igualdad regional para las zonas más atrasadas, a veces por razones políticas y a veces por preocupación con la seguridad nacional. La mayoría de sus actividades iniciales no lograron inducir los resultados deseados. Ha habido muy poco efecto sobre las tendencias generales de los distintos sistemas de asentamiento de los países.

Sin embargo, en años recientes, han surgido nuevos enfoques para las ciudades secundarias que les ofrecen posibilidades para una importante mejora en el desarrollo económico y social. En los cinco estudios de caso presentados a continuación se describen distintos aspectos de estos nuevos enfoques, que pueden ser valiosos para otros países que afrontan las cuestiones de estimular el desarrollo de las ciudades secundarias.

1. PREMISAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO DE CIUDADES SECUNDARIAS

Los nuevos enfoques para las estrategias de desarrollo de ciudades secundarias descansan en distintas premisas de actividades previas. Entre los conceptos centrales que hay que reconocer figuran los siguientes:

1. El objetivo general del desarrollo de las ciudades secundarias es el crecimiento económico nacional con justicia social para la población.

2. La eficacia de los centros urbanos tiene una relación directa con el logro de los objetivos nacionales de desarrollo económico en la agricultura, la industria y los servicios.

3. Una urbanización eficaz entraña el desarrollo de un sistema nacional de asentamiento con claras relaciones funcionales basadas en la ventaja económica comparativa, la capacidad administrativa gubernamental y la prestación de servicios esenciales conforme a normas que estén al alcance de las poblaciones existentes y futuras.

4. El sistema existente de asentamiento nacional de cualquir país refleja las tendencias históricas del crecimiento de la población, el desarrollo de los recursos naturales y creados por el hombre, las características físicas, el clima y la cultura modificada por la política pública acumulada y los procesos políticos. Por tanto, no hay un sistema de asentamiento nacional único que sea ideal para todos los países o para todos los tiempos.

5. El sistema de asentamiento nacional más deseable para cualquier país, en cualquier momento dado, será aquél que represente la respuesta más eficaz a los objetivos nacionales en relación con:

   a. Los imperativos del desarrollo económico y la producción de puestos de trabajo;

b. La justicia individual para las personas (acceso a la tierra, albergue, instalaciones y servicios conforme a normas que estén al alcance de todas las familias);

c. Justicia interregional (el derecho de todas las regiones geográficas a desarrollar sus posibilidades económicas y sociales conforme a sus recursos naturales y ventajas comparativas).

6. Puesto que los recursos nacionales, tanto de capital como gerenciales, son limitados, ningún país puede aumentar al máximo estos objetivos deseables simultáneamente. Por tanto, se necesitan permutas al establecer la secuencia del desarrollo para las ciudades secundarias dentro del sistema nacional de asentamiento.

II. CONCLUSIONES GENERALES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

Los estudios de caso presentados aquí, más otra experiencia mundial, sugieren las conclusiones generales siguientes acerca de las estrategias de desarrollo de las ciudades secundarias:

1. El desarrollo de las ciudades secundarias es un proceso que requiere ejecución a través de un período de tiempo relativamente largo.

2. El proceso más eficaz será aquél que se concentre en las ventajas económicas y sociales positivas de las ciudades secundarias, más que en los miedos negativos de las corrientes migratorias, de los segmentos pobres de la población o preocupaciones no documentadas de "concentración excesiva" en las ciudades principales.

3. Si los países consideran aumentar la porción relativa de la inversión de capital asignada a las ciudades secundarias, dichas decisiones deberán denotar la conciencia de que, puesto que los recursos nacionales totales son finitos, esos aumentos han de provenir de una reducción en otras prioridades de inversión (a menos que puedan movilizarse recursos locales actualmente no utilizados).

4. La estrategia de desarrollo de ciudades secundarias, para tener éxito, ha de incluir una concentración sistemática de la capacidad local de gestión y financiación.

5. Los gobiernos nacionales tienen que proporcionar una política clara y estable para la ejecución de las estrategias de desarrollo de las ciudades secundarias. El cambio frecuente de política y procedimiento de un año a otro actuará como un enorme desincentivo para la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo de las ciudades secundarias que se seleccionen. Entre los campos normativos importantes figuran los siguientes:

   a. Definición del papel y responsabilidades del gobierno local para con el gobierno central,

   b. Definición del papel del sector privado y el sector extraoficial, incluyendo identificación de aquellas esferas de desarrollo en las que se fomentará la iniciativa privada,

   c. Establecimiento previo de los recursos del gobierno central que estarán disponibles para las ciudades secundarias y la definición de los términos y condiciones en que se ofrecerán esos recursos,

   d. Determinación de normas nacionales apropiadas y módicas para instalaciones y servicios.

6. Un reconocimiento de que, puesto que los recursos nacionales para las ciudades secundarias son limitados, los gobiernos centrales deberían facilitar por todos los medios posibles la capacidad del gobierno local, el sector privado y las familias individuales para contribuir directamente a sus iniciativas de desarrollo de ciudades secundarias, con mínima interferencia por las autoridades del gobierno central.

Cabe advertir en esta serie de conclusiones que poco o ningún valor se ha acordado al logro de "jerarquías de lugares urbanos" teóricas o "distribuciones de rango/extensión de las ciudades". Aunque las jerarquías urbanas seguirán desarrollándose, el crecimiento deberá responder a los objetivos económicos y sociales más que a las nociones teóricas de la distribución ideal de la población dentro del espacio nacional.

III. LECCIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Surge una conclusión de los estudios de caso tan claramente que puede llamarse el primer axioma del desarrollo de las ciudades secundarias: El gobierno no puede hacer todo el trabajo.

De ello se desprende que el gobierno no deberá tratar de hacer todo el trabajo. Ningún gobierno central tiene recursos, personal o poder suficientes para desempeñar todos los papeles de desarrollo y hacer frente a los miles de detalles que entraña la creación y gestión de un sistema nacional de ciudades. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo --ciertamente, la mayoría de los gobiernos-- tienen recursos humanos y financieros limitados.

Hay también dos conclusiones importantes:

- Puesto que los gobiernos no pueden hacerlo todo, deberán hacer selecciones y

- Los recursos disponibles deberán dirigirse al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

Para hacer una buena selección, se requiere efectuar un análisis sistemático fundamentado en una evaluación pragmática de las condiciones y tendencias. Puesto que los recursos disponibles son actualmente muy limitados en relación con las necesidades de inversión de todas las ciudades, así como en relación con la gama completa de demandas en competición

dentro del país, es tanto más importante aplicar estos recursos al lugar en que sean más productivos. Puesto que el gobierno no puede hacerlo todo, deberá encaminar sus esfuerzos al lugar en que estos recursos pueden estimular y apoyar óptimamente, o encauzar, las fuerzas del mercado y las energías de los ciudadanos particulares. Las energías empresariales, dirigidas a los intereses de desarrollo nacional, pueden llevar el esfuerzo más lejos que la acción gubernamental por sí sola. El disuadir la iniciativa privada o ignorar sus posibilidades equivale a socavar la propia actividad de desarrollo.

Sin embargo, el gobierno no puede depender únicamente de las estrategias de inversión. La política de precios, las leyes tributarias, las prácticas de licenciamiento y otras medidas de control deberán examinarse y adoptarse de forma que liberen el mercado para que pueda operar fructífera y eficazmente dentro del marco general de desarrollo. Ignorar las realidades de las operaciones comerciales y los enjuiciamientos de los ciudadanos acerca de lo que redunda en su propio interés, es arriesgarse a perder oportunidades en el mejor de los casos y, en el peor, a hacer los programas ineficaces, muy costosos o, incluso, perjudiciales.

Cada uno de los países de los estudios de caso ha concebido un enfoque adecuado para su propio nivel de desarrollo, su extensión, su marco institucional y las condiciones de sus ciudades secundarias. Estos enfoques son tan diversos como sus situaciones. De los estudios de caso no emerge una solución milagorsa. No hay modelos aplicables universalmente. Sin embargo, pueden identificarse temas paralelos en las esferas siguientes:

- selección de ciudades beneficiarias,

- infraestructura básica como condición para el desarrollo económico urbano,

- establecimiento de programas para proyectos múltiples,
- capacidad de financiación y viabilidad, y
- participación y responsabilidad local.

A. Selección de las Ciudades Beneficiarias

Ha sido necesario un cierto proceso de selección formal para identificar a candidatos prometedores para un tratamiento especial entre un fondo nacional de centros secundarios. Una de las lecciones principales ha sido la de que ningún país, independientemente de lo ricamente dotado de recursos que esté, puede incluir toda la serie de localidades y ciudades en un solo programa. Cada uno de los países de los estudios de caso, en tanto mantiene una política nacional general encaminada a fomentar el desarrollo de los centros secundarios y las regiones más atrasadas, ha seleccionado un número limitado de ciudades o localidades secundarias para un tratamiento especial.

Los criterios de selección varían considerablemente. La política es sin duda, un factor, pero son de esperar consideraciones políticas en el enfoque adoptado por cualquier país para asignar los recursos.

El proceso de selección es un factor importante al iniciar el programa de ciudades secundarias propiamente dicho. El Brasil, por ejemplo, examinó más de 100 ciudades de tamaño medio antes de seleccionar 11 como lugares para su programa de US$200 millones financiado con la ayuda del Banco Mundial. En Costa de Marfil, se han establecido criterios económicos, demográficos y de acceso detallados en evaluaciones de más de 80 comunidades por la USAID y el Banco Mundial. En Costa de Marfil, el criterio más importante que surgió es la elección de racimos de ciudades y localidades donde las inversiones tendrán un efecto multiplicador en lo que respecta a mejorar la productividad del agro en las regiones rurales

circundantes. La productividad rural, a su vez, proporcionará materia prima para la industria urbana y los servicios. En Corea, el enfoque es análogo, aunque las ciudades beneficiarias son mayores, con un tamaño de 60.000 hasta un millón de habitantes. En Indonesia, las ciudades se clasifican por tamaño y se designan para programas diferentes basándose en este criterio.

El enfoque de Kenia es diferente. En dicho país, el gobierno central está ayudando a las localidades secundarias y más pequeñas a lograr una posición en la que puedan competir por los recursos de inversión. Ayuda a estas comunidades a determinar la forma en que planificar, formular propuestas para grupos de proyectos afines, evaluar y comparar estas propuestas y alternativas, evaluar la factibilidad de los proyectos en términos de costos y beneficios y determinar la forma en que reembolsar los fondos de los préstamos efectuados para financiar los proyectos. Al propio tiempo, el gobierno central está adquiriendo experiencia en evaluar y comparar de forma más sistemática las peticiones de las localidades para financiación de mejoras de capital.

B. Infraestructura Básica como Condición para el Desarrollo Económico

Hay que definir los objetivos del programa antes de seleccionar a una comunidad. Algunas comunidades necesitan ciertas clases de inversión y asistencia para poder apoyar nuevas empresas o estructuras institucionales que les permitan administrar una infraestructura urbana moderna.

El Brasil y Corea son ejemplos de países relativamente prósperos donde los centros destinados a los proyectos de inversión han tenido servicios municipales básicos e instituciones gerenciales bastante bien desarrolladas antes del programa de ciudades secundarias. Kenia e Indonesia son ejemplos de países con un PIB por persona relativamente bajo ($390 y $580, respectivamente) donde la mayoría de las localidades han sido asentamientos más rudimentarios, incapaces de atender las necesidades humanas básicas conforme a una normas mínimas aceptables y, mucho menos, de

aprovechar las oportunidades de desarrollo económico. La posición financiera de estas comunidades ha sido débil y sus prácticas de planificación han sido ineficaces. Para ellas, la mayor prioridad ha sido corregir las deficiencias y erigir una base de recursos para el futuro.

En Kenia, se ha hecho hincapié en mejorar las débiles posturas financieras de las localidades e instituir prácticas de planificación del desarrollo eficaces. En Indonesia, se ha hecho hincapié en la infraestructura y servicios urbanos básicos.

Los consejos locales elegidos en Kenia han tenido responsabilidad principal de la administración y desarrollo en los centros secundarios. En algunos casos, estos consejos y su personal técnico han sido incapaces de hacer un uso eficaz de los recursos que han tenido a su disposición. Por tanto, el Gobierno de Kenia, con asistencia internacional, se ha concentrado en fortalecer la planificación del desarrollo y las prácticas de gestión y administración financiera de las instituciones municipales locales, como base fundamental para los proyectos de desarrollo futuros. Se está proporcionando asistencia técnica especial, capacitación y fondos de capital en apoyo de proyectos prioritarios que surgen en este proceso de reforma institucional. Las expectativas de rendimientos económicos tangibles a corto plazo son modestas ya que el mayor hincapié se hace en crear entidades municipales responsables como precursoras del crecimiento.

Indonesia decidió hace dos décadas proporcionar sistemas de abastecimiento y distribución de agua potable a un gran número de sus ciudades y localidades secundarias. Con ayuda de asesores técnicos, Indonesia seleccionó técnicas apropiadas, estableció normas económicas para estos sistemas y les acordó una clara prioridad en sus planes de desarrollo nacional. Al agua potable siguió la evacuación vertidos e intentos nacionales por hacer participar a la población de estas ciudades en mejorar el saneamiento, el desagüe y la vivienda en sus vecindades o "kampung". Se consideró que todas estas mejoras eran esenciales, no solo desde el punto de vista de la salud pública y la justicia social (es decir, elevar el nivel de vida de la población urbana), sino también como condiciones para el desarrollo económico.

La tarea de formación de recursos es ardua y sus posibilidades de rendimiento económico son a largo plazo, pero quizás sea un enfoque apropiado para el desarrollo de las ciudades secundarias cuando el complemento de las instalaciones e instituciones de apoyo urbano en los centros no metropolitanos es rudimentario.

C. Serie de Programas para Proyectos Múltiples

Cada uno de los países estudiados está comprometido ahora a asignar "una serie" de proyectos y programas a cada comunidad beneficiaria. Si bien la combinación de componentes programáticos varía entre las ciudades y entre los países, la esencia de cada uno es el que complementen, identifiquen y apliquen medidas relacionadas exactamente orientadas a eliminar los obstáculos que se interponen a un crecimiento económico productivo. Estas medidas pudieran incluir inversiones en infraestructura para subsanar las deficiencias o ampliar la capacidad de los sistemas básicos, reformas administrativas para mejorar la capacidad de los funcionarios locales en lo que respecta a la operación y mantenimiento de los servicios públicos y administrar las finanzas municipales, e incentivos para la empresa privada.

Los alicientes para el desarrollo privado pueden incluir reducciones o exenciones fiscales, préstamos especiales para desarrollo en condiciones favorables, tierra o edificios industriales de bajo costo, programas de capacitación de la fuerza de trabajo o asistencia en capacitación gerencial para establecer entidades sociales viables.

Los incentivos pueden ir acompañados de reformas dispositivas encaminadas a eliminar los impedimentos que se interponen a la expansión del sector privado en las comunidades. Pueden abrogarse requisitos de licenciamiento onerosos y modernizarse procedimientos de desarrollo costosos. La mayoría de los países en desarrollo han tratado de aplicar todos estos incentivos del sector privado en una u otra forma.

El programa de ciudades secundarias también entraña una serie de compromisos financieros, tales como subvenciones y préstamos de autoridades nacionales (incluyendo una posible asistencia por agencias internacionales) y compromisos por la comunidad local con cargo a su propios recursos presupuestarios. Los ejercicios de planificación para determinar exactamente cómo se emplerán estos fondos forman una parte integral del propio programa.

Tres países de los estudios de caso, Kenia, Brasil y Corea han desarrollado enfoques para el diseño de proyectos que hacen participar a las autoridades municipales intensamente en la planificación del desarrollo y la coordinación de la ejecución del proyecto así como en compromisos importantes a aportes financieros locales.

La planificación en los programas de ciudades secundarias de Costa de Marfil e Indonesia está bastante centralizada. Pero hay esfuerzos por ampliar el papel de la participación local. La responsabilidad financiera local para los programas de desarrollo es un objetivo último en ambos de estos países y se están adoptando medidas hacia tal fin.

El personal del programa de ciudades de tamaño medio del Brasil ha ayudado a los alcaldes y planificadores locales de las ciudades beneficiarias a preparar estudios minuciosos de recursos, necesidades y posibilidades de sus comunidades. Se han concebido estrategias, se han identificado proyectos para fondos y se han asignado presupuestos con cargo a los recursos nacionales, estatales y municipales. La "serie de proyectos" para cada ciudad incluye tanto medidas de inversión como administrativas que caen dentro de tres categorías afines: infraestructura física y social, generación de empleo e ingresos, y administración y finanzas municipales. Si bien los resultados de las 11 ciudades han sido variados, un 50 por ciento de las metas cuantitativas (puestos de trabajo, infraestructura, etc.) se han alcanzado después de cuatro años del compromiso inicial de cinco años. Han tenido tanto éxito que ahora se está mejorando y ampliando a otros centros.

Com miras, en parte, a contener el crecimiento de los dos centros principales, y en parte a establecer una red nacional viable de ciudades secundarias, Corea realizó inversiones masivas en sus centros secundarios durante las décadas de 1960 a 1970. Proyectos de infraestructura y el desarrollo de propiedades industriales descentralizadas se combinaron con desincentivos financieros para una mayor concentración de la inversión en los centros principales de Seúl y Busán. En algunos respectos, este esfuerzo tuvo éxito. Se detuvo el crecimiento de las ciudades principales y muchas ciudades intermedias experimentaron un crecimiento de la producción industrial así como de la población. Sin embargo, hubo críticas considerables de que esta actividad era demasiado dispersa y que un número demasiado reducido de centros secundarios estaban creando las amenidades, la infraestructura social y la oferta de viviendas requeridos para permitirles competir eficazmente con los centros metropolitanos.

Como resultado, el Plan de Desarrollo Regional de 1981-2000, que controla las asignaciones para inversión, ha adoptado un enfoque coordinado de inversión. Cada una de las 15 ciudades regionales seleccionadas sobre la base de sus ventajas económicas comparativas posibles tiene un plan de desarrollo general y multisectorial. Cada una ha sido analizada por las autoridades nacionales y locales, y se ha seleccionado una serie de proyectos complementarios necesarios de sus planes sobre la base del grado en que satisfacen los siguientes objetivos de inversión.

- mejoramiento de las instalaciones públicas
- contribución a aumentar el empleo
- incremento de los ingresos municipales
- mejoramiento del ambiente de vida
- una relación positiva de costos y beneficios
- número máximo de personas y radio de acción que se beneficiará

Se hicieron cálculos sobre qué cantidad de los costos estimados del proyecto podrían satisfacerse con los propios recursos de las ciudades y qué cantidad de asignación complementaria se requeriría del gobierno central. Un fondo especial de préstamos municipales es un mecanismo que se está considerando para encauzar los fondos complementarios.

Indonesia también está yendo hacia proyectos vinculados sobre la base de su programa de ciudades secundarias. Bandung, una ciudad de más de un millón de habitantes, ha sido la ciudad piloto para una actividad de reorganización del gobierno local y de las inversiones y planificación multisectorial para muchos años. Indonesia también está iniciando programas generales integrales de desarrollo urbano en otros centros.

D. Economía y Factibilidad

La economía y factibilidad financiera caracteriza cada vez más a los proyectos de inversiones de capital emprendidos. Indonesia, por ejemplo, en un esfuerzo por hacer un uso máximo de los recursos disponibles entre distintas ciudades y localidades, realizó un intento decidido por formular normas mínimas aceptables para los proyectos de mejora de los kampung, agua potable y saneamiento incluidos en la serie de proyectos destinados a establecer una base de recursos. Las normas varían según la dimensión de la base de población servida por las instalaciones. Se han aplicado rigurosamente.

El análisis de factibilidad financiera es una de las aptitudes en las que Kenia está capacitando a los funcionarios públicos locales, preparándolos para evaluar los proyectos que proponen para apoyo del gobierno nacional. Trabajando con el Banco Mundial y la USAID, Costa de Marfil también establecerá normas mínimas para inversiones de infraestructura y selección de los proyectos sobre la base de su solvencia financiera y factibilidad de recuperación de costos.

Tanto el Brasil como Corea someten cada proyecto candidato a un análisis minucioso de factibilidad financiera, evaluando el posible efecto del proyecto (por ejemplo, sobre los puestos de trabajo generales, las familias beneficiadas, etc.) y en cuanto a los fondos afectados y la capacidad de la comunidad seleccionada para rembolsar cualquier préstamo.

E. Participación y Responsabilidad Local

Ninguna buena actividad de desarrollo de ciudades secundarias ha sido impuesta desde arriba o ejecutada desde la capital nacional únicamente. La participación local es un componente vital, independientemente de si va a ayudar a cimentar las bases para un crecimiento económico futuro (enfoque de recursos) o a diseñar y ejecutar proyectos afines. Las comunidades han de considerar que tienen un interés en el resultado.

En vista de la estructura muy descentralizada de la mayoría de los países en desarrollo, a menudo la participación local es difícil de obtener. Algunos países --por razones de seguridad o de política, o por tradición-- se muestran renuentes a delegar la autoridad a niveles subnacionales de gobierno. Existe tensión entre los objetivos de descentralización económica, que dictan una participación beneficiaria en la planificación y el establecimiento de prioridades, y el deseo de un país de mantener un estrecho control administrativo y presupuestario al nivel nacional.

La participación es especialmente difícil cuando la comunidad tiene instituciones y servicios que sólo son rudimentarios. Sin embargo, Indonesia ha logrado obtener la participación local en el diseño y ejecución de su programa de mejoras de los kampung y ha establecido una red de instituciones de capacitación en todo el país para mejorar la calidad del personal municipal y los funcionarios elegidos. Kenia ha hecho de un análisis mejorado del desarrollo local, de la gestión financiera y de la factibilidad financiera, la piedra angular de su programa. Se ofrecerán recursos a las localidades que satisfacen normas de desempeño administrativo y gerencial.

Costa de Marfil también ha emprendido un programa de remedio o establecimiento de recursos para sus centros secundarios. Aunque los proyectos se limitan a la vivienda muy básica y servicios urbanos, los alcaldes locales y consejos municipales desempeñan un importante papel en revisar y aprobar los gastos para el mantenimiento y la recuperación de costos de estos proyectos. Indonesia considera que es importante para los consejos locales responsabilizarse más de la formulación del presupuesto y de las operaciones municipales.

El Brasil es una república federal donde los estados y municipios tienen un grado considerable de autonomía. Con la planificación de su programa de ciudades de tamaño medio, el establecimiento de prioridades y la coordinación de la ejecución e el campo han sido responsabilidad de los funcionarios locales, con importante asistencia técnica y orientación al nivel federal y fondos importantes para préstamos de la vivienda e infraestructura de los estados.

El gobierno central puede ayudar al proceso de participación proporcionando asistencia técnica y capacitación a los entes de gobierno local en la planificaición y gestión. Kenia, Corea, Brasil e Indonesia ofrecen toda esta asistencia y en Costa de Marfil se ha completado recientemente un estudio sobre las necesidades de capacitación.

El gobierno central también puede ayudar delegando la responsabilidad de recaudación de ingresos a las autoridades locales, proporcionando préstamos y subvenciones cuando se necesiten, pero subrayando el requisito de que los gobiernos locales generen recursos localmente para la formulación del proyecto y las operaciones. En el Brasil y Corea, donde las ciudades beneficiarias recaudan al menos 50 por ciento de sus ingresos al nivel local, una creciente capacidad local es un objetivo no menor que en Kenia como precursora del desarrollo económico en las ciudades secundarias.

Además de la participación de las autoridades locales, se necesitan oficinas locales responsables de las agencias nacionales participantes para hacer cumplir los compromisos. En Indonesia, por ejemplo, la sede sucursal de las agencias de infraestructura del gobierno central se han establecido a los niveles provinciales y locales. Los funcionarios de distrito de las agencias locales se reúnen con los funcionarios locales para determinar las prioridades de los proyectos y los presupuestos y contratar el trabajo y la construcción directamente (con preferencia, a empresas locales). Indonesia, en un primer de intento por pasar de la construcción de recursos a un enfoque de desarollo integral para una ciudad secundaria, ha establecido en Bandung uno de los entes ejecutores más modernos localmente orientados. En Bandung, la ejecución del programa es responsabilidad de una autoridad conjunta que representa al gobierno municipal y central y es dirigida por un solo administrador profesional.

La participación es un aspecto de la labor local. Un aspecto igualmente importante es el desepeño administrativo responsable. Ciertamente, uno de los criterios de selección para asistencia especial pueden ser las actividades actuales de un municipio para hacer funcionar a la ciudad y establecer un clima apropiado para expansión de las empresas, a pesar de los obstáculos existentes. Tanto la USAID como el Banco Mundial, en sus actividades de apoyo al desarrollo urbano, han comenzado a hacer más hincapié en la asistencia técnica y en la capacitación de los administradores municipales.

Los líderes locales han de demostrar que están comprometidos a procesos de planificación financiera y del desarrollo más racionales. No sólo son los defensores principales de sus comunidades ante los prestamistas y el gobierno, sino que, además, son los intermediarios principales entre la burocracia municipal y los empresarios locales. La responsabilidad ante la comunidad local así como ante el gobierno central, en cuanto al resultado de las actividades de desarrollo se concentrará en estos líderes. A medida que aumenta lo que entra en juego en estos proyectos, la condición de los líderes municipales tiende a aumentar. Si los líderes técnicos de

los gobiernos locales no están indebidamente comprometidos y limitados por interferencia política, también existe mayor probabilidad de que el gobierno local sea capaz de atraer y retener a empleados públicos más competentes.

II. INICIACION DE UN PROCESO DE DESARROLLO DE CIUDADES SECUNDARIAS

El desarrollo de estrategias de ciudades secundarias seguirá siendo una alta prioridad de los gobiernos en los tres años venideros. Las experiencias compartidas y la experimentación con nuevas ideas deberá ser la piedra angular de esta actividad. La comunidad internacional donante deberá desempeñar un papel de apoyo en estas actividades nacionales y aportar capital limitado y asistencia técnica.

Casi todos los países necesitan apoyar el desarrollo de sus ciudades secundarias a fin de lograr sus objetivos nacionales de desarrollo. Las únicas excepciones posibles pudieran ser aquellos países con una extensión geográfica pequeña o con recursos absolutamente limitados que solo les permiten concentrarse en un centro urbano que desempeñe las funciones urbanas para todo el país.

El desarrollo de las ciudades secundarias dependerá de las contribuciones técnicas de muchas organizaciones al nivel nacional, regional y local de gobierno. El proceso normativo comienza con una cabal comprensión de la totalidad de planes, programas y compromisos actuales de esos ministerios y organizaciones. El enfoque consiste en establecer las complementariedades e identificar los vacíos en la medida en que afectan a ciudadades secundarias individuales.

Una vez se ha determinado la estrategia general de desarrollo, es importante emprender un examen cuidadoso de todas las políticas, normas, disposiciones y procedimientos gubernamentales existentes para asegurar que no surten efectos negativos sobre el logro de los objetivos de

desarrollo de las ciudades secundarias. Esto es especialmente importante al analizar la política que incide en las ciudades principales, tales como la política de precios y la política de subvenciones que pueden realzar innecesariamente su ventaja competitiva sobre las ciudades secundarias.

Deberá emprenderse una planificación detallada para el desarrollo económico, social y físico, específicamente para aquellas ciudades secundarias que se juzga tienen una importancia estratégica o prioridad mayor. Para todas las ciudades secundarias (no solo para los centros con prioridad) deberán establecerse procedimientos operativos estándar (con hincapié en la simplicidad y facilidad de cumplimiento) que abarquen los aspectos de finanzas y contabilidad, planificación del desarrollo, y desarrollo y presupuestos de los proyectos.

Deberán instituirse programas de capacitación en gran escala a fin de realzar la capacidad de los dirigentes políticos y administradores locales para comprender y ejecutar los procedimientos estándar. Esta capacitación deberá ser específica y orientada hacia las aptitudes, y deberá proporcionarse en un formato de cursillo o taller con capacitación práctica, supervisada, de seguimiento ulterior, por la organización o unidad a la que se encargue esta función docente.

Deberá animarse a las asociaciones y organizaciones de las autoridades locales y a su personal para que compartan experiencias y conocimientos entre las ciudades secundarias.

Todos estos elementos del proceso de desarrollo de ciudades secundarias no requieren asignaciones de capital o programación de capital. Son actividades técnicas y de planificación vitales destinadas a realzar la capacidad local y a utilizar los recursos existentes con mayor eficacia.

Sin embargo, la disponibilidad adicional de recursos de capital (incluso recursos de capital limitados) proporcionará incentivos para que las ciudades secundarias desarrollen sus propias capacidades al máximo. Al asignar estos recursos, deberán considerarse plenamente los siguientes criterios:

1. Deberán seleccionarse proyectos de capital que tengan alta prioridad para el gobierno local (no ser impuestos por el gobierno local).

2. Cada proyecto seleccionado deberá tener un beneficio relativamente a corto plazo y poderse justificar con un índice aceptablemente elevado de rendimiento.

3. Deberá incluir un plan de ejecución claramente definido dentro de la capacidad de realización del gobierno local.

4. Deberá garantizar que los costos de operación y mantenimiento pueden financiarse con los recursos del gobierno local.

Comenzando con proyectos simples, módicos y viables, mientras que se establece la capacidad local, habrá posibilidad de lograr éxito en las primeras etapas de esta actividad. En el proceso, se identificarán proyectos nuevos que se fundamentarán en las ventajas comparativas adicionales logradas al concluir los proyectos iniciales. De esta forma, en el curso del tiempo, el proceso de desarrollo continúa sobre una base económicamente sólida y amplia a través del sistema de asentamientos de las ciudades secundarias.

Cabe advertir como conclusión que deberán evitarse los proyectos en gran escala, centralmente financiados, que no tienen ninguna ventaja comparativa naturalmente disponible para una determinada ciudad secundaria y que puede demostrarse que son económicamente ineficaces y/o que requerirán subvenciones continuas para su operación. Los costos de oportunidad para el país son demasiado elevados, a pesar de los beneficios percibidos de justicia interregional que pudiera pensarse que tienen tales proyectos.

CAPITULO PRIMERO: ESTUDIO DE CASO DE KENIA

I. INTRODUCCION

Al igual que muchos países africanos, Kenia es una sociedad predominantemente rural que se está urbanizando rápidamente. Sólo 15 por ciento de la población vive en comunidades urbanas, pero este hecho está cambiando rápidamente. El número de centros urbanos se duplicará en los próximos 20 años y el número de residentes urbanos casi se cuadruplicará. Junto con esta urbanización, viene el reto de atender enormes demandas de vivienda, puestos de trabajo, infraestructura, servicios e instalaciones comunitarias de toda índole.

La respuesta de Kenia a este reto no puede consistir en que el Tesoro del país desvie inversiones mucho mayores a las autoridades locales. En vista de la fuerte demanda que, según las estimaciones, tendrá que soportar el gobierno central en un futuro previsible, es evidente que las autoridades locales han de tener la responsabilidad principal de hacer frente a la urbanización mediante el desarrollo de recursos financieros locales así como mediante métodos innovadores y eficaces en función del costo de ampliar los servicios urbanos. Ha de agilitarse la organización de los gobiernos locales y ponerse en práctica una mejor planificación del desarrollo y gestión urbana al nivel local.

El Gobierno de Kenia, reconociendo estas necesidades, acudió a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para que le ayudara a concebir un proyecto que combinara la asistencia en financiamiento de capital con la institución de una capacidad local para planificar y atender las necesidades de desarrollo urbano. El "Proyecto de Desarrollo Comunitario y Habitacional para Localidades Pequeñas de

Kenia" ha estado funcionando oficialmente desde 1983 y, en abril de 1985, se firmaron convenios de préstamos finales que marcaron el comienzo de la construcción de los proyectos de capital. Han habido algunos logros impresionantes en la breve vida de este proyecto. En particular, este estudio de caso se concentrará en un proceso innovador de planificación y ejecución para el desarrollo que está comenzando a hacer una contribución importante al fortalecimiento de los gobiernos locales y a atender las necesidades urbanas.

II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION

La urbanización en la fecha en que Kenia obtuvo su independencia (1963) se limitó a Nairobi, Mombasa, Kisumu y varios centros administrativos y comerciales pequeños. Menos de 75.000 personas vivían en poblaciones de más de 2.000 habitantes. Ahora, poco más de veinte años después, hay casi 100 localidades urbanas y más de 2,5 millones de ciudadanos urbanos. Si continúa el elevado índice de natalidad de 4 por ciento de Kenia durante los próximos veinte años y un número creciente de ciudadanos emigran de la zonas rurales, el número de zonas urbanas se aproximará a las 200 y el número de habitantes urbanos alcanzará la cifra de 9 millones.

Este crecimiento fenomenal crea oportunidades que a su vez imponen demandas propias. Los ciudadanos pueden ganar sueldos más elevados en las ciudades que en las zonas rurales. Tambien pueden encontrar mejor acceso a los servicios de educación, abastecimiento de agua potable, instalaciones de salud y otros servicios. Las inversiones públicas y privadas producen un rendimiento más elevado en los centros urbanos, especialmente con respecto a la generación de desarrollo comercial e industrial secundario y oportunidades para ganarse la vida en el sector "informal". Las crecientes poblaciones urbanas también requieren vivienda adecuada. Un número creciente de ciudadanos urbanos puede verse expuesto a riesgos para la sa-

lud pública debido a una insuficiente infraestructura y servicios; y la mayoría tendrán ingresos bajos e inestables que dificultarán su capacidad para adquirir vivienda, servicios y artículos esenciales para su bienestar. Una cuestión será naturalmente la de cómo sufragar los gastos enormes que entrañan los servicios de instalaciones públicas requeridos para servir a esta población urbana en rápido incremento.

Al propio tiempo que Kenia está experimentando las tensiones de la urbanización, también ha entrado en un período de dificultades económicas. Si bien Kenia ha gozado de dos décadas de un fuerte crecimiento económico en años recientes, se ha visto confrontada con problemas de balanza de pagos, producción agrícola y productividad industrial. Los ajustes a estos problemas requieren decisiones difíciles.

Se reconoce que el índice de crecimiento de la población es un obstáculo que se interpone a seguir mejorando el nivel de vida en tanto constituye la fuerza principal que impulsa el crecimiento urbano continuo. El país, con un índice de crecimiento de la población de cuatro por ciento anual, duplicará sus 19 millones de personas en los próximos 15-20 años.

Más del 60 por ciento de la población de Kenia tiene menos de 20 años. En las hipótesis más optimistas acerca de las tasas futuras de fecundidad, este incremento de jóvenes continuará hasta muy adentrado el próximo siglo ocasionando necesidades impresionantes de empleo y presiones insoportables en cuanto a propiedad de tierra agrícola.

El desempeño del sector agrícola es otra preocupación nacional que influye en la urbanización y el crecimiento de la población. Se considera que el desarrollo agrícola es la clave para alcanzar las metas nacionales de reducir la pobreza, obtener divisas muy necesarias, satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y generar capital para el desarrollo

industrial. Si bien la producción ha aumentado continuamente en el curso de estos últimos 20 años, el índice de expansión ha descendido por debajo del índice de crecimiento de la población. Solo 18 por ciento del terreno se encuentra en producción agrícola de valor elevado o medio. Incluso con nuevos sistemas de riego de gran amplitud y un mayor uso de los fetilizantes químicos, no es posible poner en producción tierras nuevas a una tasa equivalente al crecimiento de la población. Un numero creciente de ciudadanos de Kenia, incapaces de obtener su sustento en la agricultura, abandonarán las zonas rurales en busca de empleo en las ciudades.

La forma en que está ocurriendo la urbanización también está teniendo efectos profundos en la base financiera e institucional para el desarrollo urbano. Los asentamientos urbanos se están extendiendo por todo el país a medida que numerosos centros urbanos secundarios y más pequeños, íntimamente vinculados con la economía agrícola, experimentan un rápido crecimiento. Los índices de crecimiento de la población son más elevados en las ciudades secundarias que en las ciudades primarias. Ha dejado de ser posible atender adecuadamente con los organismos radicados en Nairobi las necesidades específicas de cada centro urbano en expansión. Los gobiernos locales tendrán que asumir mayores responsabilidades para resolver sus propios problemas.

Con las dificultades económicas inmediatas que afronta el gobierno, no es probable que se disponga de una porción notablemente mayor del presupuesto nacional para el desarrollo a fin de invertirlo en el desarrollo urbano local en un futuro próximo. Se está haciendo evidente que la mejor esperanza está en fortalecer las instituciones locales de forma que puedan desarrollar recursos locales de producción de ingresos y hacer frente a las demandas que les impone el crecimiento de la población.

III. LA POLITICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO

Los Planes Nacionales de Desarrollo y otros documentos normativos del gobierno han reconocido el papel importante de las ciudades en el logro de los objetivos de desarrollo nacional. Es en los centros urbanos donde ocurre la expresión más concreta de estos objetivos en forma de escuelas, atención de salud, suministros de agua potable, vivienda, etc.

La política oficial fomenta la descentralización del crecimiento urbano a los centros urbanos secundarios y pequeños para mitigar la excesiva concentración de la población en Nairobi y Mombasa, fortalecer el gobierno local, mejorar la planificación del desarrollo urbano y fomentar el crecimiento del empleo urbano en los sectores moderno e informal.

Por lo general, el gobierno ha seguido lineamientos consecuentes en el logro de estos objetivos normativos. Su compromiso al programa de desarrollo de ciudades secundarias es una medida especialmente importante de ejecución. Este programa es, a la vez, un catalizador y una fuerza organizadora para la inversión urbana y otras medidas de apoyo. Otra medida es la iniciativa de desarrollo de los distritos de 1983, que tuvo un efecto importante en el diseño del programa de las ciudades secundarias. Esta acción ha transferido una considerable autoridad de toma de decisiones y cantidades pequeñas aunque crecientes de fondos de desarrollo a los comités de los distritos integrados por ministerios de línea, gobiernos locales y otras agencias públicas y privadas. Quienes se ocupan del desarrollo urbano y el gobierno local esperan que esta reciente descentralización institucional mejore la coordinación de las inversiones entre los centros urbanos y las zonas rurales del interior.

Queda mucho por hacer, especialmente con respecto al establecimiento de un marco de apoyo para las instituciones al nivel nacional, de distrito

y local e instrumentos financieros y de planificación eficaces. Sin un sistema adecuado y que funcione bien existe el riesgo de una utilización desordenada, descontrolada e, incluso, mal orientada de los recursos escasos disponibles para las ciudades.

Quedan por adoptar decisiones difíciles en cuanto a cuestiones tales como la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, el fortalecimiento de instituciones urbanas clave y los incentivos para la eficacia en función de los costos y generación de recursos al nivel local. Una restricción tan importante como cualquier otra es la aparente voluntad política indecisa para apoyar y fortalecer los gobiernos locales. Kenia, al igual que muchos países que acaban de obtener su independencia, consideró necesario en los primeros años de su independencia fortalecer un sistema de gobierno unificado y centralizado. No ha sido fácil repartir el poder entre las autoridades centrales y las autoridades locales, especialmente ya que se ha considerado que las autoridades locales no tenían una dirección definida en el curso de los años y se preocupaban de mezquinas pugnas internas.

Ahora existe un vacío normativo preocupante en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Muchas personas se muestran exasperadas por lo que consideran servicios inadecuados e ineficaces en los centros urbanos, una supuesta malversación de fondos públicos y la rémora que los gobiernos locales están significando para las actividades de desarrollo a nivel nacional. Esta preocupación ha llevado a la disolución del Consejo Municipal de Nairobi y a un serio debate sobre el "problema de la autoridad local".

Estas circunstancias han presentado problemas y oportunidades para el proyecto de localidades pequeñas de Kenia. El objetivo importante del proyecto de fortalecer a los gobiernos locales pudiera ser frustrado por la ausencia de una dedicación clara del gobierno central a ese fin así co-

mo por acciones gubernamentales obstructivas. Sin embargo, el proyecto puede servir de agente oportuno para ayudar a producir un cambio real en todos los frentes de desarrollo urbano, desde una política nacional realista hasta una reforma gerencial del gobierno local. Será necesario esperar al menos varios años para poder efectuar un enjuiciamiento.

IV. CIUDADES SECUNDARIAS

A. El Papel de las ciudades secundarias

Aunque el reto de la urbanización es grande, las posibilidades de Kenia para hacer frente a ese reto inspiran alguna esperanza. Las razones para este optimismo están en el sistema establecido de gobierno local que, a pesar de las tensiones actuales en la relación financiera con el gobierno central, puede ser uno de los más fuertes de Africa.

Siguiendo la tradición Británica, las autoridades locales son unidades gubernamentales semiautónomas, con derechos y obligaciones definidos en la Ley de Gobierno Local. El Ministerio de Gobierno Local es responsable de supervisar sus operaciones, finanzas y gestión. Hay 83 autoridades locales, integradas por consejos municipales, metropolitanos, urbanos y de condado. Los consejos municipales están establecidos en los centros principales (incluyendo Nairobi, hasta hace poco) y son, o se espera que sean, financieramente capaces de ofrecer una amplia gama de servicios a los residentes, entre ellos agua potable, alcantarillado, vivienda, mercados, educación, carreteras y servicios sociales y de salud. Los consejos metropolitanos, con una condición algo más baja, ofrecen una gama más limitada de servicios para las ciudades de tamaño medio. Los consejos urbanos para las localidades más pequeñas siguen en esta jerarquía. Los consejos urbanos caen bajo la jurisdicción de los consejos de condado y se considera que son una forma de transición de administración local. Los consejos de condado tienen una concentración regional y tramitan los asuntos de los centros urbanos y comerciales muy pequeños.

Debido a las funciones limitadas de los consejos urbanos y de condado, la principal contribución al desarrollo de las ciudades secundarias proviene de los 27 consejos municipales y metropolitanos. Estos gobiernos locales llevan sobre sí la carga real de responder al crecimiento y el cambio urbano. Son ellos los que asumen la obligación financiera y gerencial de la infraestructura urbana, instalaciones y servicios; y son ellos los que han de responder más directamente a las necesidades de los segmentos pobres de la población urbana. Ninguna autoridad está más familiarizada que ellos con las distintas necesidades y condiciones de sus zonas urbanas, ni están en una mejor posición de asegurar que se utilizan en beneficio máximo sus recursos financieros escasos.

Las contribuciones que pueden hacer estos gobiernos locales al desarrollo del país son importantes. Las mejoras a sus ciudades trascienden mucho de los beneficios directos a los residentes locales. Entre los beneficios mayores figuran los de paliar las tensiones sobre Nairobi y las otras zonas urbanas grandes, apoyar una mayor productividad, ampliar los mercados para los productos del agro y aumentar las oportunidades para empleo fuera de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, estas contribuciones no se están haciendo realidad plenamente.

La mayoría de las autoridades locales carecen de recursos financieros y técnicos para responder a los problemas y oportunidades de un rápido crecimiento. Debido a que no han logrado planificar e institutir los cambios exigidos por las nuevas presiones urbanas, muchas decisiones importantes relacionadas con la viabilidad de sus ciudades han sido acaparadas por los ministerios del gobierno central. La actitud hacia el control financiero al nivel local se ha relajado a medida que las autoridades dependen de la expectativa de que el gobierno central esté siempre en situación de sacarles del atolladero. Sin embargo, durante la última década ha habido una tendencia a aumentar la responsabilidad de las autoridades locales en lo que respecta a muchas clases de servicios urbanos en tanto que,

al mismo tiempo, se reduce el nivel de apoyo financiero del gobierno central. Como resultado, los desembolsos reales por persona efectuados por las autoridades locales han descendido considerablemente. Las reservas internas de fondos se han agotado continuamente a medida que las autoridades locales tratan de descargar sus responsabilidades. Las condiciones financieras de casi todas las localidades han experimentado un grave deterioro, algunas hasta el punto de la insolvencia. Ante la semiinsolvencia de los gobiernos locales, tensiones graves sobre el presupuesto del gobierno central y una ayuda internacional limitada, los nuevos proyectos de capital que permitan la expansión se hacen cada vez más difíciles de obtener.

La respuesta a este dilema no está en más fondos del gobierno local o fuentes internacionales. No parece haber otra alternativa a los recursos financieros generados al nivel local a largo plazo. Hay que dar una alta prioridad a aumentar los ingresos de los gobiernos locales para reducir los déficit. La mayoría de las ciudades de Kenia pueden mejorar enormemente el cobro de los impuestos actuales y cuotas de los usuarios, especialmente las tarifas por la tierra (impuestos sobre la propiedad) y las cuotas por los servicios públicos. El rápido crecimiento de los centros urbanos también amplía la base de ingresos mediante valores de la tierra más elevados, un grupo de usuarios más amplio entre los que dividir los costos de los distintos servicios urbanos y la expansión de la actividad comercial sujeta a impuestos. Sin embargo, los intentos por aumentar los ingresos han de coordinarse de cerca con programas paralelos destinados a mejorar los servicios urbanos, y lograr niveles más elevados de servicios, lo que a su vez requiere una mayor eficiencia y medidas de reducción de costos.

El Gobierno de Kenia reconoce que un buen proceso de inversión es una necesidad fundamental para todas estas medidas. Las autoridades locales han de identificar cuidadosamente sus necesidades y seleccionar proyectos de inversión que atiendan estas necesidades y demuestren altas tasas de

rendimiento. Han de adoptarse normas pragmáticas para reducir al mínimo los costos. Han de ponerse en práctica estrategias de recuperación de costos para asegurar ingresos adecuados que permitan sufragar los gastos de capital, mantenimiento y servicio de la deuda. Han de majorarse los procedimientos presupuestarios a los niveles tanto nacional como local. Han de aprovecharse en un mayor grado las fuentes de ingresos existentes tales como los impuestos prediales, de forma más justa y, a la vez, más eficaz. Además, se necesita un cambio paulatino y ordenado de las responsabilidades de planificación y gestión urbana del gobierno central al nivel local. Muchos funcionarios locales pueden encontrar que es difícil descargar estas responsabilidades mayores. Han de contar con el pleno apoyo de la asistencia técnica y capacitación.

B. El Proyecto de Desarrollo Comunitario y Habitacional para las Localidades Pequeñas de Kenia

El Proyecto de Desarrollo Comunitario y Habitacionl para de las Localidades Pequeñas de Kenia fue elaborado por los gobiernos de Kenia y Estados Unidos a fin de proporcionar un préstamo de US$16 millones al amparo del Programa de Garantías para la Vivienda de la USAID con miras a financiar el los proyectos en las capital de ciudades secundarias. Se han proporcionado fondos de subvención adicionales por cuantía de varios millones de dólares para una amplia asistencia técnica y programa de capacacitación. Los beneficiarios directos del proyecto son 15 localidades con una población que oscila entre 5.000 y 50.000 habitantes. Los proyectos de capital incluyen vivienda e infraestructura, servicios comunitarios y actividades de generación de empleo. Asesores y consultores a corto plazo proporcionan asistencia técnica en los distintos aspectos del proyecto, segun sea necesario, incluyendo la planificación y administración urbana, las finanzas públicas y la gestión de propiedades. Además, está en vías de elaboración un amplio programa de capacitación en gestión urbana para personal de las autoridades locales.

CIUDADES BENEFICIARIAS
PROYECTO DE DESARROLLO COMUNITARIO Y HABITACIONAL
PARA LOCALIDADES PEQUEÑAS DE KENIA

⊙ CUIDADES BENEFICIARIAS
• LAS MAS GRANDES CUIDADES

Los nuevos procedimientos de planificación y gestión introducidos en las 15 ciudades beneficiarias han de servir como prototipo para todas las autoridades locales del país.

1. Selección de la ciudades para el proyecto

El Gobierno de Kenia seleccionó un grupo de 20 ciudades beneficiarias secundarias y más pequeñas para inversiones que se financiarán con la asistencia proporcionada por la USAID y el Banco Mundial. Estos centros fueron seleccionados debido a sus méritos individuales y no en el contexto de una estrategia espacial nacional. Entre los criterios de selección figuraron los siguientes: probabilidad de crecimiento rápido, papel como centro administrativo, función como centro de servicios para el desarrollo económico rural y distribución geográfica en distintas regiones del país.

Se seleccionaron quince ciudades del grupo mayor para la asistencia financiera por la USAID. Fueron las ciudades de la segunda fila en la jerarquía urbana de Kenia. Casi todas las ciudades desempeñan un papel regional importante como proveedores de bienes y servicios para las zonas del interior y como mercados locales de productos agrícolas. La mayoría de ellas no tienen todavía actividades manufactureras substanciales las cuales han estado situadas principalmente en los centros urbanos mayores. La mitad aproximadamente de las ciudades del proyecto son la sede de la administración de distrito y recientemente han recibido una gran cantidad de atención en la aplicación de la nueva iniciativa de descentralizar las funciones del gobierno a nivel de distrito. Todas las 15 ciudades tienen deficiencias en vivienda, instalaciones comunitarias, infraestructura y otros servicios.

En la mayoría de los casos, las autoridades locales son consejos municipales o metropolitanos, aunque varias de las localidades muy pequeñas

funcionan bajo la jurisdicción de administraciones de condado. Las principales funciones y servicios de las autoridades locales para las ciudades del proyecto comprenden: administración de las disposiciones sobre el uso de la tierra y estatutos de la construcción; salud pública, comercio y otro licenciamiento; control del tráfico y provisión de instalaciones y servicios tales como agua potable, alcantarillado, carreteras, drenaje, alumbrado de calles, eliminación de desechos sólidos, instalaciones recreativas, vivienda, mercados, mataderos y servicios e instalaciones sociales. Los municipios mayores llevan a cabo la mayor parte o la totalidad de estas actividades. Las localidades más pequeñas tienen responsabilidades menores, según su fuerza relativa y sus necesidades particulares.

Los servicios públicos proporcionados por los consejos son financiados por distintos medios. Los servicios de abastecimiento de agua potable y vivienda se proporcionan sobre una base de recuperación total de los costos, y los servicios de alcantarillado, recogida de desechos sólidos, mercados, mataderos, parques de autobuses y otras empresas públicas operan principalmente sobre la base de recuperación de costos. Los servicios de salud y sociales, la construcción de carreteras y algunos otros servicios se financian mediante los ingresos generales del consejo. Las subvenciones del gobierno central complementan a menudo los ingresos del consejo, aunque esta práctica está ocurriendo con una frecuencia cada vez menor a medida que aumentan las demandas sobre los desembolsos públicos en otros sectores.

Las ciudades del proyecto que solo recientemente se han convertido en consejos se hallan en una posición financiera relativamente mejor que las otras ciudades ya que todavía no han contraido deudas. Sin algunos cambios importantes, los déficit que mantienen actualmente la mayoría de las ciudades seguirán creciendo. El endeudamiento por estos consejos ha aumentado a un ritmo anual de cinco por ciento en los últimos diez años. A

pesar de la dificultad en reembolsarlo , incluso este nivel de endeudamiento es inadecuado para mantenerse a la altura de la inflación y atender las necesidades de poblaciones urbanas en expansión.

Estos problemas financieros son exacerbados por la escasez de personal municipal técnicamente capacitado. Se necesitan en casi todas las localidades del proyecto más planificadores, ingenieros, proyectistas y especialistas financieros y es necesario capacitar al personal existente en toda la gama de disciplinas de gestión urbana. Ha habido poca dirección, supervisión u orientación, si es que alguna, para realizar una mejora progresiva de la práctica gerencial local del personal capacitado en el gobierno central.

2. Disposiciones institucionales

El Proyecto de Localidades Pequeñas de Kenia financiará una serie de proyectos que caen bajo la responsabilidad de distintos ministerios del gobierno estatal y agencias paraetatales. Para aumentar al máximo la coordinación del proyecto y la comunicación, las decisiones normativas generales y coordinación se asignan a un Comité Consultivo Interministerial (ISC) integrado por representantes de todos los entes paraestatales y ministerios pertinentes. Dos ministerios ejecutores clave son los coordinadores del proyecto: el Ministerio del Gobierno Local (MLG) y el Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Planificación Física (MWHPP). La Autoridad de Préstamos a los Gobiernos Locales (bajo la dirección general del MLG) sirve de conducto financiero de las autoridades locales para todos los componentes del proyecto no relacionados con la vivienda. La Corporación Nacional de la Vivienda (NHC) realiza esta función para los componentes de la vivienda.

Sin embargo la dirección para identificación y ejecución del proyecto descansa en las autoridades locales participantes. Son estas autoridades

quienes tienen responsabilidad de realizar todas las etapas del proyecto desde la identificación de sus necesidades básicas hasta la operación y mantenimiento posterior después de la construcción. El grupo de asistencia técnica integrado por profesionales experimentados del MLG, MWHPP, NHC y dos asesores técnicos de la USAID proporcionan asistencia a las autoridades locales. La asistencia en consultoría a corto plazo proporcionada por la USAID la coordina el grupo de asistencia técnica.

3. Metodología para el proyecto

El primer paso para poner en acción el proyecto es la preparación de un "Programa de Desarrrollo de la Autoridad Local" (LADP) por cada ciudad participante. Este es un plan de inversión quinquenal en el que se establece la estrategia de desarrollo de la localidad y se proporciona una base para la asistencia financiera por el gobierno central. El LADP describe las condiciones físicas, sociales y económicas de la localidad, la situación de las finanzas de la autoridad local, las necesidades básicas de los ciudadanos locales, los objetivos de desarrollo de la autoridad local y propuestas para proyectos de mejoras de capital que satisfagan óptimamente las necesidades y objetivos establecidos. En el LADP pueden proponerse toda clase de proyectos aunque puede que no todos los proyectos sean elegibles para asistencia financiera por la USAID. La selección de los proyectos deberá tomar debidamente en cuenta el efecto sobre la situación financiera de la autoridad local y sobre el índice de rendimiento financiero de cada uno de los proyectos.

El equipo de asistencia técnica proporciona información a los funcionarios locales en cada ciudad del proyecto así como a determinados funcionarios de provincias y distritos sobre la forma de preparar el LADP. El LMG distribuye un manual que contiene pautas normativas de planificación y técnicas. El Manul Número Uno: Preparación de Programa de Desarrollo,

proporciona instrucciones detalladas simples para definir las necesidades básicas de la localidad, identificar proyectos, evaluar la situación financiera y realizar otras actividades de planificación para el desarrollo. Para que los miembros del consejo comprendan y adopten un papel activo en el proceso de desarrollo local, acompaña al manual un breve folleto práctico (en inglés y el idioma local). El folleto presenta los papeles y responsabilidades de los miembros del consejo e incluye pautas y hojas de trabajo para definir las necesidades de la comunidad, e identificar proyectos y establecer prioridades.

El Secretario de la localidad y otros miembros del personal clave redactan el LADP con orientación sobre política y prioridades por los miembros elegidos del consejo. Los funcionarios provinciales y de distrito de los ministerios del gobierno central ayudan, según sea necesario, al igual que lo hace el grupo de asistencia técnica. Se hace participar a los residentes locales en el proceso mediante encuestas oficiosas, reuniones en la localidad y otros métodos. Una vez aprobado por el consejo municipal o metropolitano, el LADP es analizado por el Comité de Desarrollo del Distrito (DDC) para asegurar que se satisfacen los objetivos del distrito. Se incorporan las modificaciones sugeridas por el DDC y el LADP se envía al MLG que, en consulta con los ministerios apropiados y el ISC, emite la aprobación o devuelve el LADP para trabajo adicional. La aprobación constituye un acuerdo por parte del gobierno central y de distrito para apoyar a la autoridad local en la realización de determinadas inversiones y servicios en la forma y conforme al calendario prescritos.

Para cada proyecto en el LADP aprobado que sea elegible para financiación por la USAID y que sea aprobado para posible financiación, la autoridad local prepara un informe de factibilidad del proyecto. Este documento describe la demanda para el proyecto propuesto y evalúa su economía, ubicación, diseño y costos y beneficios en relación con la condición fi-

nanciera y capacidad de gestión del consejo. El Manual Dos: Preparación de Estudios de Factibilidad proporciona pautas minuciosas para ayudar a las autoridades locales a realizar los análisis necesarios y presentar sus resultados.

El Informe de Factibilidad del Proyecto compara el capital proyectado, el servicio de la deuda y los costos de operación con los ingresos proyectados e identifica los métodos apropiados de recuperación de costos para cada elemento del proyecto. También evalúa la capacidad de la autoridad local para administrar la construcción y las tareas posteriores a la construcción (incluyendo la gestión de las propiedades, el cobro de las cuotas de los usuarios por los servicios urbanos, etc.) e identifica las necesidades de puestos nuevos, capacitación y otras medidas de fortalecimiento gerencial. En un programa especial se esboza cada etapa de ejecución del proyecto (incluyendo la planificación primaria, el diseño del proyecto, el proceso de licitación, y la gestión de la construcción y posterior a la construcción). Se especifica la parte responsable de cada tarea así como las fechas en que cada tarea ha de iniciarse y completarse.

El Informe de Factibilidad del Proyecto es analizado por los ministerios ejecutores clave, el ISC y la USAID. La aprobación de la financiación del proyecto depende de que la autoridad local demuestre que los beneficiarios podrán sufragar el proyecto, que proporcionará una corriente de fondos positiva y que estará ubicado y diseñado debidamente; que la autoridad local será capaz de administrar todos los aspectos del proyecto y que se logrará una recuperación completa de los costos del préstamo. Para los proyectos que se espera generen un superávit insuficiente para recuperar los costos, el Consejo deberá indicar otras posibles fuentes de ingresos de las que podrán recuperarse dichos costos. Ciertas condiciones, tales como la contratación del personal requerido, el mantenimiento de un sistema de contabilidad específico para el proyecto, mejoras en los con-

troles internos y otras medidas adaptadas a las circunstancias de cada una de las autoridades locales y sus proyectos, pasarán a formar parte de los términos y condiciones del convenio de préstamo que será aceptado por el consejo en cuestión.

El MLG está preparando actualmente volúmenes adicionales de la serie de manuales para proporcionar pautas para las autoridades locales en la ejecución de proyectos. El personal del MLG también estará disponible para ayudar a las autoridades locales que estén en mora con la Autoridad de Préstamos a Gobiernos Locales o la Corporación Nacional de la Vivienda con estudios especiales, asistencia técnica sobre la forma de mejorar los sistemas de ingresos, capacitación y análisis de una posible reprogramación de la deuda.

Este enfoque para la planificación y desarrollo del proyecto tiene por fin dar a las autoridades locales los recursos y autonomía necesarios para identificar proyectos de inversión dentro de un marco establecido y mutuamente aceptado para política, planificación y financiación. A cambio, se exige a las autoridades locales responsabilidad fiscal y gerencial. Estas autoridades deben, además, demostrar la iniciativa empresarial, la voluntad política y el compromiso necesarios para planificar y ejecutar con eficacia proyectos que beneficien a las personas ante las que son responsables.

4. Logros

Los logros alcanzados hasta la fecha han sido principalmente en materia de procedimiento en vez de producto. El LADP fue concebido originalmente para satisfacer las necesidades de planificación e identificación de proyectos del proyecto de localidades pequeñas de Kenia. Ahora ha sido instituido a nivel nacional por el Ministerio de Gobierno Local como

proceso para la planificación de las inversiones locales y medio de determinar la asistencia financiera a las autoridades locales para proyectos de capital.

Hacía tiempo que se necesitaba esta clase de metodología racional para la elaboración de presupuestos para inversiones de capital. El método de solicitar apoyo financiero "de acuerdo con los deseos" se ha hecho cada vez menos satisfactorio a medida que han aumentado las necesidades de desarrollo urbano y han disminuido los fondos disponibles. Además, se ha necesitado un método para asegurar una coordinación adecuada entre la labor de planificación del desarrollo en la que recientemente se ha hecho hincapié al nivel de distrito y la de los centros urbanos. El LADP es un buen mecanismo para incorporar los proyectos de las autoridades locales en el proceso de Presupuesto Avanzado del gobierno central, y se ha convertido en un medio de capacitación muy necesario para fortalecer la planificación de las aptitudes prácticas de las autoridades locales, la gestión urbana y la identificación de proyectos.

El Informe de Factibilidad del Proyecto también se está instituyendo a nivel nacional como el instrumento para determinar la factibilidad de los proyectos de desarrollo de las autoridades locales. Todos los proyectos que entrañan empréstitos del gobierno central han de tener informes de factibilidad del proyecto que documenten el hecho de que están debidamente situados, bien financiados y que pueden ser administrados satisfactoriamente por la autoridad local. El Ministerio de Gobierno Local espera evitar los numerosos problemas costosos de diseño y administración que han asediado en el pasado a los proyectos de las autoridades locales. Al igual que el LADP, el Informe de Factibilidad del Proyecto es un dispositivo importante de capacitación. Prepara a las autoridades locales para la ejecución de un proyecto.

Es pronto para indentificar los logros físicos del proyecto de localidades pequeñas de Kenia. La construcción de la primera etapa de US$9 millones solo ahora acaba de comenzar; pero una serie de proyectos viables, bien definidos, debería permitir a los fondos del proyecto fluir de acuerdo con un calendario ambicioso de ejecución definido por el Gobierno de Kenia. De las 15 ciudades del proyecto, 11 deberían tener proyectos en construcción para el cuarto trimestre de 1985. La mayoría están comenzando con un proyecto único, económico y ejecutable. Los proyectos posteriores serán más complejos, utilizando la experiencia obtenida en estas actividades iniciales. Sólo se emprenderán proyectos múltiples simultáneamente en las ciudades que tengan una capacidad financiera y gerencial suficiente.

Se asignará aproximadamente 46 por ciento de los fondos de la primera etapa para proyectos de vivienda (principalmente para adquisición por los inquilinos). El resto se utilizará para financiar instalaciones e infraestructura tales como mercados, estaciones de autobuses y mataderos. Para la segunda y última etapa (US$7 millones) del proyecto, muchas ciudades han seleccionado proyectos de infraestructura tales como agua potable, alcantarillado, alumbrado de calles, carreteras, varias instalaciones y servicios comunitarios y mejoramiento de las vecindades de bajos ingresos.

Un mayor número de ciudades (además de las 15 establecidas para el Proyecto de Localidades Pequeñas de Kenia) han comenzado a preparar programas de desarrollo. Aunque estas localidades quizás no puedan beneficiarse de la financiación al amparo del proyecto de la AID, el MLG piensa utilizar sus LADP como marco para dirigir mejor la serie de inversiones urbanas que ahora realizan distintos donantes, agencias públicas y entidades no gubernamentales.

5. Problemas del proyecto

Algunos de los problemas más importantes encontrados en el Proyecto de Localidades Pequeñas se deben a la variedad de inversiones elegibles, a la complejidad de la tarea de formación institucional y a la resistencia al cambio.

Con la firma reciente de los acuerdos de préstamo finales, existe un optimismo cauteloso de que los últimos embotellamientos al nivel normativo del gobierno central se han eliminado y que comenzarán a llegar los fondos del proyecto.

Los procedimientos establecidos y las actitudes locales han disuadido la participación por las autoridades locales en el proceso de toma de decisiones y han impedido a los funcionarios de los ministerios convertirse en agentes de asistencia técnica eficaces. Quizás deban transcurrir años antes de que puedan descargarse al nivel local ciertas responsabilidades importantes que ahora se descargan casi en su totalidad al nivel del gobierno central, tales como la planificación física urbana.

Ahora se dispone en cierto número de ciudades del proyecto de tierras públicas para instalaciones comunitarias, proyectos de vivienda, obras de infraestructura y otras inversiones de capital. Las zonas establecidas anteriormente en las localidades y municipios están siendo agotadas por la expansión urbana -- debido a los costos elevados y problemas políticos que acompañan a las compras gubernamentales de tierras privadas, a menudo ha sido difícil encontrar parcelas bien situadas para los proyectos. Incluso en los casos en que se ha dispuesto de tierras públicas, se ha tardado mucho tiempo en obtener aprobaciones para su uso.

La ejecución del proceso de LADP sigue presentando algunos problemas. Aunque las ciudades del proyecto han comprendido el fin del LADP y han actuado extraordinariamente bien en la realización del trabajo solicitado, algunos aspectos del ejercicio requieren una consideración más prolongada y, quizás, un diálogo continuo con el grupo de asistencia técnica del proyecto. Los consejos tienden a ser demasiado optimistas en cuanto a la cantidad de apoyo financiero exterior disponible y han pospuesto la labor de decidir qué proyectos son realmente los más importantes. También existe una renuencia general a examinar la factibilidad financiera de los proyectos y a considerar seriamente la forma en que los distintos proyectos propuestos inciden en la condición financiera del consejo.

V. LECCIONES APRENDIDAS

Aunque se firmó el Convenio de Ejecución y el Proyecto de Localidades Pequeñas de Kenia comenzó oficialmente en 1983, no han comenzado a llegar todavía los fondos del préstamo del proyecto. Sin embargo, se ha aprendido ya mucho. Algunas de las lecciones se citan aquí:

1. El hincapié inicial del proyecto en desarrollar una capacidad local para planificar y ejecutar los proyectos es vital. Sin dicho hincapié, el gobierno central seguirá adoptando las decisiones de desarrollo realmente importantes y los funcionarios y miembros del consejo no tendrán un sentido de propiedad y responsabilidad del futuro de la localidad.

2. Un punto de partida crítico es la identificación pronta y exacta de las fallas gerenciales de la autoridad local. Un mantemiento de registros inadecuado, un cobro de impuestos deficiente y una planificación financiera débil, entre otros síntomas de gestión débil, amenazan el éxito de un proyecto y, por dicha razón, el éxito de toda la

actividad encaminada a fortalecer las autoridades locales. Se necesita un intervalo de tiempo previo considerable para evaluar los problemas y para iniciar y ejecutar las medidas correctivas.

3. Mediante el análisis de la situación financiera de las localidades del proyecto, se ha puesto de manifiesto que el mejoramiento de la gestión financiera local solo puede efectuarse mediante una revisión general de los procedimientos del Ministerio de Gobierno Local, especialmente de la administración de la Autoridad de préstamos a los gobiernos locales. En los casos en que existen lossistemas, éstos no son supervisados eficazmente por el gobierno central y, como resultado, las localidades han caído en normas deficientes de desempeño. Es necesario actualizar muchos de los procedimientos impuestos a las autoridades locales. Se necesitan guías y manuales de instrucción para dirigir al personal financiero de las localidades en el descargo de sus responsabilidades gerenciales. Ha de hacerse más hincapié del que se pensó antes en programas de capacitación destinados a ayudar a los funcionarios financieros de las localidades en las funciones de cobro de impuestos, control de gastos y, en general, en el mejoramiento de la práctica gerencial financiera.

4. Ha sido importante la consideración del uso de la tierra y otros factores de ubicación en la preparación de los LADP. Las ciudades secundarias de Kenia están todavía en una etapa formativa con respecto al desarrollo físico y no se han comprometido aún a seguir un patrón de uso de la tierra ineficaz que sea irreversible o costoso de corregir. Una ubicación cuidadosa de los proyectos puede ahorrar dinero tanto en el costo de capital inicial como en el desarrollo a plazo más largo de la ciudad.

5. Varias de las ciudades del proyecto tienen poca importancia estratégicamente para el desarrollo económico de Kenia o para cualquier otra cuestión de urbanización local o nacional. Otras no tienen consejos bona fide (es decir, son administradas por consejos de condados distantes) y, por tanto, no existe una autoridad local per se que pueda fortalecerse y pocos beneficios de desarrollo institucional que puedan obtenerse. El gobierno ha de prestar una consideración más cuidadosa a invertir en centros urbanos estratégicos cuyo desarrollo es vital para el crecimiento económico del país.

6. El programa de ciudades secundarias depende de los aportes de muchas organizaciones y ministerios dentro del gobierno. La distribución de las responsabilidades de desarrollo urbano entre esas entidades debería de identificarse en una etapa temprana del programa y definirse los papeles específicos. En el caso de Kenia, el Ministerio de Finanzas y Planificación debería haber participado en una etapa temprana del proyecto para ayudar a establecer el marco macroeconómico y seleccionar las ciudades para el proyecto. Los ministerios y entidades paraestatales que proporcionan servicios tales como vivienda, agua potable o transporte también deben participar directamente en la programación para el desarrollo.

7. Deberá determinarse en una etapa temprana en el desarrollo de un programa de ciudades secundarias el apoyo para un programa de descentralización a niveles altos de los ministerios pertinentes. Deberá formar parte del diseño del proyecto una estrategia clara encaminada a lograr el objetivo de descentralización.

8. No todos los problemas de las ciudades secundarias pueden resolverse con un proyecto, al menos no todos a la vez. El programa de asistencia técnica tiene que concentrarse en un número limitado de activida-

des con beneficios directos e identificables en vez de tratar de hacer frente simultáneamente a los múltiples aspectos de la gestión y desarrollo urbanos. Aunque la generacion de empleo se identificó correctamente en el diseño de este proyecto como una necesidad crítica de las zonas urbanas de Kenia, el problema no ha recibido todavía una atención seria.

9. Lleva tiempo ejecutar un proyecto que trata de conseguir tanto. Los US$16 millones son solo un comienzo. La asistencia financiera posterior reforzará los logros de este proyecto, permitirá a esta actividad abordar nuevas esferas donde se necesitan mejoras gerenciales y permitirá al programa beneficiar a ciudades adicionales.

10. La financiación de capital puede utilizarse como aliciente para reformas gerenciales por las autoridades locales. La asistencia deberá ofrecerse en incrementos paulatinos condicionados al logro de las metas de desempeño y otras mejoras necesarias.

11. Cuanto más se pueda hacer participar a los funcionarios y los miembros de los consejos locales en el establecimiento de sistemas y procedimientos mejorados, tanto más probable será que ocurra un cambio duradero. Los funcionarios de las autoridades locales de Kenia son, en su mayoría, profesionales capacitados que, con orientación, guía y un poco de ayuda, pueden hacer frente al reto de urbanización que afrontan. Están conscientes de las deficiencias de su desempeño y son receptivos a la ayuda técnica y la capacitación.

Las ciudades secundarias en Kenia afrontan un futuro caracterizado por un rápido crecimiento continuo y nuevas demandas de servicios urbanos de toda índole. Las necesidades de desarrollo urbano merecen cada vez más la atención de los gobiernos centrales y locales. El papel del gobierno

central ha de ser definir buenas políticas de desarrollo urbano que puedan llevarse a cabo, y fomentar y apoyar entre las autoridades locales la administración de sus propios asuntos. Las autoridades locales han de aprender a descargar la responsabilidad principal que tienen de satisfacer sus necesidades de urbanización. Deben demostrar innovación, integridad, disciplina financiera y una gestión competente.

CAPITULO SEGUNDO: ESTUDIO DE CASO DE COSTA DE MARFIL

I. INTRODUCCION

En los 322.000 kilómetros cuadrados de Costa de Marfil, hay aproximadamente nueve millones de habitantes. En esta población residente están representados cuatro grupos étnicos principales así como una cifra estimada de dos millones de extranjeros, atraídos por las oportunidades de trabajo creadas durante los períodos de prosperidad que siguieron a la independencia de Costa de Marfil en 1960.

Mientras que la demanda mundial de exportaciones de café, cacao y madera siguió siendo elevada, Costa de Marfil gozó de una balanza de pagos relativamente favorable y un fuerte crecimiento económico. Las industrias de elaboración de productos agropecuarios y substitución de las importaciones obtuvieron ganancias notables. La explotación de las reservas petrolíferas, iniciada en 1977, se ha ampliado hasta el punto en que más de un 80 por ciento de las necesidades de petróleo del país pueden satisfacerse con la producción nacional.

El PIB (producto interno bruto) había estado aumentando a una tasa anual promedio de 8 por ciento durante la década de 1960. Sin embargo, el país experimentó una grave recesión económica a fines de los años 70, con el descenso en los precios del café y el cacao. Entre 1970 y 1982, el índice de crecimiento descendió a un promedio de 5,7 por ciento anual. La deuda exterior en rápido crecimiento condujo en 1980 a la imposición por el Fondo Monetario Internacional de un programa de austeridad. La acción gubernamental y la reprogramación del reembolso de los préstamos han ayudado a remediar la situación, pero medidas tales como la reducción del programa de inversiones públicas en un 90 por ciento, 1979-81, han dejado sentir sus efectos. El empleo en la construcción ha descendido casi en

una tercera parte. La economía en general aumentó sólo en 1,4 por ciento en 1981. La estimación para 1984 es sólo ligeramente más favorable.

Aunque los productos del agro y la madera han descendido de un 98 por ciento de las exportaciones de 1960 a 82 por ciento en 1981, la contribución de la industria al PIB en 1982 fue casi tan grande como la de la agricultura (23 y 26 por ciento, respectivamente), y la agricultura sigue siendo todavía un sector muy importante en lo que a puestos de trabajo se refiere. Entre 75 y 80 por ciento de la fuerza de trabajo de Costa de Marfil está todavía ocupada en este sector. Durante los años de expansión económica de la década de 1970, la producción agropecuaria se diversificó y duplicó. Las ventas de exportaciones en este sector mantuvieron una fuerza de trabajo rural asalariada considerable y crearon una clase de propietarios de plantaciones de tamaño grande y medio con utilidades que invertir en las ciudades. A la inversa, algunos de los residentes urbanos han invertido en las plantaciones.

El crecimiento de la población ha sido, como promedio, de 4,9 por ciento anualmente desde 1970 (5,5 por ciento cuando se incluye la población de extranjeros residentes). El PIB por persona fue de 950 dólares en 1982 y aumenta en algo más de dos por ciento por año. El Banco Mundial clasifica a Costa de Marfil como un país de ingresos medios bajos.

II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION

A. Disparidades regionales

Aunque Costa de Marfil es bastante llana, el clima produce dos zonas ecológicas marcadamente diferentes: los bosques tropicales del sur y la sabana del norte.

Los patrones de asentamiento experimentaron un cambio importante con la introducción del estado colonial al principio de este siglo. Con anterioridad a 1900, el territorio de lo que es hoy Costa de Marfil estaba densamente poblado en la zona de sabana y orientado comercialmente hacia el Sahel. Hoy, la mayor parte de la población está concentrada en las ricas regiones meridionales silvícolas y la mayor parte del comercio externo se dirige hacia la costa. Las proyecciones de las tendencias recientes hasta el año 2000 arrojan un total de 20 millones de habitantes en el país, más del 90 por ciento de ellos residentes en la mitad sur.

La distribución desigual de las ciudades en las provincias refleja diferencias en la vitalidad económica de las zonas de selvas y sabana, y la riqueza del ambiente rural circundante determina principalmente la configuración de la red urbana. Las ciudades son menos numerosas y están más apartadas las unas de las otras en las zonas septentrionales más secas; son más numerosas y están las unas más cerca de las otras en la región sur. Las disparidades regionales también se han reflejado en el patrón de las inversiones públicas. En 1975, por ejemplo, 25 por ciento del presupuesto nacional para inversiones, que ascendió a 310 millones de dólares, fue a la zona Abidján y 40 por ciento a la región central donde están situadas Bouake y Yamoussoukro, la nueva capital designada. Sólo el 35 por ciento del presupuesto se invirtió en zonas menos favorecidas del país, lo que produjo un nivel de desembolso por persona de una cuarta parte del de Abidján y las regiones de Bouake/Yamoussoukro.

B. Población urbana

Al obtener su independencia en 1960, 84 por ciento de la población de Costa de Marfil vivía fuera de las ciudades. Sólo diez ciudades, además de Abidján y Bouake, tenían más de 10.000 habitantes.

La población urbana, a nivel nacional, ha aumentado en 8,2 por ciento por año desde 1970. Esta cifra es casi el doble del crecimiento general de la población y tres veces el aumento porcentual de la población rural. Como grupo, las ciudades provinciales han tenido índices de crecimiento promedio de 7 a 8 por ciento en el norte y de 10 por ciento en el sur.

Para 1982, había más de tres millones de habitantes urbanos, 62 por ciento de la población total de Costa de Marfil. Varias proyecciones para el año 2000 indican un nivel de urbanización que oscila entre 60 y 78 por ciento de la población, si continuan las tendencias actuales.

A los cambios de población corresponden dos terceras partes del crecimiento demográfico de las ciudades y poblaciones. Los extranjeros se han destacado especialmente en este proceso, ya que representan 18 por ciento de la población en las localidades regionales (en comparación con estimaciones de 40 a 50 por ciento en Abidján). Pueden exceder el 30 por ciento en ciertas ciudades fronterizas tales como Agnibilekrou o en las ciudades que han experimentado un crecimiento excepcionalmente rápido tales como San Pedro.

Algo más de una tercera parte de la población urbana vive en Abidján (1,8 millones en 1980), la ciudad mas grande. Se estima que un 70 por ciento de la actividad económica urbana del país y las transacciones comerciales ocurre también en la capital. Si continúa en esta década la tasa de crecimiento anual del 10 por ciento de Abidján, la ciudad tendrá 3,5 millones de habitantes para 1990, o más de la mitad de los habitantes urbanos del país. Una tasa de crecimiento de 7,1 por ciento entre 1990 y el año 2000 duplicaría la población de Abidján, elevándola a 7 millones, equivalente al tamaño de Nueva York en 1980.

Bouake, la segunda ciudad en extensión, tenía una población de 250.000 habitantes en 1980. Hay seis ciudades de 50.000 a 100.000

habitantes; 14 con una población de 20.000 a 100.000 habitantes. Hay 39 ciudades más que tienen una población de 5.000 a 20.000 habitantes. En conjunto, estas ciudades y localidades son el marco residencial para una población que se aproxima hoy a los 2,3 millones de personas.

C. Marco institucional

Para las dos primeras décadas de existencia del país como nación moderna, la administración gubernamental estaba casi totalmente centralizada. El partido político proporcionaba el marco principal que enlazaba las ciudades y los pueblos y las entidades administrativas-etnoculturales que incorporaban la autoridad al nivel de subprefectura con la rama legislativa del país. Hay 150 diputados elegidos que interceden ante el gobierno en nombre de los intereses de sus respectivos electores locales.

En 1980, Costa de Marfil dio un importante paso hacia la descentralización de la autoridad gubernamental. Para atender las necesidades de las numerosas comunidades urbanas en rápido crecimiento y cada vez más complejas en el país a fin de promover una gestión local más eficiente, el gobierno central instituyó una política de autonomía local controlada. Se confirió el estado de comuna (municipios), con un alcalde localmente elegido y un consejo metropolitano, a la mayoría de los centros urbanos importantes de tamaño intermedio. Con esto se aumentó el número de comunas de 8 a 36. Con el tiempo, se espera que todas las 34 prefecturas y las 166 subprefecturas se conviertan también en comunas.

El fortalecimiento de la estructura institucional local ha sido un objetivo subrayado en los esfuerzos de las agencias de asistencia exterior, tales como la USAID y el Banco Mundial, y también del gobierno central, debido a la importancia fundamental para lograr un desarrollo regional más equilibrado.

Al nivel nacional, las responsibilidades principales del desarrollo urbano descansan en las distintas agencias del Ministerio de la Construcción y Desarrollo Urbano (MCU): el Departamento de Urbanismo (DU), la Oficina Central de Estudios Técnicos (BCET)*. el Departamento de Tierras Urbanas (DCDU) y los Departamentos de la Vivienda y Obras Viales (DH y DCVR); la Dirección de Proyectos Urbanos del Ministerio de Construcción de Obras Públicas, Correos y Telecomunicaciones (MTPCPT), y el Ministerio de Finanzas (MinFin). Estos organismos paraestatales y tres instituciones financieras desempeñan también funciones importantes:

SICOGI, la Compañía de Construcción y Gestión de la Vivienda de Costa de Marfil, una entidad pública-privada mixta que opera bajo la supervisión general del MCU, establecida en 1965 para emprender transacciones en bienes raíces en nombre del gobierno, de instituciones públicas o privadas o de individuos particulares, para efectuar planificación urbana y estudios de vivienda y ofrecer asistencia técnica. La asistencia exterior para la construcción de viviendas de costo moderado se ha encauzado a través de esta agencia.

SOGEFIHA, la Compañía de Gestión del Financiamiento de Viviendas, es una entidad gubernamental independiente, organizada en 1963 con supervisión general del MinFin a fin de administrar los fondos para la vivienda urbana y rural, cobrar los pagos mensuales de las viviendas que ha construido y concertar y servir los préstamos. La asistencia en préstamos exteriores al sector vivienda también se ha encauzado a través de esta institución.

---

* Hasta mediados de 1984, cuando se cerró esta oficina.

SETU, la Compañía de Desarrollo de Tierras, una entidad estatal independiente creada en 1972 bajo la supervisión general conjunta de cuatro ministerios, el MCU, MTPCPT, MinFin y el Ministerio de Planificación. La finalidad de la SETU consiste en ejecutar proyectos de desarrollo de tierras urbanas que entrañan estudios preprarativos, construcción y mantenimiento del sistema de alcantarillado urbano y obras drenaje de aguas de tormentas, subdivisión y gestión de tierras urbanizadas. La SETU está facultada para adquirir tierras y administrar y contratar préstamos con los que financiar sus proyectos urbanos según los autorice el MinFin.

El CAA es el Fondo Nacional de Amortización, administrado por el Ministerio de Finanzas, que obtiene asistencia en préstamos exteriores para proyectos urbanos y asume el riesgo de las divisas.

El NSFH, el Fondo Nacional de Vivienda Social, administra un fondo rotativo integrado por los recursos ofrecidos a través del CAA y fondos de contrapartida procedentes del presupuesto del MCU. El NSFH programa y supervisa la aplicación de sus préstamos y las instituciones financieras descentralizadas a las que contrata el desembolso y servicios de cobro.

III. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

A través de la década de 1970, la política de desarrollo de Costa de Marfil se concentró en aumentar los ingresos del sector agropecuario y promover actividades de alta densidad de mano de obra en el interior. El objetivo fue corregir, en cierto grado, los desequilibrios existentes entre las regiones, y entre las zonas rurales y las zonas urbanas, y fortalecer el mercado interno para productos de las industrias locales.

Con respecto al desarrollo urbano, la política del gobierno consistió en preparar planes y proporcionar la infraestructura urbana. Se introdu-

jeron tipos de interés y subvenciones de infraestructura para proyectos de vivienda de alquiler para familias de bajos ingresos. Las fuentes principales de financiación de la construcción de las viviendas fueron los ahorros de las familias y los préstamos obtenidos por distintas agencias paraestatales de la vivienda.

El Plan de Desarrollo Nacional de 1971-75 especificó los siguientes objetivos de desarrollo urbano:

1. construcción de ciudades satélite, parques industriales e infraestructura vial en las regiones de Abidján y Bouake,

2. inversión masiva en la nueva ciudad portuaria de San Pedro, punto central económico para la región del suroeste, y

3. estímulo de otros polos regionales en el oeste, centro-sur y norte.

El nivel de inversión para el desarrollo urbano propuesto en el Plan de 1971-75 fue de 22 por ciento del PIB. De esta inversión pública, 10 por ciento correspondió a inversiones gubernamentales directas en la infraestructura urbana y 14 por ciento a inversiones en la vivienda.

Los desembolsos posteriores siguieron generalmente ese plan, pero Abidján y San Pedro recibieron la mayor parte de los fondos. Se realizó poca planificación para otros polos de desarrollo. Desde 1971 hasta 1975, la inversión urbana total de todas las clases alacanzó un promedio de 26 por ciento del presupuesto de desarrollo; la inversión en las ciudades regionales, alcanzó el 11 por ciento.

Sin embargo, durante el siguiente período quinquenal, cuando el presupuesto de desarrollo total casi se duplicó, la inversión urbana descen-

dió al 24 por ciento del total y la porción correspondiente a las ciudades regionales descendió a menos de 5 por ciento de los desembolsos totales en desarrollo.

Las inversiones gubernamentales, en el grado en que ocurrieron en las ciudades del interior, estuvieron caracterizadas por la falta de continuidad. Las dos actividades principales emprendidas fueron equivalentes a esparcir recursos por una zona muy amplia. No hubo un esfuerzo de desarrollo concentrado. Las "Celebraciones de la independencia" fueron una infusión única de capital. Cada año se proporcionó a una ciudad regional diferente, seleccionada como centro de la celebración nacional, algunas instalaciones modernas y un tratamiento cosmético. Después de ello algunas simplemente experimentaron deterioro por falta de mantenimiento. Esto surtió poco efecto duradero sobre la base económica de la ciudad beneficiaria.

El segundo programa estuvo relacionado con el mejoramiento de las instalaciones gubernamentales tales como hospitales, escuelas y oficinas administrativas para las prefecturas y subprefecturas. En el grado en que estas instalaciones emplearon personal nuevo sobre una base continua, o adquirieron bienes y servicios en las proximidades, tuvieron cierto efecto sobre las economías locales. Sin embargo, éste fue un desembolso gubernamental inicial --difícilmente un crecimiento económico autogenerador-- y el radio de los beneficios conferidos fue limitado. Irónicamente, se dice que algunos líderes locales emprendedores trataron de ampliar estos beneficios mediante reproducción, es decir, persuadiendo a 2.000 ó 3.000 de sus seguidores a que se reasentaran formando un nuevo núcleo de población. Los habitantes de estos poblados solían crear una subdivisión y colaborar en la construcción de la vivienda de los maestros y también erigir viviendas para ellos mismos. Luego pedían ser considerados como subprefectura a fin de obtener una unidad administrativa de subprefecto, edificios modernos, una escuela, etc.

La selección de Yamoussoukro como emplazamiento de la capital centralmente ubicado parece haber estimulado algún crecimiento en su vecindad inmediata, pero, para el país en su conjunto, ha tenido menos valor como fuerza generadora del desarrollo del interior que como símbolo del orgullo y libertad nacional del yugo colonial.

Las reducciones en el programa de desarrollo de Costa de Marfil, exigidas por la crisis económica, redujeron la inversión de Abidján desde 1978 y la de Yamoussoukro desde 1980. Sin embargo, los préstamos internacionales han permitido obtener fondos para las ciudades regionales a los niveles de 1976. Los términos de estos préstamos han entrañado una importante revisión del enfoque del país para la inversión urbana. Han dejado de ser la modalidad subvenciones abundantes y donaciones gestadas por la euforia de la expansión económica. Ahora se aspira a planificar inversiones capaces de producir los rendimientos necesarios para financiar el servicio de la deuda, reembolsar los préstamos y tener un remanente suficiente para financiar proyectos adicionales.

El Presidente Houphouet-Boigny esbozó una nueva estrategia de inversión urbana en un discurso al país sobre el Día del Desarrollo Urbano del Mundo en 1982. Sus cuatro puntos fundamentales fueron los siguientes:

1. reemplazo de la intervención gubernamental por iniciativa local e individual

2. movilización de los ahorros personales

3. autosuficiencia nacional e individual y

4. fomento de la inversión privada.

En este contexto, se estableció un presupuesto IFL (Inversión para Funciones Locales) para financiar regularmente programas de desarrollo urbano e inversiones locales, excluyendo la vivienda. La base fue un compromiso de 8 octavas partes de la inversión fija bruta o 3 por ciento del PIB (que asciende, aproximadamente, a una cuarta parte del presupuesto del Departamento de Obras Públicas y Edificación). Luego se fijaron los presupuestos anuales por persona en 15.000 FCFA para las ciudades provinciales y en 27.000 para Abidján.*

El presupuesto de desarrollo de una determinada ciudad se obtiene multiplicando la asignación por persona por el número de habitantes de la ciudad y proyectando las cantidades anuales cinco años al futuro. Este presupuesto proyectado es entonces la "envolvente" dentro de la cual el gobierno central y las autoridades locales pueden determinar pragmáticamente las prioridades de la ciudad y efectuar asignaciones a proyectos específicos.

Cada ciudad (distinta de Abidján) se colocó en una base igual con las otras ciudades de tamaño análogo, fomentando así el espíritu de competición ya existente entre ellas.

IV. LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES SECUNDARIAS

A. Condición y problemas que hay que abordar

A principios de la década de 1980, las ciudades y localidades secundarias de Costa de Marfil se hallaban en una posición muy difícil económi-

---

* Unos 42 y 75 dólares por persona, respectivamente, al tipo actual de cambio.

ca e institucionalmente para hacer frente al grave deterioro en las condiciones de vida que estaban experimentando como resultado de un rápido crecimiento.

La agricultura, el intercambio menor y el comercio en general, y, en cierto grado, la administración pública, son los componentes principales de las bases económicas de las ciudades y localidades secundarias. Hay poca actividad industrial. El ingreso mensual promedio de las familias africanas que viven en estos lugares (tal como se estimó en una encuesta realizada en 1978) está 11 por ciento por debajo del de la familia promedio en Abidján (235 y 265 dólares, respectivamente). La producción combinada de viviendas por los constructores del sector público y privado moderno ha logrado satisfacer menos del 10 por ciento de las necesidades de vivienda de las ciudades secundarias desde mediados de la década de 1970 (en comparación con 30 por ciento en Abidján). La USAID estima la necesidad de nuevas viviendas en las ciudades y localidades secundarias --sólo para las familias de ingresos por debajo de la media-- en 14.250 unidades habitacionales por año. Los asentamientos espontáneos se han convertido en un problema cada vez más grave y, en ausencia de un marco de planificación adecuado que guíe el crecimiento, los nuevos asentamientos espontáneos estaban creando amplias zonas de ocupación de baja densidad en la periferia de las ciudades.

Era muy poco lo que las autoridades locales podían hacer frente estos problemas crecientes. Estas autoridades, que obtenían más de la mitad de sus ingresos locales de los impuestos al mercado y el resto de distintas cuotas tales como cargos por servicios de limpieza de las calles y recogida de la basura, no tenían ni los recursos ni el personal necesarios para realizar otras funciones que las funciones limitadas de recoger la basura y mantener los parques y calles secundarias. No se estaban proporcionando en absoluto otros servicios urbanos vitales, ya que la capacidad para in-

vertir en sistemas de abastecimiento de agua potable y salubridad era insignificante. El Programa quinquenal de inversiones de 1976-81 para la Costa de Marfil previó contribuciones locales que ascendían a un máximo de 0,4 por ciento del programa de desarrollo urbano.

La influencia de las autoridades políticas locales sobre el diseño y ejecución de los proyectos del sector urbano del gobierno central fue a la par de su participación financiera. Ciertamente, no podían hacer más, ya que carecían de una dotación de personal calificado y un marco institucional apropiado. Las comunas recién creadas (municipios) podían, teóricamente, realizar algunas funciones de planificación y ejecución. Sus posibilidades podrían hacerse realidad a tiempo si se dedicaba un esfuerzo suficiente a fortalecer sus mecanismos administrativos y su base de ingresos, pero, en su gran mayoría, en 1981 sólo estaban comenzando a entrar en la etapa de operación.

B. Estrategia

En vista de la importancia de Abidján para la economía nacional, la política gubernamental fue mantener los niveles de inversión en esa capital, pero con hincapié en los aspectos de eficacia en función del costo y en la recuperación de los gastos. Sin embargo, habiendo formulado claramente una política destinada a reducir la disparidades en las inversiones entre Abidján y las ciudades secundarias, el gobierno pidió ayuda al Banco Mundial y la USAID con el programa de desarrollo regional con miras a mejorar la distribución geográfica del crecimiento económico.

El objetivo a largo plazo fue atraer la industria y mano de obra calificada y semicalificada a las ciudades secundarias. Sin embargo, es evidente que estas ciudades habrán de recibir un cierto nivel básico de infraestructura y, al menos, algunas amenidades mínimas antes de que pue-

dan atraer y mantener operaciones industriales. Además, la estrategia gubernamental pide vincular las mejoras en la infraestructura urbana, cada vez que sea posible, con actividades de modernización agrícola, especialmente alrededor de ciudades más pequeñas. El programa de ciudades secundarias ha de abordarse de forma selectiva, concentrándose en las ciudades que tienen las mejores posibilidades de desarrollo económico y la mayor capacidad para absorber los fondos en inversiones productivas.

La tarea de formular elementos programáticos a corto plazo para llevar a la práctica esta clase de estrategia ha sido un nuevo reto para los habitantes de Costa de Marfil. Además de la falta general de experiencia, han tropezado con dos obstáculos principales: ausencia de estudios de preinversión fundamentados en buenos datos básicos y análisis, y una capacidad local muy limitada para planificación y ejecución.

Las porciones del programa de ciudades secundarias a las que prestaron ayuda la USAID y el Banco Mundial difieren algo en cuanto a su núcleo de concentración y su escala, así como en cuanto a la selección de las ciudades para proyectos iniciales. Iniciadas en 1981, comparten en común empero los objetivos de promover una estrategia de desarrollo nacional coherente que responda a las circunstancias de Costa de Marfil y preparar las bases para inversiones futuras dentro de este marco. El desarrollo institucional es el núcleo principal en el que se concentran las actividades en esta primera etapa: específicamente, mejorar la capacidad de las autoridades locales para responder a las necesidades de la masa electoral, planificar racionalmente y dentro de las posibilidades, y operar y mantener las instalaciones públicas. Las prácticas de gestión financiera son objeto de un hincapié especial puesto que han de recuperarse los costos. En el lado de desembolsos, se necesitan técnicas para determinar los presupuestos y controlar los gastos, y en el lado de los ingresos, se necesita un sistema de inscripción de las tierras, tasación de las propiedades,

cobro de los impuestos, mantenimiento de registros, y medidas de ejecución esenciales para un sistema fiscal satisfactorio.

C. El programa piloto de Bouake, Daloa y Korhogo

Los proyectos en estas tres ciudades secundarias se han emprendido con asistencia del Banco Mundial. Bouake es, en extensión, la segunda zona urbana de la Costa de Marfil. Puesto que se halla situada en la región que se benefició más de las inversiones efectuadas durante el período de 1976-81, el proyecto en ella se ha limitado a un estudio del transporte público.

Daloa y Korhogo son, en extensión, la tercera y cuarta ciudades del país.* El programa de obras públicas de Daloa incluye lo siguiente:

mejoras y reparación de las calles existentes que sufren una gran erosión en una vecincad central donde viven 18.000 personas,

construcción de 600 metros de carretera para mejorar el acceso de la vecindad al resto de la red vial urbana,

conversión de 2.600 metros de calles muy pendientes en vías peatonales para reducir al mínimo la escorrentía de tormentas.

Construcción conjunta de otros 800 metros de vías de acceso y un conducto de agua potable bajo tierra que enlace otra de las vecindades más pobres de la ciudad con la infraestructura del centro urbano,

* Con populaciones, en 1981, de 83.000 y 70.000 habitantes, respectivamente.

construcción de calles de acceso a las nuevas zonas de viviendas para reducir las presiones sobre las poblaciones existentes,

un proyecto de sitios y servicios de 2.950 parcelas,

pavimentación de 3,1 hectáreas de las dos zonas principales del mercado de la ciudad, y

creación de un mercado nuevo pavimentado de una hectárea en una de las zonas de extensión nuevas.

El programa piloto de Korhogo incluye componentes infraestructurales ligeramente diferentes. Además de mejorar y reparar las calles existentes en la ciudad, el proyecto abarca lo siguiente:

acceso mejorado de vecindades separadas del centro por una importante vaguada,

pavimentar el mercado central y la estación de autobús al interior (un núcleo importante en el sistema económico regional).

pavimentación para mejorar las condiciones sanitarias de cinco zonas vecinales de mercado,

rehabilitación de una clínica pequeña y de las escuelas primarias existentes, y

construcción de un edificio para un centro social.

Un componente de asistencia técnica trata de la organización de los departamentos técnicos de las dos ciudades. Hay también un programa para

capacitar a trabajadores responsables de la reparación y mantenimiento de los vehículos y el programa el mantenimiento de los canales de desagüe, edificios públicos y otras instalaciones. Además, cada ciudad tiene, por un año, los servicios de un experto residente en imposición y gestión financiera, para ayudar a revisar y mejorar los procedimientos utilizados en el establecimiento de cuotas, la valoración de la propiedad y el cobro de los impuestos. La preparación de los presupuestos municipales, el mantenimiento de los registros de la propiedad y los sistemas para asignar parcelas en los proyectos de sitios y servicios, así como para cobrar los impuestos de los beneficiarios del proyecto, son otros objetos de la asistencia técnica.

Los presupuestos del proyecto abarcan la compra de equipo para construcción y mantenimiento vial, herramientas y garajes mejorados para los departamento técnicos de ambas ciudades, equipo para las oficinas municipales de finanzas y toda una serie de suministros requeridos durante los dos primeros años del proyecto tales como cemento, grava, acero, combustible y piezas de respuesto para la maquinaria.

En mayo de 1982, se firmaron los documentos de un préstamo para el proyecto. La construcción comenzó en Daloa a principios de 1983 y concluyó en noviembre de 1984. En Korhogo, la construcción ha quedado completada en un 90 por ciento al mes de abril de 1985. Los costos totales del proyecto, originalmente evaluados en 12,6 millones de dólares, son aproximadamente dos terceras partes de esa cantidad debido a la desvaluación del franco CFA en relación con el dólar. El Gobierno de Costa de Marfil es el "prestatario" oficial de los fondos del Banco Mundial para este proyecto, por conducto del Ministerio de Finanzas. Los fondos del préstamo, junto con los aportes de Costa de Marfil, se canalizan al MTPCPT y el MCU en forma de subvenciones, puesto que los costos no eran recuperados directamente de los beneficiarios finales de las ciudades piloto. Aunque la re-

cuperación del costo es un objetivo importante de este programa, los resultados reales no pudieron preveerse con certidumbre en el momento en que se diseñó el proyecto. Daloa y Korhogo tenían, al principio, registros de títulos de la propiedad en los que basar el cobro de impuestos, pero fue necesario crear mecanismos de recuperación de costos y someterlos a prueba durante la ejecución de las operaciones piloto.*

D. El programa de trece ciudades

En septiembre de 1981, el Presidente de Costa de Marfil dio su aprobación final a este proyecto. Es financiado de la siguiente manera: 80 por ciento con un préstamos de garantías de la vivienda de la USAID por cuantía de 20 millones de dólares, y un aporte de fondos de contrapartida por Costa de Marfil equivalente a 5 millones de dólares. El costo total del proyecto de 25 millones de dólares incluye un presupuesto FCFA equivalente a unos 130.000 dólares para estudios.

1. Objetivos del Programa

La propuesta original para este proyecto se orientó a mejorar las condiciones de vida, el acceso a los servicios urbanos y la propiedad de parcelas para familias de bajos ingresos en las ciudades secundarias del interior del país. El proyecto trató de corregir algunas deficiencias de infraestructura que se habían interpuesto al desarrollo de las ciudades interiores. Los planos urbanos preparados en estrecha colaboración entre las autoridades locales, el MCU y la Dirección Central de Zonas Urbanas

* En la fecha en que escribimos este documento, están en vías de preparación las evaluaciones de los consultores técnicos residentes en las dos ciudades. Un proyecto adicional de desarrollo de ciudades secundarias esperará la instalación de los nuevos funcionarios municipales tras las elecciones programadas para 1985.

(en el MTPCPT) habrían de ser los instrumentos para determinar la selección de los elementos del programa que recibirían prioridad en esta actividad.

2. Pasos iniciales

El procedimiento adoptado para realizar el programa de 13 ciudadades comenzó con la selección de las ciudades beneficiarias. De las dieciséis ciudades propuestas originalmente fueron aprobadas trece. La lista, que una sección representativa de las ciudades de distintos tamaños en diferentes partes de Costa de Marfil, incluyó:

Man (la mayor ciudad del grupo, con una población de 60.000 habitantes en 1979 y una problación proyectada a 100.000 para 1985);

Dabou y Oume (ciudades de 23.000 y 14.000 habitantes, respectivamente, que se esperaba que alcanzaran una población de 50.000-55.000 habitantes para 1985);

cuatro ciudades intermedias en la clase de 10.000 a 15.000 habitantes que aumentarían a 16.000-18.500 habitantes en el curso de cuatro años (Bongouanou, Lakota, Issia y Odienne);

y tres localidades cuya población combinada prevista para 1985 era de 10.000-15.000: Sassandra (una ciudad muy antigua), Vavoua (un asentamiento pionero) y Zouan-Hounien (una localidad expuesta al choque económico resultante del descenso en el valor de su actividad de extracción de oro).

Tres localidades nuevas muy pequeñas con poblaciones proyectadas para 1985 de 5.000-10.000 también se incluyeron en el proyecto: Serebou, Bodo-Offa an Bouna.

Un segundo paso fue la preparación de estudios socioeconómicos para cada una de las ciudades. La Oficina Central de Estudios Técnicos (BCET) del MCU fue la única responsable de las operaciones de recogida de datos y análisis para asegurar consecuencia y continuidad con el programa de planificación de ciudades del Ministerio. (En los casos en que ya existían planos de ciudades, la tarea consistió esencialmente en actualizar la información y llenar algunos vacíos.)

El tercer paso consistió en determinar el tamaño de la asignación para el presupuesto de construcción de cada una de las ciudades tomando como base las proyecciones de población.*

Los estudios técnicos incluyeron para cada ciudad un análisis diagnóstico detallado y un plan estructural a largo plazo, un programa de acción a corto plazo y un plan para un proyecto urbano que satisfaga los criterios de financiación de la USAID (incluyendo un prospecto detallado y las especificaciones necesarias para emitir una solicitud de ofertas para fines de licitación). Se prepararon carteras de licitación separadas para las instalaciones comunitarias (sujetas a supervisión de la construcción por el MCU) y para las obras de drenaje vial (supervisadas por el SETU).

Toda la secuencia había de durar diez meses. Se trajo a cuatro o cinco consultores para las autoridades locales para puntos de comprobación críticos: a la conclución y presentación el análisis diagnóstico (con anterioridad a su publicación en forma final), en las presentaciones del proyecto del plan a largo plazo y (dos meses después) el proyecto del programa de acción a corto plazo, al concluir los estudios técnicos previos al proyecto y, finalmente, cuando todo el paquete fue concluido y

---

* Véase la página 37.

quedó listo para el proceso de licitación. Esta secuencia de las presentaciones locales se programó de forma que siguiera un ritmo regular, concebido para mantener el interés de las autoridades locales y mostrarles el progreso realizado en el trabajo de una reunión a la siguiente.

3. Actividades elegibles para financiación

Las actividades elegibles para financiación al amparo del programa de trece ciudades son las siguientes:

a. mejoras y nueva construcción de carreteras y sistemas de drenaje en vecindades de bajos ingresos

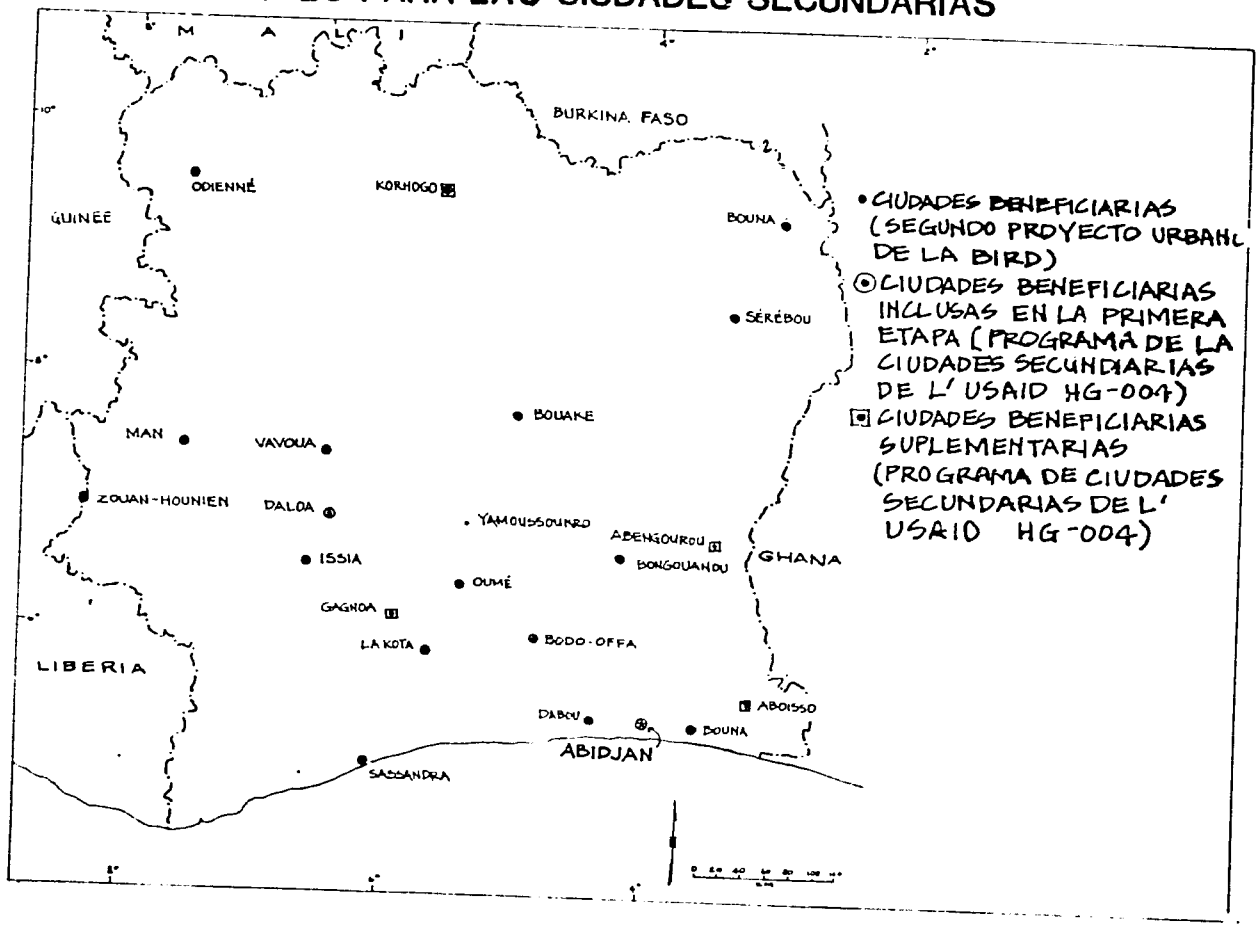
b. renovación y nueva construcción de instalaciones comunitarias que sirven a poblaciones de bajos ingresos)

c. proyecto de sitios y servicios (subdivisión de parcelas de viviendas para familias de bajos ingresos)

d. préstamos pequeños hasta el equivalente en FCFA de 3.400 dólares por familia para las familias que desean hacer mejoras en sus hogares, en subdivisiones de sitios y servicios o en vecindades designadas para mejora

e. préstamos de fomento de negocios pequeños, hasta un máximo equivalente a 30.000 dólares, para propietarios de negocios individuales o cooperativas agrícolas o comerciales de otra índole, cuyos ingresos de los propietarios e ingresos de los miembros no superen a la media, con operaciones situadas

CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO Y PUEBLOS PEQUEÑOS DE LA COSTA DE MARFIL BENEFICIARES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO PARA LAS CIUDADES SECUNDARIAS



en lugares en los que estén concentrados los beneficiarios de proyectos de bajos ingresos o proporcionen bienes y servicios accesibles a las poblaciones beneficiarias (en vez de productos de lujo).

En la subprefectura de Dabou, por ejemplo, el plan de acción a corto plazo aprobado a un costo de 1.000 millones de FCFA (unos 2,8 millones de dólares) incluye estos elementos:

a. carreteras (que se asfaltarán, asfaltarán parcialmente. despejarán y nivelarán)

b. servicios públicos (incluyendo un centro comunitario y la primera etapa de la construcción de un mercado nuevo central)

c. una subdivisión para sitios y servicios de 50 hectáreas que extiende la zona construida hacia el sur y

d. una partida para eventualidades.

4. Recuperación de los costos

Aun cuando el compromiso al principio de la recuperación de los costos de los beneficiarios del proyecto es firme, las cantidades exactas y la forma en que se recuperarán los costos para los elementos del proyecto fue el tema de un estudio minucioso, que no estaba concluido todavía cuando se aprobó el documento final del proyecto de Dabou. Estaban en consideración varios enfoques generales:

a. para obras de vialidad y drenaje, que benefician a una comunidad más amplia que trasciende de la vecindad inmediata que se está mejorando,

una tasación prorrateada basada en el área de terreno de propiedad poseída o en el incremento en el valor de la propiedad resultante de las nuevas instalaciones.

b. para el mercado, el alcalde sería responsable de hacer cumplir el cobro de los distintos impuestos locales y cuotas (tales como impuestos de escaparates, cuotas de licenciamiento, impuestos de matadero, alquiler por puestos en el mercado, cargo por recogida de basura, etcétera), a fin de disponer de recursos con cargo al fondo general del municipio.

c. para instalaciones sociales y culturales, se consideró que la justificación de la recuperación de los costos directos era demasiado difícil y por tanto el financiamiento de los centros de salud, de escuelas y centros socio-culturales se efectuaría con cargo indirectamente al impuesto general sobre la propiedad.

d. para las parcelas de viviendas con servicios, los beneficiarios han de efectuar un pago inicial de un 20 por ciento cuando reciben sus asignaciones y mensualidades posteriores durante un año hasta haber reembolsado totalmente el resto.

Ciertas condiciones, reconocidas como un requisito para la recuperación de costos, habían de tener alta prioridad, tales como la realización en una etapa temprana de una encuesta catastral simplificada basada en un sistema de cobro de impuestos municipales moderno y eficiente.

5. Logros del programa

Al principio del tercer trimestre de 1984, la construcción de carreteras e instalaciones comunitarias estaba muy avanzada para los proyectos de mejoras de vecindades en cuatro de las trece ciudades, y una construc-

ción análoga estaba a punto de comenzar en dos ciudades más. Habían sido aprobados por la USAID para recibir fondos proyectos de sitios y servicios para tres ciudades y habían llegado a la etapa de trazado detallado del sitio y acuerdo final entre la USAID, el gobierno central y las autoridades locales sobre los criterios para asignación de las parcelas. La USAID había aprobado anteproyectos para los proyectos de sitios y servicios en dos ciudades adicionales. El trabajo de planificación había quedado concluido para todas las localidades, salvo dos de las más pequeñas que habían de ser nuevas comunidades, una asociada a un complejo azucarero y la otra con un cruce vial. Su situación futura era incierta, ya que el gobierno había retirado los planes para la base principal de empleo en ambos casos.

Los dos programas de préstamos pequeños estaban todavía en vías de organización. La USAID esperaba tenerlos en operación a tiempo para coincidir con la etapa de desarrollo de los tres proyectos de sitios y servicios. Se estaban realizando encuestas catastrales en dos ciudades como parte de una actividad piloto de recuperación de gastos.

Estaban en vías de realización distintos trabajos sobre el criterio revisado para la selección de las ciudades beneficiarias y la recopilación de la base de datos apropiada para aplicar el nuevo enfoque de conglomerados o racimos regionales.

V. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

A. Fomento institucional: Una prueba de tiempo y paciencia

El programa de 13 ciudades ha permitido a ambos socios, Costa de Marfil y Estados Unidos, obtener una comprensión exacta, clara y pragmática de los problemas que entraña ayudar a ciudades y localidades secundarias

en Costa de Marfil. Los proyectos que están actualmente en vías de realización son el fruto de una actividad de planificación verdaderamente colaborativa. Ha habido participación local a pesar del establecimiento muy reciente y la falta de experiencia de las instituciones municipales afectadas. Esta actividad ha sido un paso importante para ayudar a los funcionarios del gobierno central y los gobiernos locales a abordar las cuestiones de mejorar el nivel de vida de los miembros más pobres de las comunidades de tamaño pequeño y medio del país.

Este trabajo ha promovido un reconocimiento del tiempo que se requiere para una tal empresa. Cada faceta del programa de ciudades secundarias --desde los estudios técnicos hasta la aprobación de las ofertas y la contratación-- ha llevado considerablemente más tiempo que el originalmente previsto. Las autoridades locales, acostumbradas a subvenciones directas con cargo al gobierno central o a empresas de servicios paraestatales, no siempre han comprendido plenamente las metas del programa ni los conceptos de mejoras de las vecindades de bajos ingresos o la segregación de las familias de bajos ingresos en los proyectos de sitios y servicios, resultantes de la aplicación de los criterios de asignación de parcelas. A menudo, ha sido para ellas un proceso prolongado y difícil modificar la gama completa de demandas locales para responder al alcance limitado de este programa.

El gran número de consultas, y aprobaciones requerido en el plan de procedimientos ha consumido mucho tiempo en vista de los distintos elementos incluidos en los programas de ciudades individuales y el número de "agentes" institucionales que participaron en las decisiones. La organización de reuniones ha tendido a ser difícil, debido a la movilidad de los funcionarios, a presiones en competición por su tiempo y atención, a problemas de comunicaciones y al número de ciudades participantes en el programa.

B. Recuperación de los costos

Se han dado los primeros pasos para la recuperación de los costos en las encuestas catastrales piloto de dos ciudades; pero la ejecución total de esta parte del programa está todavía retrasada. Hay que plantear todavía muchas manzanas o cuadras de edificios para que las ciudades secundarias tengan sistemas de ingresos viables y puedan responsabilizarse de las gestión financiera.

C. Préstamos pequeños

Todavía están en proceso las actividades encaminadas a establecer lineamientos gerenciales para los programas de préstamos pequeños a través de las sucursales de instituciones financieras comerciales en las ciudades secundarias. El número de emplazamientos en los que se desean tales servicios y las responsabilidades de servir o atender a un número considerable de préstamos muy pequeños presentan obstáculos que todavía no se han salvado.

D. Efectos para el desarrollo

En lo que respecta al efecto del programa sobre las posibilidades de desarrollo económico de las ciudades y localidades beneficiarias, todavía es demasiado pronto para efectuar un enjuiciamiento en vista de la etapa de progreso alcanzada en la mayoría de los programas de las ciudades.

Algunos observadores creen que la inversión del Proyecto de 13 ciudades no surtirá un efecto importante al nivel regional o subregional debido a la gran dispersión de las ciudades beneficiarias en el país. Ciertamente, el desarrollo regional no fue un objetivo explícito en la selección de las ciudades beneficiarias ni los componentes de los progamas de inversión

individuales. Las selecciones se fundamentaron en una evaluación interna de la necesidad de desarrollo del centro urbano, más que en un análisis de la inversión que pudiera fortalecer las funciones económicas y sociales de la ciudad y su papel dentro de la región. Un intento por corregir esta deficiencia se observa en la metodología de selección introducida a fines de 1984 para identificar tres ciudades beneficiarias adicionales que incluir en el programa. Las posibilidades de crecimiento económico fueron el determinante clave para la inversión.

La etapa siguiente del programa apoyado por la USAID se orientará a someter a prueba el enfoque de desarrollo regional. Se han propuesto cuatro ciudades de las cuales tres se agregarán a la lista del programa de ciudades secundarias. Estas ciudades fueron seleccionadas en un ejercicio destinado a identificar polos importantes de desarrollo económico existentes o futuros, y los centros urbanos que presentaban posibilidades de desarrollo dentro de sus esferas respectivas de influencia. En estos centros urbanos, se seleccionarán proyectos con miras a apoyar actividades económicas y sociales existentes o a establecer actividades nuevas que contribuyan a aumentar el dinamismo económico de la subregión inmediata de la ciudad. Se pretende concentrar las inversiones en cuatro o cinco ciudades que constituyan "un racimo urbano". Se necesitará sensibilidad a las relaciones interurbanas así como a las relaciones urbano-rurales.

El trabajo básico para este enfoque se ha realizado ya en lo que respecta a identificar los racimos de asentamientos urbanos. Durante 1984, algo paralelamente con el análisis por la USAID de las posibilidades de crecimiento de las ciudades secundarias, el Banco Mundial respaldó un estudio de relaciones estructurales y funcionales entre estas ciudades y otras ciudades aglomeradas dentro de sus regiones respectivas. Las dos entidades de asistencia han colaborado en el examen de los procedimientos de gestión municipal y las necesidades de capacitación de empleados muni-

cipales, concentrándose especialmente en cuestiones de gestión financiera. La USAID ha encargado estudios adicionales, que ahora están en vías de realización, para determinar, para dos o tres ciudades recién establecidas para el proyecto,* exactamente las interrelaciones económicas subregionales que pueden reforzarse o mejorarse mediante inversiones al amparo del programa de ciudades secundarias financiado por Garantías de la Vivienda.

El MTPCPT y la USAID preveen una colaboración estrecha con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, C[illegible] y el Interior en la etapa siguiente de la actividad de ciudades [illegible]as.

El nuevo (tercero) proyecto urbano del Banco Mundial para Costa de Marfil trata sólo de Abidján. Una participación adicional por el Banco Mundial en el desarrollo de las ciudades secundarias ocurrirá cuando se concluyan las evaluaciones que actualmente están preparando los asesores técnicos que han residido en Daloa y Korhogo y también la instalación de nuevos funcionarios municipales tras las elecciones programadas para 1985.

---

* Gagnoa, Abengourou o Korhogo, y Aboisso.

CAPITULO TERCERO: ESTUDIO DE CASO DE INDONESIA

INTRODUCCION

Indonesia, desde que obtuvo su independencia en 1945, se ha convertido en uno de los principales proveedores de petróleo del mundo y se está esforzando por elevar el nivel de vida de su población de 153 millones. En la última década, la economía nacional creció a un ritmo doble del experimentado en la década de 1960, con un promedio de casi 8 por ciento anual, pero el PIB promedio anual por persona fue de US$580 en 1984 y todavía existe una pobreza generalizada en este país predominantemente rural integrado por numerosas islas.

Los sucesivos programas quinquenales de desarrollo que comenzaron en 1965 han hecho hincapié en el sector agropecuario, tratando de modernizarlo y diversificarlo más allá de los cultivos tradicionales de exportación de madera, caucho y café, y de aumentar la producción de alimentos para consumo interno. Del mismo modo, las actividades encaminadas a ampliar la base industrial del país se han concentrado en la sustitución de las importaciones. Los aumentos espectaculares ocurridos en los precios internacionales del petróleo durante principios de los años 70 generaron ingresos considerables para Indonesia que, junto con los recursos de la asistencia internacional y bilateral, financiaron el programa de inversiones para el desarrollo.

La producción agropecuaria ha aumentado en 41 por ciento desde 1978 hasta 1980, y, aunque este sector sigue siendo importante como medio de vida para la mayoría de los habitantes de Indonesia, su valor relativo en la economía nacional ha descendido de 45 por ciento del producto interno

bruto a 25 por ciento en el mismo período. Al final de la década de 1970, la industria ha surgido como el sector principal en términos de valor de producción, como resultado de los grandes avances registrados en la fabricación y construcción, especialmente. La actividad de extracción de minerales, aunque importante como generadora de ingresos y divisas, no ha contribuido mucho a ampliar el empleo.

Indonesia está iniciando su cuarto plan de desarrollo (1984-88) en un período en el que los ingresos del petróleo están por debajo de las expectativas. Sin embargo, siguen siendo altas las esperanzas del pueblo para compartir los beneficios del desarrollo.

II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION

A. Tendencias nacionales

La población total de Indonesia aumentó a un ritmo promedio de 2,3 por ciento entre 1971 y 1980. En este período, la población urbana aumentó casi al doble de ese ritmo, creciendo de 24,3 millones en 1971 a 33 millones para 1980. La populación urbana es igual ahora, aproximadamente, a 23 por ciento de la población total del país. Un poco menos de la mitad del crecimiento de la población urbana se ha debido al incremento vegetativo de la población. La mayor parte ha ocurrido como resultado de la inmigración de zonas rurales, y estimulada por la rápida expansión del empleo urbano y por los cambios tecnológicos en la producción agropecuaria. Si las tasas de crecimiento urbano continúan según las previsiones, la población urbana alcanzará un total de 72 millones para el año 2000.

B. Tendencias regionales

El archipiélago indonesio está constituido por más de 13.000 islas que se extienden por 4.800 kilómetros y abarca 1,9 millones de kilómetros

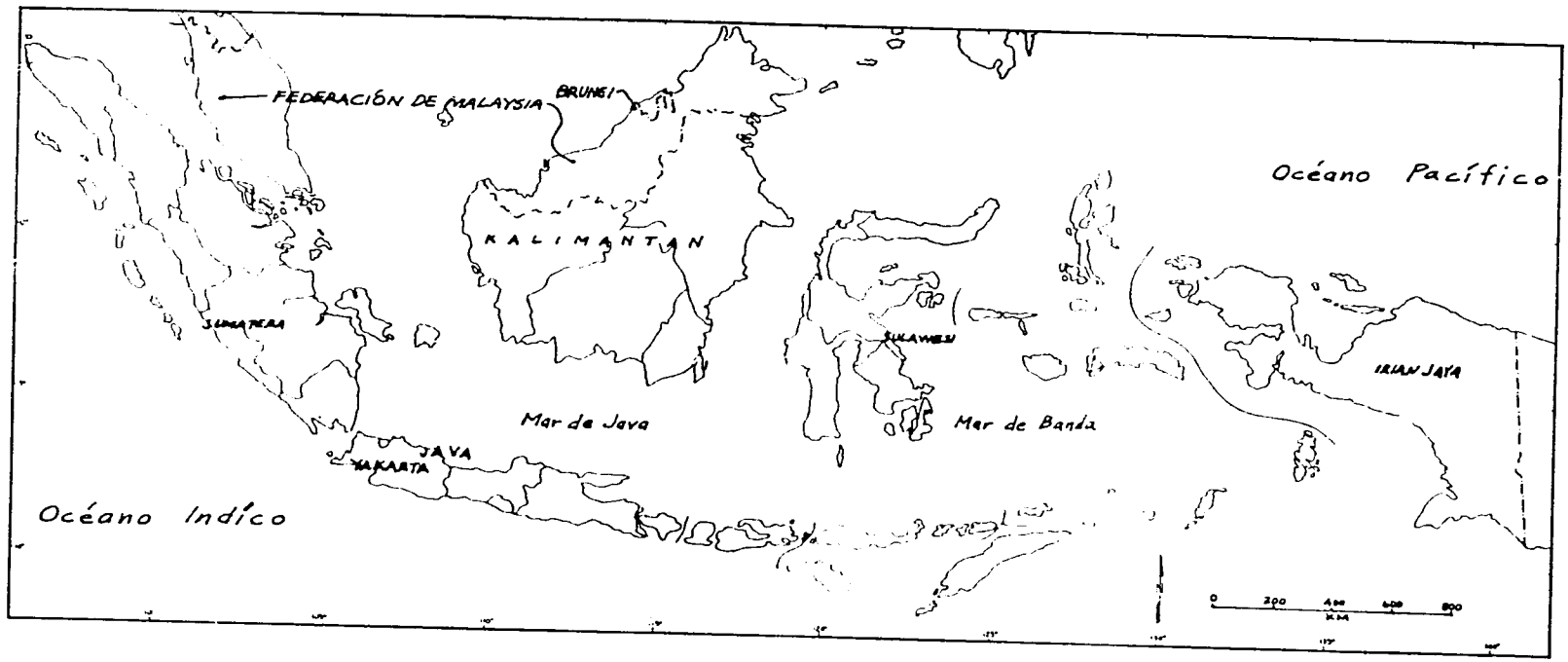
cuadrados. A la isla de Java corresponde 22,9 millones, aproximadamente 70 por ciento de los 33 millones de habitantes urbanos de Indonesia. En comparación, las islas exteriores de Sumatra, Kalimantan y Sulawesi contienen 16,6, 4,4 y 5,0 por ciento de la población urbana, respectivamente, mientras que las islas orientales (entre las que figuran Irian Jaya) contienen el 4,1 por ciento restante. A pesar del dominio de Java en términos de la población urbana total, sólo 25 por ciento de la población de la isla vive en zonas urbanas. Este porcentaje es sólo ligeramente más elevado que el de los principales centro de población de las islas exteriores. Además, las islas exteriores se están urbanizando a un ritmo más acelerado que Java y, si continúan las tendencias actuales, la diferencia relativa en la urbanización entre ellas desaparecerá para el año 2000. Sin embargo, Java afronta las presiones de urbanización más agudas de todas las islas; en lo que respecta a densidades rurales, hay 580 personas por kilómetro cuadrado, diez veces la densidad de población que califica a un lugar como urbano en Estados Unidos.

C. Jerarquía urbana

Al año 1980, Indonesia tenía 36 ciudades clasificadas como grandes o medianas. La zona metropolitana de Jakarta, la capital, es la mayor, con su población de 6,5 millones. Aunque Jakarta es casi cinco veces más grande que el centro urbano que le sigue en extensión, su porción del 19 por ciento de la población total urbana es baja, en comparación con el dominio de la ciudad capital en otros países en desarrollo. Las restantes ocho ciudades grandes tienen una población que oscila entre 500.000 y 1,5 millones. Las 27 localidades de tamaño medio de Indonesia tienen una población que oscila entre 100.000 y 500.000 habitantes. Como grupo, estas localidades de tamaño medio contienen, aproximadamente, 12 por ciento de la población total de Indonesia. El país tiene, además, 293

localidades con poblaciones que oscilan entre 20.000 y 100.000. A través del período de 1971-1980, las ciudades de tamaño grande y medio crecieron a un ritmo anual promedio de 4,1 y 3,8 por ciento, respectivamente. Si continúan estas tendencias, la porción de las ciudades de tamaño grande y medio de la población urbana total aumentará de 66,2 en 1980 a 71,4 por ciento en el año 2000.

INDONESIA


FEDERACIÓN DE MALAYSIA
BRUNEI
KALIMANTAN
SUMATRA
JAVA
JAKARTA
SULAWESI
IRIAN JAYA
Mar de Java
Mar de Banda
Océano Pacífico
Océano Indico
0 200 400 600 800
KM

D. Repercusiones

El sector agropecuario de Indonesia puede absorber solamente a uno de cada nueve niños nacidos en una familia rural cuando ese niño llega a la edad en que entra a formar parte de la fuerza de trabajo, y el futuro tiene pocas posibilidades de mejorar estos guarismos. En realidad, se prevé que el empleo en el agro disminuirá.

Así pues, será un reto importante generar suficientes oportunidades de empleo urbano para absorber la población rural excedentaria de Indonesia. Otros imperativos son los de corregir las deficiencias y atender las necesidades básicas de agua potable y saneamiento y vivienda del país: labor que dificulta aun más el grado de pobreza y hace más urgente el grado de contaminación. La amenaza de inundaciones y riesgos naturales complica la vida aún más en los ambientes pantanosos y costeros donde están situadas la mayoría de las ciudades.

III. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

A. Contexto normativo

Aunque algunos países hacen menos hincapié en los programas de desarrollo urbano, favoreciendo la política rural destinada a mantener a las personas en el campo, Indonesia ha optado por abordar frontalmente sus problemas urbanos. Mediante una serie de planes nacionales de desarrollo, los programas agrícolas se han concentrado en aumentar la producción de alimentos y complementar las oportunidades de producción de ingresos en la industria rural. Además, la política de desarrollo urbano ha evolucionado a través de una serie de etapas progresivas. Las densidades rurales sumamente altas que se encuentran en Java han ilustrado elocuentemente el hecho de que las ciudades han de desempeñar un papel cada vez más importante en absorber el crecimiento futuro. Sin embargo, el crecimiento urbano que ya ha ocurrido está amenazando con abrumar a las instituciones urbanas del país.

Cuando se lanzó el primer plan nacional de desarrollo de cinco años (Repelita I, 1969-1973), la vieja infraestructura instalada por los holandeses había comenzado a desaparecer por falta de mantenimiento. Los servicios urbanos existentes estabán funcionando deficientemente y la incapacidad de ampliar los sistemas ha creado un atasco de demanda insatisfecha. Tal como se consideraba en aquel entonces, la tarea principal era la de rehabilitar las instalaciones existentes de obras públicas urbanas y restablecer los servicios. Se hizo frente a las necesidades de expansión mediante el Primer programa de mejoras de kampung (KIP) iniciado en 1969 para perfeccionar los servicios básicos y las condiciones de vida en los asentamientos "espontáneos" de Jakarta. A esto acompañó un esfuerzo encaminado a acelerar la actividad de investigación y desarrollo tecnológicos en los campos de materiales y sistemas de construcción de bajo costo para la vivienda.

Repelita II (1974-78) abordó la labor de poner a la disposición del público en general cantidades sustanciales de materiales de construcción de viviendas. El programa de mejoras de kampung se amplió para efectuar una mayor mejora y ampliación de los sistemas de infraestructura urbana y se hicieron importantes inversiones en instalaciones de salud pública.

Durante este período, se inició el programa IMPRES (Instrucción presidencial) para mejorar el equilibrio entre las finanzas del gobierno central y de desarrollo local, y crear empleo local. Al principio, el gobierno local proporcionó a los distritos locales asignaciones iguales en una suma global independientemente de sus dimensiones. Al amparo del programa Inpres siguiente, se asignaron a los municipios y regencias subvenciones sobre una base por persona, sujetas a un límite especificado. Este segundo programa INPRES fue una importante fuente de fondos para mejorar la infraestructura local tales como carreteras, mercados, obras de desagüe, salud ambiental y otros servicios municipales fuera de Jakarta. Los

criterios de selección del proyecto fueron los siguientes: rendimiento temprano (dentro de un año), mano de obra remunerada (no de autoayuda), técnicas de alta densidad de mano de obra, y mejoramiento del saneamiento ambiental. Desde esos primeros días, el programa INPRES ha crecido hasta abarcar clases adicionales de proyectos tales como la operación y mantenimiento de carreteras y redes de regadío, escuelas, centros de salud, mercados y reforestación. Los fondos locales desempeñan un papel reducido, si es que alguno, en estos proyectos de infraestructura ya que las bases de ingresos locales son generalmente débiles. Sin embargo, se anima a las comunidades a que obtengan préstamos del gobierno central para financiar proyectos, para los que pueden cargarse cuotas de los usuarios, tales como los sistemas de aprovisionamiento de agua. Los préstamos son subvencionados en el sentido de que pueden reembolsarse a través de un período de 20 años con poco o ningún interés (de 2 a 4 por ciento). Unos cuantos préstamos para instalaciones generadoras de ingresos tales como mercados han tenido tipos de interés de hasta 8 por ciento.

El tercer período del plan de desarrollo, que acaba de concluir en 1984, adoptó un enfoque de necesidades básicas más orientado hacia los objetivos al proporcionar servicios humanos. En un informe del Banco Mundial elaborado en relación con los préstamos para Repelita III, se advirtió que menos de una tercera parte de la población nacional tenía acceso a un aprovisionamiento confiable de agua potable, sólo cuatro ciudades tenían sistemas de alcantarillado aunque sólo fueran rudimentarios, una cuarta parte de la población estaba todavía evacuando los desechos humanos directamente a los cauces de agua por falta de otras instalaciones, no más del 17 por ciento tenían letrinas sanitarias, casi 60 por ciento de las familias urbanas estaban viviendo en viviendas no permanentes y las tasas de mortalidad infantil llegaban hasta 126 por mil. Respondiendo a estos problemas, el gobierno de Indonesia amplió el alcance del programa de mejoras de kampung, poniéndolo a disposición de 220 ciudades. En 1979, el gobierno emitió una disposición por la que exigía la adquisición de bienes

y servicios locales para sus productos. Esta medida, destinada a estimular los sectores económicos débiles, también ha surtido un amplio efecto en la distribución espacial de la actividad económica. Antes de la disposición, la mayoría de los contratos para materiales, construcción y servicio de constructores adjudicados por el gobierno fueron a grandes contratistas y proveedores en Jakarta y los otros centros principales. Ahora, sólo pueden participar en la licitación proveedores, contratistas y consultores locales al nivel municipal o de regencia. Las empresas de Jakarta y otras ciudades grandes pueden participar en licitaciones locales si establecen empresas conjuntas con empresas locales y se inscriben localmente. Debido a que esta política ha estimulado el crecimiento de la capacidad local de construcción así como los servicios profesionales, las ciudades secundarias están en una mejor situación de proporcionar servicios a las regiones circundantes fuera de sus fronteras inmediatas.

El actual (cuarto) período del plan de desarrollo, tal como lo describe uno de los planificadores de la estrategia, se concentra en:

> "...establecer un equilibrio entre el desarrollo de un complejo interinsular de ciudades costeras grandes, la activación de las localidades rurales a menudo de lento crecimiento en regiones interiores densamente pobladas y la provisión de funciones básicas de desarrollo en regiones atrasadas y zonas fronterizas en expansión".

Otro objetivo principal del plan consiste en mejorar la capacidad del gobierno a largo plazo para seguir planificando y reprogramando el desarrollo mediante la capacitación de jóvenes profesionales y el establecimiento de un sistema de datos y la capacidad orgánica para supervisar y analizar grandes juegos de datos urbanos y regionales.

En vista de las actuales limitaciones financieras, el gobierno de Indonesia ve muy claramente que el sistema para proporcionar servicios urbanos ha de adquirir una eficacia cada vez más grande si se desea lograr un producto mayor. Las metas desde hace tiempo establecidas de mejorar las condiciones de vida y distribuir equitativamente la inversión en mejores suministros de agua potable, saneamiento y vivienda siguen en pie. Ahora, sin embargo, los funcionarios hablan de coordinar las actividades de desarrollo urbano con otras actividades gubernamentales y de hacer que la infraestructura apoye las metas principales del país: autosuficiencia en la producción alimentaria y promoción de productos para exportación distintos del petróleo.

B. Marco institucional

En Indonesia, las responsabilidades principales para el desarrollo y gestión urbanos las comparten el Ministerio de Asuntos Nacionales (MHN) y el Ministerio de Obras Públicas. Varios organismos en estos ministerios, más entidades paraestatales, y el gobierno provincial y local realizan los programas de desarrollo. Jakarta es un caso especial ya que la capital tiene una agencia metropolitana que opera junto con el gobierno local y los ministerios al nivel nacional.

El MHA nombra directamente a los gobernadores provinciales de entre un grupo profesional político-administrativo. Los alcaldes también son designados, pero de una lista de candidatos locales presentada al MHA por los consejos municipales que ellos mismos son elegidos por voto popular. Así pues, los ejecutivos jefes municipales constituyen el puente entre el gobierno central y la comunidad local, mediante vínculos y responsabilidades para con ambos.

Aunque los fondos para los proyectos locales provienen del gobierno central (por falta de recursos locales), los municipios participan en la

identificación de proyectos, planificación, selección de los emplazamientos y adquisición del terreno. La capacidad para realizar estas tareas varía considerablemente de un lugar a otro.

En el Ministerio de Obras Públicas, la responsabilidad para los proyectos de desarrollo urbano está consolidada bajo la Dirección General de la Vivienda, Edificación, Planificación y Desarrollo Urbano (Cipta Karya o CK). Cipta Carya fue establecida a fines de los años 60 con cinco agencias ejecutivas. Estas eran las Direcciones de Ingeniería Sanitaria (a cargo de aprovisionamiento de agua y saneamiento urbano), Vivienda, Edificios Públicos, Planificación Urbana y Regional e Investigación de la Edificación. Las funciones de planificación y programación, así como las de ejecución, han estado separadas para cada agencia ejecutiva.

Sin embargo, con el comienzo de Repelita IV, Ingeniería Sanitaria y Abastecimiento de Agua se han dividido en dos direcciones. Las unidades separadas de planificación y programación de cada dirección se han consolidado en una sola Dirección de Planificación y Programación.

La agencia nacional de planificación bajo el MHA (BAPPENAS) es la institución clave para establecer las prioridades de las inversiones públicas a los niveles nacional, provincial y local. BAPPENAS trabaja con agencias homólogas a los niveles provincial (BAPPEDAS), de condado (BAPPEMKAS) y municipal (BAPPEMKOS). Otros departamentos del gobierno central en la mayoría de los ministerios también tienen divisiones paralelas en cada nivel administrativo.

Incluso dentro de una ciudad, hay instituciones administrativas a niveles múltiples, hasta los niveles de vecindad o manzana o bloque. Los miembros de los partidos políticos desempeñan un papel en la organización. Como cauces para comunicación y control, estas unidades han sido bastante

eficaces. Esto ha ocurrido especialmente en lo que respecta a obtener el apoyo para los programas de mejora de los kampung.

La naturaleza muy integrada y centralmente controlada de la toma de decisiones por el sector público es evidente en el proceso de preparación del presupuesto municipal. El presupuesto anual de capital y de operación de una ciudad se formula localmente con la ayuda de la división de planificación del Ministerio de Obras Públicas (dentro del marco de un plan quinquenal de desarrollo local, cuando existe). El presupuesto, una vez ratificado por el consejo local, se envía al MHA. El proceso es análogo a los niveles de condado y provincia. En el último trimestre de cada año civil, la agencia nacional de planificación revisa estos presupuestos propuestos a la luz de las prioridades nacionales y los recursos disponibles para el año entrante. Los presupuestos que son aprobados finalmente se convierten en presupuestos reales de los proyectos para el siguiente período fiscal.

Debido a que este proceso consiste esencialmente en distribuir los recursos del gobierno central, en esta etapa se conjugan las demandas en competición y los objetivos conflictivos. Sin embargo, han habido esfuerzos por racionalizar las decisiones de asignación al amparo de Repelita III, especialmente con respecto a la financiación de los proyectos urbanos Cipta Karya para ciudades de tamaño medio.

IV. LAS CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO

A. Estado actual: posibilidades por realizar

Tal como se indicó anteriormente, las 27 ciudades de tamaño medio de Indonesia contienen aproximadamente 12 por ciento de la población total del país. Sin embargo, como grupo, estas ciudades no han hecho una contribución importante al crecimiento económico nacional.

Algunos planificadores indonesios cojeturan, tomando como base una comparación con otros países, que estas ciudades no tienen las ventajas de vínculos estrechos con el sector agrícola o gozan de una inversión gubernamental más baja que las ciudades mayores. Otros creen que las ciudades de tamaño medio pueden ser ignoradas por los inversionistas del sector privado a favor de las capitales nacionales o provinciales debido a que estas últimas ofrecen acceso a las autoridades gubernamentales y "las economías externas" asociadas con bases industriales mayores. Quizás la respuesta esté en una combinación de estos factores; quizás, en la posibilidad de que las ciudades de tamaño medio de Indonesia no han alcanzado todavía ciertas condiciones para un crecimiento vigoroso, tales como servicios urbanos básicos aunque sólo sean conforme a normas mínimas como las que Repelita III se comprometió a proporcionar.

B. Programa de mejoramiento urbano

El programa indonesio de mejoramiento urbano de 1978-84 al amparo de Repelita III estuvo explícitamente orientado a las ciudades que experimentaban una grave deficiencia de servicios básicos para la población existente. En su énfasis por mejorar y perfeccionar los servicios, este programa difiere de los de otros países en los que la preocupación central gira en torno al desarrollo de la base económica local, o disposiciones para atender el crecimiento urbano previsto o mejora en la gama de servicios accesibles a los residentes de las zonas rurales del interior.

Como base para asignar las inversiones y establecer las metas de desempeño para este programa, Cipta Karya seleccionó un grupo de 200 ciudades. Entre estas figuraron 10 ciudades muy grandes, 27 ciudades de tamaño medio, 13 ciudades menores (en la clase de 20.000 a 100.000 habitantes) y 150 localidades de 3.000-20.000 habitantes situadas en distintos lugares del país. Las localidades pertenecientes a esta última categoría fueron

consideradas asentamientos "de transición", esencialmente centros rurales en vías de convertirse en centros de carácter más urbano.

Cipta Karya ofreció una serie de servicios de necesidades humanas básicas, entre ellos mejoras de los kampung (mejoramiento y reconstrucción de los asentamientos) al servicio de 150.000 familias en todo el país, abastecimiento urbano de agua potable, evacuación y tratamiento básicos de vertidos, obras de desagüe de tormentas e instalaciones para la recogida y evacuación de los desechos sólidos. Todos estos servicios se ejecutaron conforme a normas mínimas* y el objetivo operativo de cualquier elemento dado de la serie de medidas ha sido vincular su desempeño al de los otros en una determinada ciudad. Las metas del plan quinquenal de mejora de los kampung fueron 200 héctareas para cada ciudad grande, 100 héctareas para cada ciudad media y 60 para cada una de las localidades más pequeñas.

C. Albergue

Perumnas, la corporación nacional de la vivienda de Indonesia, fue establecida como organización paraestatal en 1974, encomendándosele la construcción de viviendas convencionales para familias de ingresos bajos a moderados, en todo el país, y el desarrollo de proyectos de lugares y servicios en asociación con el programa de mejora urbana de Cipta Karya. Perumnas, una corporación semiindependiente, trabaja en estrecha asociación con Cipta Karya, especialmente la división de planificación, y da cuenta al mismo ministerio.

Durante el segundo período del plan (1974-78), Perumnas produjo 50.000 unidades habitacionales. Su meta al amparo de Repelita III fue

* La meta para el aprovisionamiento de agua, por ejemplo, fue proporcionar agua potable a 60 por ciento de la población de la ciudad a un caudal de 60 litros por persona por día. La norma es 45 litros para los asentamientos de transición.

150.000, en las 36 ciudades de tamaño grande y medio y 40 localidades. Para lograr economías de escala, cada proyecto se planificó para un mínimo de 200 unidades. Paulatinamente, empero, la corporación ha estado yendo hacia el desarrollo de conglomerados de viviendas mayores y localidades satélites con empresas comerciales e industriales afines.

D. Disposiciones financieras

Los principios de la mejora de los kampung son mejorar la infraestructura básica con una mínima perturbación o eliminación de residencias. Los componentes varían según las condiciones de un kampung, pero pueden incluir caminos locales, sendas, canales de desagüe, aprovisionamiento de agua, instalaciones públicas de saneamiento, recogida de desechos sólidos, escuelas y/o clínicas. El costo de la infraestructura no se recupera directamente de los residentes, pero el municipio aplica un impuesto predial a los beneficiarios de las zonas mejoradas.

La política para la ejecución de los programas KIP difiere según la dimensión de la ciudad. El programa para las localidades menores, con un costo estimado promedio de US$2.800 por héctarea, es financiado totalmente por el gobierno central y está encaminado a mejorar la infraestructura hasta la norma mínima básica. En las ciudades de tamaño medio, los gobiernos locales tienden a alcanzar una norma más alta. Las jurisdicciones que están dispuestas a pagar aproximadamente un 50 por ciento del costo de un proyecto (mediante compromisos presupuestarios directos o préstamos de largo plazo al amparo de programas de asistencia exterior), son elegibles para recibir subvenciones del gobierno central para el resto. Los gobiernos locales en las ciudades mayores que normalmente desean ejecutar programas de mejoras con normas considerablemente más elevadas que las mínimas y a costos que llegan hasta US$10.000 por héctarea, han de financiar los proyectos completamente por su propia cuenta.

La asistencia del gobierno central se denomina "programa KIP pionero". Se pretende que la inversión inicial estimule un mejor reconocimiento de los beneficios de los programas por los gobiernos locales y las comunidades en general. Las obras adicionales han de financiarse con cargo a las inversiones locales.

La provisión masiva de aprovisionamiento de agua potable a las zonas urbanas es, financieramente hablando, el programa mayor de Cipta Karya. Absorbió 56 por ciento del presupuesto de la dirección general durante el tercer período del plan (US$370 millones, de los cuales US$72 millones fueron financiados por la ayuda exterior). El presupuesto para saneamiento fue de US$32 millones (US$12 millones con cargo a la ayuda exterior).

De acuerdo con el principal del capital social contemplado en el tercer plan quinquenal, el gobierno de Indonesia ha adaptado el enfoque de necesidades básicas en su política para la construcción de obras de abastecimiento de agua potable. Esto significó un apartamiento de su enfoque anterior de "plan maestro", que había entrañado el diseño de sistemas a una escala para servir todas las necesidades proyectadas a largo plazo de ciudades individuales conforme a normas determinadas localmente. La política de financiación de los sistemas de aprovisionamiento de agua potable se ajustó para proporcionar financiamiento total por el gobierno central para las ciudades menores, conforme a normas que no superasen el mínimo de necesidades básicas. Las ciudades de tamaño grande y medio que requieran normas de servicios de hasta 125 litros por persona por día pueden aún depender de los fondos proporcionados por el gobierno y préstamos subvencionados. Sin embargo, para proporcionar niveles de servicios por encima de este límite, las ciudades han de obtener sus propios fondos de instituciones de préstamos comerciales.

E. Logros del programa

Perumnas produjo 104.000 unidades durante el tercer período del plan, más del doble de su producción en los cinco años anteriores.

Los proyectos de mejora de los kampung fueron iniciados en más de las 200 ciudades establecidas inicialmente, pero en realidad sólo se mejoraron 11.725 héctareas para el fin de Repelita III: 78 por ciento de la meta fijada para el período del plan. Los efectos secundarios de KIP han sido extraordinariamente buenos. Por cada US$1.000 invertidos en mejoras de los kampung, se ha constatado que se han efectuado posteriormente inversiones privadas de US$1.900. Aunque los valores de la tierra no ha aumentado, pocos residentes se han visto obligados a abandonarla por aumentos de alquiler.

Se ha aumentado la capacidad de abastecimiento de agua potable a nivel nacional en 35.000 litros por segundo y el número total de ciudades con instalaciones, a un total de 461. Ahora también existen instalaciones de agua potable modestas en más de 600 localidades. Los logros alcanzados en los últimos cinco años incluyen la normalización del diseño de planificación y el establecimiento de pequeñas plantas de tratamiento de agua prefabricadas, consistentes en módulos múltiples con capacidad de 20 litros por segundo. Esta tecnología nueva y simplificada ha reducido el tiempo requerido para ejecutar los proyectos de aprovisionamiento de agua potable en las ciudades más pequeñas y además ha estimulado el crecimiento de una nueva industria nacional dedicada a la fabricación de plantas modulares de tratamiento.

Durante el tercer período de planificación quinquenal ha comenzado un programa especial de saneamiento urbano. Se ha hecho hincapié en enfoques incrementales en pequeña escala al igual que sistemas modulares que integran instalaciones de alcantarillado, desagüe y recogida de desechos sólidos susceptibles de fácil ampliación y reproducción.

Amén de estos logros en los campos de la tecnología y construcción de obras públicas, se han dado con Repelita III importantes pasos de desarro-

llo institucional. Los planificadores indonesios han obtenido experiencia en combinar una serie de inversiones sectoriales en proyectos urbanos integrales basados en evaluaciones a corto plazo (cuatro a cinco años) de las necesidades de ciudades individuales. Este enfoque ha trascendido de las líneas sectoriales tradicionales y niveles gubernamentales y ha demostrado los principios de normas mínimas básicas que puede costear la población para servicios urbanos con estipulación para la recuperación de los costos. Se hizo participar en el proceso de planificación y presupuesto para los proyectos de sus respectivas ciudades beneficiarias a los gobiernos provinciales y locales de ocho ciudades de tamaño grande y medio. El programa operó también en 38 localidades pequeñas de la provincia central de Java.

Aunque todavía quedan problemas por resolver, Indonesia progresa hacia la adaptación y ampliación de la aplicación, a escala nacional, de técnicas de mejora de las condiciones de vida en las zonas urbanas sometidas a prueba y demostradas inicialmente en Jakarta.

V. LECCIONES DE CONCENTRACION EN LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES

A. La necesidad de un marco conceptual y de reacción

Si bien se ha establecido un sistema de desarrollo urbano para las ciudades de Indonesia y se hallan en vías de realización numerosos proyectos individuales, los planificadores de Cipta Karya adoptan un criterio pragmático frente a las posibilidades futuras de su programa a la luz de la experiencia recogida hasta la fecha.

La división de planificación (llamada por los oficiales de CK la "cocina" de planificación), ha operado sin el beneficio de un marco de desarrollo conceptual a largo plazo ni un sistema que le permita obtener las reacciones de la labor realizada en el terreno. Han improvisado criterios

fundamentales para seleccionar y coordinar los numerosos proyectos y las medidas que han de relacionarse entre sí en lo tocante a espacio y tiempo, y han creado un marco funcional mediante la preparación de manuales que establecen normas, parámetros y modelos de procedimiento que orienten la planificación, programación y presupuestos de las actividades de desarrollo urbano tanto de Cipta Karya como de otras unidades del gobierno central y local. Han tenido un éxito bastante grande durante este período de aprendizaje en estos proyectos iniciales. Pero, en un país tan vasto como Indonesia con recursos tan limitados en relación con las necesidades, para adoptar buenas decisiones se requiere tanto un contexto estratégico como buena información en la que basar las selecciones que han de efectuarse. Así pues, la preparación de una estrategia urbana nacional que oriente los patrones de inversión "entre dos pilares estratégicos" del equilibrio regional y el desarrollo económico nacional, y la creación de un sistema para supervisar la ejecución y los efectos al nivel local figuran entre las primeras tareas de este período actual del plan nacional (Repelita IV).

B. Un modelo para coordinar la ejecución localmente

Comprendiendo que simplemente las operaciones realizadas desde un nivel central no serán posibles a largo plazo a medida que se amplía el programa de desarrollo urbano, Cipta Karya ha estado tratando de fomentar la capacidad de coordinar la ejecución a nivel local. Se han adoptado medidas tendientes a lograr este objetivo a largo plazo en los programas de desarrollo urbano para Bandung (tercera ciudad en importancia de Indonesia) y Medan. Pero es un reflejo de los obstáculos formidables que se interponen al progreso --en término de recursos limitados y desarrollo institucional-- el hecho de que ningún otro lugar tiene todavía proyectos totalmente operativos, que integren todas las etapas del programa de desarrollo urbano. El programa multidimensional de Bandung incluye mejoras de los kampung en tres emplazamientos que sirven a casi 10 por ciento de la

población residente total de la ciudad de 1,3 millones, además de proyectos de sitios y servicios y viviendas convencionales. Hay proyectos de desagüe, alcantarillado y recogida de desechos sólidos que sirven también a un número de 200.000 a 400.000 personas.

Se ha preparado para Bandung un plan físico general. En vista de las realidades de los recursos disponibles, gran parte de este plan polifacético quizás no se haga nunca realidad, pero su programa de acción a corto plazo puede servir para reducir la arbitrariedad de las decisiones de inversión, configurar los elementos del proyecto urbano y canalizar sus efectos.

Un solo director del programa es responsable ante el alcalde de Bandung y Cipta Karya. El director cuenta con el apoyo de un contingente de asesores extranjeros que sirven como homólogos tanto del director como de los planificadores e ingenieros indonesios responsables de las distintas facetas del programa. Los fondos para el proyecto Bandung provienen de los recursos combinados de los gobiernos nacional, provinciales y locales, además de los fondos procedentes de un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo.

C. Capacitación del personal

Indonesia sigue dedicada a su compromiso de promover una planificación más flexible, orientada a los proyectos, realizando una importante campaña de capacitación con la ayuda de la USAID y otros organismos internacionales. En el contexto de un intento más amplio por efectuar mejoras permanentes en la gestión urbana en toda Indonesia, el Ministerio de Asuntos Internos está tratando de capacitar a una dotación de planificadores urbanos que dirijan las agencias de planificación provinciales, condales y municipales, necesidad que se estima en 7.000 personas a corto plazo. Se han establecido cuatro centros regionales para llevar a cabo el programa,

que entraña una instrucción intensa en sala de clase por varias semanas o meses, y capacitación en el desempeño de las funciones. Además, el MHA administra una serie de seminarios para alcaldes, gobernadores y funcionarios de agencias constructoras de obras públicas, sobre utilización de la planificación y los planificadores. Estas sesiones están orientadas a crear un mercado receptivo e informado para los enfoques que los participantes están asimilando. El gobierno está deseoso de elevar la percepción de la importancia de los planificadores así como de la propia función de planificación.

D. Mejora de los kampung

Las metas de desempeño de las mejoras de los kampung que no se han alcanzado en el tercer período de planificación se han pasado al cuarto período. El objetivo se ha revisado, ampliando la actividad de las 200 ciudades originales a 400 para 1989. Entre las lecciones derivadas de la labor realizada en esta esfera en el curso de los últimos cinco años, figuran la importancia de controlar los gastos por héctarea, de revisar cuidadosamente la asignación de fondos entre los diversos componentes de un proyecto y de evaluar las normas ambientales alcanzadas una vez concluidas las obras de mejoras. Otras cuestiones que figuran en el orden del día para esta nueva etapa del desarrollo nacional es la mejora de la eficacia de los métodos gerenciales y la determinación del papel apropiado del KIP en fomentar una planificación local y ejecución más eficaces en las ciudades de tamaño medio y pequeño.

E. Servicios urbanos

Quedan problemas para alcanzar la meta de ampliar las obras de aprovisionamiento de agua potable a 75 por ciento de la población urbana de Indonesia. Menos de la mitad del agua que actualmente se está tratando

llega a sus consumidores pretendidos debido a las grandes fugas que existen en los viejos sistemas de distribución. Otra tarea que queda por realizar es determinar la forma en que asignar fondos entre las localidades y pueblos sobre la base de las deficiencias relativas de los sistemas de agua potable, y cómo poner el suministro de agua potable a disposición de los grupos de bajos ingresos que no pueden pagar el precio que las empresas de aguas locales han de cobrar para sufragar gastos. El hecho de que no se está llevando el servicio a estos segmentos de la población se está haciendo cada vez más crítico en la zona metropolitana de Jakarta donde el aprovisionamiento de agua potable está deteriorándose rápidamente, las plantas de tratamiento se están contaminando peligrosamente, los costos de tratamiento están aumentando sustancialmente y la capa freática se ha retirado en tal grado que existe infiltración de agua salina.

Se ha establecido una nueva dirección de saneamiento y [illegible]a dotado en este cuarto período del plan con un presupuesto de US$260 millones. Tomando como base su experiencia hasta la fecha, los planificadores de Cipta Karya han llegado a la conclusión de que, en las ciudades más pequeñas, han de abordar las cuestiones de saneamiento sobre la base de toda la localidad en vez de utilizar las soluciones parciales factibles en las ciudades más grandes. Ha de prestarse una mayor atención a seleccionar tecnologías apropiadas de bajo costo para evacuación de los desechos humanos. En un programa masivo destinado al menos a 100 localidades de tamaño medio y pequeño, el gobierno central proporcionará algún capital de promoción para saneamiento. Se espera que las ciudades financien el resto de los costos para este programa con sus propios recursos o con préstamos municipales a largo plazo y bajo interés. Se hará hincapié en soluciones de bajo costo para la protección las inundaciones y obras de desagüe. De acuerdo con el plan actual, cada ciudad seleccionada tendrá un proyecto de rehabilitación y mantenimiento único de alta densidad de mano de obra, a fin de demostrar al gobierno local cómo establecer y mantener una operación de mantenimiento continuo de estas instalaciones.

Para fomentar la recogida de desechos sólidos en las ciudades pequeñas, el gobierno está proyectando proporcionar un paquete de ayuda y equipo para la recogida y evacuación final de basuras, a escala para una comunidad de 30.000 habitantes. El sistema de recogida, utilizando carrillos de mano, camiones, equipo de manipulación y estaciones de transferencia, se desarrollará utilizando el enfoque modular estándar basado en un proyecto piloto establecido durante el tercer plan quinquenal. Para las comunidades pequeñas "de transición urbana" se está incorporando una instalación para mejora del sistema de recogida de desechos sólidos y evacuación de desechos humanos en las zonas centrales de mercados con cargo a los costos del programa de abastecimiento de agua potable.

F. Iniciativas del sector privado y papel del gobierno en la vivienda

En el nuevo período de planificación, se han fijado las metas de la vivienda en 1,2 millones de unidades por año, 28.000 de las cuales serán producidas por Perumnas.

En forma creciente, Perumnas está haciendo hincapié en pequeñas parcelas con viviendas básicas pequeñas que pueda financiar el grupo beneficiario en la gama de ingresos del 20 a 80 por ciento. La dificultad experimentada en adquirir parcelas para viviendas cerca de los lugares de empleo es una limitación que se interpone al logro de la meta de producción. Otros escollos son el mercado limitado para viviendas destinadas a familias de bajos ingresos (especialmente en parcelas pequeñas) en las localidades más pequeñas y los costos generales elevados por unidad en los proyectos de una escala relativamente pequeña de 200 a 500 unidades.

Debido a que la demanda de viviendas urbanas es mas urgente en las ciudades mayores, Perumnas concentrará probablemente sus esfuerzos en dichas ciudades en proyectos de 1.000 a 5.000 unidades, dejando los planes menores en manos de los gobiernos locales y entidades sin fines de lucro.

Sin embargo, para la mayoría de las unidades nuevas, Indonesia ha de depender de formas innovadoras para orientar la producción privada convencional. Hasta ahora, los proveedores públicos y privados formales de viviendas han desempeñado sólo un papel limitado en satisfacer las necesidades de vivienda de Indonesia. Sin embargo, cada vez más, el gobierno tratará de encontrar formas de apoyar las iniciativas del sector privado en la vivienda en todos los niveles de ingresos, especialmente con respecto a las adquisición de tierras y financiamiento de viviendas.

La política de dependencia en la población para construir, ampliar y mejorar sus viviendas encaja con el enfoque pragmático del gobierno para el mejoramiento de la vecindades en el programa de mejoras de los kampung, con sus actividades de sitios y servicios y con su compromiso realista de erigir una base firme y de bajo costo, tanto física como institucional, para el futuro urbano a largo plazo de Indonesia.

CAPITULO CUARTO: ESTUDIO CASO DE COREA

I. INTRODUCCION

En una historia de poco más de tres décadas como nación moderna, la República de Corea ha experimentado la destrucción de la guerra, la división geográfica y uno de los esfuerzos de desarrollo económico que mayor éxito han tenido en todo el mundo. Corea, creada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1948, después de casi media centuria de gobierno colonial japonés, quedó inmersa muy poco después en un conflicto militar. Corea del Sur emergió en 1953, un país muy pequeño con muchos refugiados y personas desplazadas. La mayoría de los recursos minerales y la base industrial del país yacían hacia el norte de la zona desmilitarizada. De los 98.000 kilómetros cuadrados en el sur, tres cuartas partes eran terrenos montañosos y agrestes y muy desprovistos de una cubierta forestal. Tras las reformas agrarias de la posguerra, la mayor parte de la zona cultivable restante se dividió en pequeñas propiedades sometidas a un intenso laboreo. Con una población de 39,3 millones en 1982, Corea del Sur figura entre los países más densamente poblados del mundo.

Los esfuerzos intensos dirigidos por el gobierno en Corea han logrado una explosión económica, subrayando la producción industrial para los mercados de exportación. El país alcanzó índices de crecimiento económico del orden del 10 por ciento anual hasta fines de la década de 1960 y principios de la de 1970. Aunque el crecimiento ha experimentado un descenso en años más recientes, continúa a una tasa anual saludable de 6,6 por ciento, muy en exceso del índice de crecimiento de la población.

El Banco Mundial clasifica a Corea como un país en la gama de ingresos medios altos, con un producto interno bruto por persona de US$1.910 por año en 1982.

II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION

En el curso de los últimos 30 años, Corea se ha urbanizado a un ritmo que prácticamente no tiene igual incluso en el mundo el desarrollo en rápida urbanización. Entre 1970 y 1982, la población urbana aumentó más de 85 por ciento. (El incremento total de la población en este período fue de 27 por ciento.) Para 1975, la mitad de la población del país vivía en las ciudades. Con dos terceras partes de su población en la ciudades hoy, Corea ha alcanzado un grado de urbanización que se aproxima al de algunos de los países más industrializados del mundo.

En 1970 había 41 ciudades y localidades de 50.000 habitantes o más. Hoy hay 55, de las cuales 35 tenían más de 100.000 residentes en 1980. Once ciudades figuran en la clase de 200.000 a 500.000 habitantes; dos, entre las de 500.000 habitantes. Cuatro ciudades tienen más de un millón de habitantes.

A pesar de la gama y variedad de oportunidades para la vida urbana en Corea y de una gama completa de tamaños de ciudades, el crecimiento de las concentraciones urbanas mayores de Corea ha continuado a una escala enorme. Una tercera parte de los 39 millones de personas de Corea vive en sus dos ciudades más grandes. Seúl solamente tiene cerca de 9 millones. Busán, con 3,5 millones, es del tamaño de Seúl en 1965. Ambas ciudades han experimentado un crecimiento de casi dos y media veces en los últimos 20 años.

Debido al rápido crecimiento económico de Corea, muchos problemas asociados con una urbanización rápida y masiva han sido menos graves que los que han experimentado algunos de los demás países en desarrollo. Una base de empleo urbano en expansión ha podido absorber a los emigrantes de las zonas rurales con bastante rapidez, en gran medida evitándoles la aguda pobreza e inseguridad que afrontan en tantos otros países. La oferta

de viviendas urbanas inadecuada durante muchos años, ha comenzado a ponerse a la par de la demanda, y el ritmo de la inversión en el transporte urbano ha permitido a Corea a evitar el caos que típicamente ocurre cuando son tan grandes los números y densidad de la población y el ritmo de cambio.

III. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

A. Política en evolución

Así pues, no es la gravedad de los problemas de las ciudades principales lo que motiva la preocupación coreana por construir ciudades secundarias sino, más bien, tres objetivos diferentes bastante específicos. El primero es hacer frente a la expansión urbana a menor escala y, por ende, a un costo social más bajo que el que exigiría un crecimiento continuo de las ciudades mayores. El segundo es lograr un patrón más equilibrado de crecimiento en el país: utilizando recursos hasta la fecha no aprovechados e interrumpiendo la tendencia autopropulsada de la disparidad regional. La amplitud de la disparidad entre la oportunidad en las regiones más favorecidas del país y en otras regiones ha sido reconocida, de por sí, como uno de los factores más importantes contribuyentes al crecimiento de Seúl y Busán. El tercero, es la seguridad nacional. Una porción tan grande de la población y la actividad económica del país concentrada en Seúl las hacen vulnerables debido a su proximidad a la frontera con Corea del Norte. La preocupación por la dispersión es una cuestión real y una cuestión que ha inspirado, incluso, propuestas de trasladar de lugar a la capital.

Se han aplicado y revisado en Corea, desde mediados de la década de 1960, ideas sobre la política de descentralización. El gobierno ha tratado de numerosas formas de cortar la corriente de emigrantes a las grandes

ciudades: La creación de "zonas verdes" alrededor de Seúl y otras ciudades principales, la planificación nacional de la utilización de la tierra y los "polos de crecimiento", los programas de desarrollo de las comunidades rurales, los impuestos por residencia en las grandes ciudades, la limitación sobre las admisiones de los estudiantes en las instituciones docentes de las grandes ciudades, un programa de desarrollo regional integral y las "ciudades regionales", la "desconcentración" del desarrollo industrial a las ciudades satélites fuera de Seúl y Busán, y ahora, los programas nacionales de vivienda y desarrollo urbano para facilitar la expansión a las ciudades de tamaño intermedio.

Estas actividades han comenzado a producir resultados en estos últimos años. Aunque Seúl no ha dejado de crecer, y mucho menos disminuido en tamaño o predominio, su crecimiento ha disminuido del índice de más de 7 por ciento experimentado en los años de 1965-75, a la mitad de esa cifra entre 1975 y 1981. El índice de crecimiento anual de Busán ha permanecido alrededor de cinco o seis por ciento, aumentando ligeramente a principios de 1980. Sin embargo, otras ciudades han crecido a un ritmo más rápido que estas dos, notablemente, en la región que rodea a Seúl y en la zona costera suroriental a lo largo de las rutas que salen de Busán. Estos acontecimientos pueden atribuirse al programa de desconcentración industrial, si no a la combinación de otros enfoques.

Sin embargo, de cara al futuro, el actual (quinto) Plan quinquenal de desarrollo económico y social (1982-86) afirma que un de desarrollo económico continuo depende de que se equilibre el desarrollo regional. En este Plan quinquenal, la Junta de Desarrollo Económico reafirma el papel vital de los "polos de crecimiento" en su política espacial, pero pide un "cambio importante en la estrategia gubernamental". Es un cambio de la concentración de la década de 1970 en un solo sector importante (es decir, la industria manufacturera), a actividades de base más amplia encaminadas a aumentar el crecimiento de ciudades individuales.

Las estrategias de desarrollo de ciudades individuales, a su vez, operan en el contexto de los programas de desarrollo regional y dentro del marco del Segundo plan nacional de desarrollo físico (1982-91).

La planificación física ha proporcionado una base de referencia para las decisiones de asignación de la tierra y en cierto grado para obras de capital, pero ha tenido relativamente poca influencia en las inversiones de las empresas. En vez de ello, la fuerza impulsora real ha venido de la planificación macroeconómica o sectorial. La planificación local ha tendido a adoptar el enfoque tradicional de largo plazo, integral y generalizado para crear una imagen de la forma que pudiera tener una determinada ciudad en cierta época en el futuro. Sin embargo, ahora, la estrategia de la Junta de Planificación denota una convergencia de la programación del desarrollo económico y la planificación local en un programa encaminado a estimular el crecimiento de determinadas ciudades de tamaño intermedio. El Plan se concentra en las ciudades en las que se ha identificado el mayor potencial para el desarrollo económico y para desempeñar un papel catalizador en el desarrollo de sus regiones circundantes.

Esta estrategia presenta un reto a la capacidad de los municipios para iniciar, planificar, implantar y financiar la infraestructura física y social requerida para apoyar y/o atraer nuevas inversiones en actividades económicas diversas. Reconociendo que las inversiones en la infraestructura pública, aunque necesarias, pueden no ser suficientes para atraer la inversión a los lugares en cuestión, los planificadores reconocen el reto de concebir y aplicar un sistema eficaz de incentivos crediticios y fiscales para asegurar la respuesta deseada por parte del sector comercial.

B. Marco institucional

El gobierno local en Corea es un cauce de la política del estado que está directa y estrechamente supervisado. Aunque, teóricamente, sigue vigente la autonomía local, ninguna de las subdivisiones administrativas ha tenido una entidad elegida para la toma de decisiones durante los últimos 20 años. Los jefes de todas las unidades de los gobiernos provinciales y locales son administradores de carrera designados por el Presidente. Los alcaldes de todas las ciudades, salvo cuatro, y los jefes de los condados son designados por sus respectivos gobernadores provinciales. Las ciudades grandes de Seúl, Incheon, Busán y Daegu funcionan bajo el control directo y la supervisión de la oficina del Primer Ministro, en vez del Ministerio de Asuntos Interiores (MOHA).

Los funcionarios de los gobiernos locales se turnan entre los distintos cargos en distintas partes del país por mandatos que duran hasta tres o cuatro años en un lugar. Hay grupos separados de empleados administrativos para el gobierno local y central, los primeros con un prestigio algo menor. En el servicio del gobierno local, una vía de promoción muy eficaz tiende a emanar de las comunidades de tamaño menor e ir a las de tamaño mayor, subiendo de categoría de forma correspondiente, hasta la cumbre, que es el cargo de Ministro Asuntos Interiores.

La autoridad del gobierno local para el cobro de impuestos y la obtención de fondos prestados está muy restringida. Debido a que los ingresos generados al nivel local no sufragan más del 50 al 60 por ciento de los desembolsos de los gobiernos locales, estas unidades son financieramente dependientes del gobierno central. La asistencia se proporciona mediante subvenciones para proyectos o programas especiales que el gobierno central desea ejecutar, por conducto de las oficinas provinciales de los

ministerios y directamente mediante un impuesto compartido* (legalmente establecido en 13,27 por ciento del ingreso obtenido con los impuestos internos).

De conformidad con ese sistema, toda la estructura presupuestaria del gobierno local es estrechamente supervisada por el gobierno central, que genera, en el curso de su supervisión, una base de datos compleja sobre cada una de las comunidades.

La responsabilidades del gobierno central para con las ciudades de tamaño intermedio se dividen principalmente a lo largo de líneas de la administración urbana, que es competencia del Ministerio de Asuntos Internos (MOHA), y el desarrollo, que es la preocupación del Ministerio de Construcción (MOC).

La ley dictamina que todas las ciudades tengan planes. El marco dentro del cual se preparan estos planes, y su aprobación final, ha de proceder del MOC. El Ministerio es el organismo matriz del Instituto Coreano

---

* Las asignaciones del impuesto compartido se basan en una diferencia calculada entre "las necesidades" proyectadas de la entidad local y su capacidad de financiar tales desembolsos mediante fuentes de ingreso locales. El Ministerio de Asuntos Internos determina los costos unitarios para los distintos servicios elegibles. Las "necesidades" estimadas son, por consiguiente, los costos calculados de cumplir un programa de normas uniformes de servicio recopiladas por el gobierno central (expresados en unidad de moneda local por mil habitantes o en unidad de moneda local por pie cuadrado en el caso de los desembolsos para el mantenimiento de la propiedad). La "capacidad" se mide como 80 por ciento del impuesto local regular recaudado. Se crean escalas separadas de "gastos unitarios" para las ciudades "especiales" (las cuatro mayores), las provincias, las ciudades no metropolitanas y los condados. El Ministerio de Asuntos Internos tiene alguna flexibilidad para ajustarse a condiciones cambiantes o situaciones de emergencia.

de Investigación para Asentamientos Humanos (KRIHS) que, entre sus distintas responsabilidades de investigación, establece los parámetros estadísticos y normativos, por ejemplo, las metas de población, como término de referencia para la preparación de los planes para cada una de las ciudades.

Los gobiernos han de tramitar y pagar la preparación de estos planes así como supervisar su puesta en práctica. Por tanto, MOHA ha de examinar y aceptar los planes. En la práctica real, los municipios contratan de ordinario a consultores profesionales --y, a veces, al propio KRIHS-- la preparación de los documentos de los planes. Los planes son analizados por comités consultivos en los municipios y, luego, por MOHA, antes de ser remitidos al MOC para su aprobación oficial.

Una vez adoptados, los planes locales pasan a ser planes oficiales del gobierno. Constituyen la base para estrictas disposiciones sobre el uso de la tierra, zonas verdes, zonas especiales y permisos de construcción mediante los que los administradores locales controlan la ubicación del desarrollo del sector privado. En las propiedades de viviendas desarrolladas privadamente más extensas, el Ministerio de la Construcción también requiere que los constructores instalen escuelas, servicios recreativos y otros servicios comunitarios, de acuerdo con las normas fijadas en los planes. Sin embargo, la relación del desarrollo del sector público con los planes la complica el hecho de que varias ramas del gobierno central y el propio gobierno local, llevan a cabo actividades de desarrollo.

El Ministerio de la Construcción (MOC), mediante sus ocho oficinas nacionales, diseña y construye la mayoría de las obras públicas, tales como carreteras, escuelas, aprovisionamiento de agua potable, etcétera. (Las excepciones son las líneas telefónicas y el tendido eléctrico cuya construcción está a cargo de la Corporación Eléctrica de Corea y la Oficina de Teléfonos del Ministerio de Comunicaciones, respectivamente.) La Oficina de Planificación Fí- sica Nacional del MOC efectúa toda la

coordinación mediante la revisión de los diseños y la inspección final de la construcción concluida. Los proyectos del MOC, en su gran mayoría, responden a los planes locales con respecto a ubicación y escala. Sin embargo, esto no ocurre siempre con los proyectos de la Corporación Nacional de la Vivienda de Corea (KNHC) y la Corporación de Desarrollo de la Tierra de Corea (KLDC), entidades que tienen más influencia que los funcionarios dispositivos locales y los planes.

La Corporación Nacional de la Vivienda de Corea (KNHC) es una corporación gubernamental creada a principios de la década de 1960 como la principal agencia ejecutora para los programas de vivienda pública y otras medidas encaminadas a paliar las escasez de vivienda de Corea. Su misión incluye el suministro, financiamiento y mejoramiento de la vivienda (incluyendo proyectos de sitios y servicios) así como la gestión de las propiedades de viviendas. La KNHC está adscrita al Ministerio de la Construcción que dirige sus operaciones habitacionales en consulta con el Ministerio de Finanzas. El programa de construcción de la KNHC es muy amplio conforme a cualquier criterio que se mida: 45.000 unidades en 1981. Su labor está difundida por todo el país, pero bajo un control muy centralizado. Siete oficinas sucursales tienen responsabilidad de la gestión de la construcción. Toda la planificación de proyectos se realiza en Seúl.

Comenzando en 1976, la KNHC reorientó su producción, de un hincapié en Seúl y Busán (donde, en los 14 años anteriores, se habían construido más de dos terceras partes de sus unidades), a otras ciudades. Para 1979, casi tres cuartas partes de las nuevas unidades de la KNHC se estaban construyendo en 38 ciudades distintas de Seúl y Busán. Treinta de estas ciudades pertenecen a la clase de tamaño pequeño o medio. Se han comenzado nuevos proyectos en cinco ciudades más desde 1979.

De acuerdo con una política ministerial de 1977 que rige las operaciones de la KNHC, las prioridades de construcción de viviendas se concentran en los cinco polos regionales de crecimiento (Daegu, Daejon,

Cheongju, Gwangju y Masan) y siete otras ciudades industriales. El objetivo es tener las viviendas listas para los trabajadores industriales cuando sea necesario, pero el calendario de desarrollo industrial y de servicios para los nuevos residentes no siempre está bien sincronizado con la construcción de viviendas. Los retrasos en la creación de nuevos puestos de trabajo han dejado a la KNHC con varios cientos de unidades vacantes en distintas ciudades más pequeñas donde se le obliga a construir. Este problema es prácticamente inexistente en las zonas metropolitanas donde existe una fuerte demanda de viviendas.

En el pasado, la producción de la KNHC estuvo prácticamente dividida por igual entre unidades para alquiler y unidades para venta. Sin embargo, ahora, todas las nuevas viviendas se están construyendo para la venta. Por consiguiente, la aceptación del mercado es un factor importante en la planificación de la agencia. Aunque la resistencia a las normas de espacio habitacional "módico" y al edificio de cinco pisos a los que se sube andando (99 por ciento de la producción actual) se ha superado con el tiempo, las preocupaciones de los consumidores imponen otras restricciones a los proyectos. Una de ellas es el costo, ya que la KNHC se ve obligada a construir vivienda no subvencionada para familias de ingresos bajos a moderados.* Otra es la ubicación, específicamente, el acceso a los servicios de urbanos y el empleo. La KNHC ha tenido un problema serio en reconciliar estos objetivos en la selección de los emplazamientos para sus proyectos de viviendas.

---

* Las normas módicas, la recuperación del costo (es decir, eliminación de las subvenciones a la vivienda), la descentralización de las inversiones en la vivienda y la concentración en la producción para familias por debajo de los ingresos medios en el contexto de una política nacional de vivienda, figu- ran entre los principios adoptados con aliento de la USAID a través de muchos años de diálogo en materia de política y ayuda a la financiación de viviendas.

La Corporación de Desarrollo de Tierras de Corea (KLDC) es otra corporación gubernamental, creada en 1979 para desempeñar un papel importante en configurar, así como ejecutar, la política de desarrollo de tierras urbanas y reclamación. Su misión es adquirir tierras para usos residenciales e industriales y vender la tierra a constructores privados o construirla directamente antes de la venta. Caen dentro de la competencia de la KLDC construcciones tan grandes como las de toda una nueva localidad. Las prioridades actuales giran en torno a la construcción residencial para grupos de bajos ingresos.

Además de la sede en Seúl, la KLDC mantiene cinco oficinas sucursales: en Busán, Daegu, Gwangju, Daejon y Cheonju.

Los fondos para las actividades de la KLDC han provenido principalmente del capital gubernamental y de la venta de valores respaldados por sus bienes raíces. Todos los costos para la adquisición de terrenos y construcción (incluidos los gastos generales e intereses) han de recuperarse mediante las ventas de tierras. En vista de las restricciones impuestas por un precio de venta que pueda sufragar el segmento beneficiario de bajos ingresos del mercado, la KLDC se ve prácticamente obligada a buscar las tierras más económicas posibles.

Los municipios son el tercer el grupo facultado para construir en terrenos destinados a viviendas y fines análogos. Subdividen la tierra e instalan servicios públicos y carreteras, y han de proporcionar una infraestructura fuera del emplazamiento para proyectos de vivienda de la KNHC y KLDC. Tanto en la gama de iniciativas como en el volumen de producción, los municipios están más limitados que las agencias del gobierno central. Esto se debe, en parte, a que los recursos financieros locales son limitados y, en parte, a que el gobierno central se ha fijado un papel de liderazgo.

C. Una suma de partes pero no un todo total

Surgen problemas de desarrollo prácticos y graves en el calendario, secuencia y coordinación de los presupuestos sectoriales para los componentes del desarrollo urbano. El ímpetu industrial de los años 70 alcanzó cierta especialización funcional entre las ciudades provinciales pero, al mismo tiempo, tendió a hacer las localidades demasiado dependientes de una sola industria o grupo de industrias interrelacionadas. Aunque 85.000 obreros están empleados ahora en las 25 propiedades industriales creadas en centros provinciales de todo el país, el efecto sobre el empleo en una comunidad dada ha sido limitado y más del 30 por ciento de los emplazamientos industriales con servicios completos estaban todavía por vender en 1982.

Las unidades de vivienda permanecen inocupadas en algunas ciudades debido a que los posibles compradores y la actividad económica para apoyarlas no han llegado todavía. Los emplazamientos residenciales adquiridos por la KLDC, siguiendo las normas de sus criterios de selección de costo más bajo, pueden estar tan distantes de la construcción existente que no cumplen los criterios de la KNHC y resultan demasiado costosos para que los municipios puedan servirlos con la infraestructura. Puede completarse y ocuparse una propiedad masiva de viviendas, carente todavía de escuelas, clínicas de salud, almacenes, servicios recreativos y de otra índole esenciales para una comunidad urbana.

Los ciudadanos están pidiendo insistentemente, en forma creciente, servicios mejorados. En el esfuerzo por lograr el desarrollo económico, se ha prestado menos atención a los servicios urbanos. Lo mismo ocurre con la contaminación. Ahora, sin embargo, estas cuestiones están comenzando a verse en algunos círculos como elementos de una estrategia para atraer a la población y la actividad económica a las comunidades fuera de Seúl y Busán.

IV. CIUDADES INTERMEDIAS

A. Estado y tendencias

La inversión en las ciudades de tamaño intermedio durante la década de 1970 no fue lo que habían esperado los planificadores. Los datos estadísticos recientes indican un puesto de trabajo en las manufacturas por cada 29 residentes de las zonas metropolitanas, y un puesto de trabajo de cada 74 en las ciudades de tamaño medio y menores. Entre 1970 y 1980, se crearon cuatro veces más puestos de trabajo en las zonas metropolitanas que en las ciudades intermedias y pequeñas, y las clases profesionales, gerenciales y especializadas de empleo más remunerado experimentaron un retraso aún mayor. El sector de los servicios, esa categoría residual que incluye a la pequeña empresa y otro empleo que cae fuera de la categoría del sector salarial "formal", descendió de una tercera parte de todo el empleo en 1960 a menos del 10 por ciento en las ciudades mayores en 1980, pero fue de 17 por ciento en las ciudades de tamaño medio de 100.000 a 200.000 habitantes y siguió siendo proporcionalmente aún más importante en las ciudades más pequeñas.

Gran parte del capital derivado de las transacciones del negocio nacional y exterior se reinvirtió en las zonas metropolitanas. Se dispuso de una parte muy pequeña para apoyar empresas comerciales en las principales ciudades provinciales. El desarrollo de instituciones de enseñanza superior, consideradas como un importante generador de la actividad de alta tecnología, permaneció gravemente sesgado hacia las zonas metropolitanas.

Las consecuencias del desequilibrio para la finanzas públicas locales y, por ende, la capacidad de las ciudades para finaciar la expansión de la infraestructura que necesitan, son lo que pudiera esperarse. Seúl y Busán son capaces de recaudar ingresos suficientes para satisfacer 95 y 91 por

ciento de sus respectivos presupuestos municipales. En contraste, la dependencia fiscal de las ciudades intermedias ha aumentado en años recientes.

La preocupación en el gobierno central acerca de la insuficiencia de las bases financieras de las ciudades intermedias va a la par con la preocupación en torno a la insuficiencia del gobierno local. Las prácticas actuales en las asignaciones de personal administrativo, con un promedio de sólo dos años en una determinada ciudad, dificultan la implatación de programas amplios de desarrollo local. Esto no es conducente al establecimiento de confianza entre el gobierno y los residentes locales o posibles inversionistas, ni a engendrar un apoyo local activo por las actividades de desarrollo. Un alto funcionario habla de iniciativas locales "bloqueadas en fuentes locales", incluso cuando surgen espontáneamente.

B. El programa de las ciudades de tamaño intermedio - un "Plan de acción para la década de 1980"

KRIHS ha esbozado una estrategia de implantación para el plan nacional de desarrollo de 1981-2000 del MOC que incluye 15 "ciudades regionales" o "centros de equilibrio de crecimiento", una versión actualizada de los "polos de crecimiento" de planes anteriores.*

C. Selección de las ciudades

Las prioridades de inversión del gobierno se concentran en los dos grupos de ciudades. El grupo de mayor prioridad consiste en tres. Daegu en el este, Gwangju en el sur y Daejon en la parte central del país. A

* Se subrayan los principios de diferenciación, ventaja comparativa y diversificación mediante la expansión de la actividad autóctona en escala más pequeña y se resta importancia a la imagen de "red de iguales" y "sector directivo" asociada con la idea de "polos de crecimiento".

doce ciudades se acuerda prioridad de segundo nivel: Weonju, Chuncheon, Cheongju, Cheonan, Gangreung, Jeonju, Namweon, Mogpo, Suncheon, Andong, Jinju y Jeju. (Veáse el mapa.)

Las ciudades seleccionadas oscilan en tamaño de 60.000 a 1,6 millones de habitantes. Difieren mucho en función y atributos físicos así como en su historial de crecimiento y desarrollo. Algunas de las ciudades de crecimiento más rápido en el grupo se han beneficiado de los programas de descentralización industrial. Se seleccionaron sobre la base de:

1. disponibilidad de infraestructura para apoyar economías locales grandes y diversificadas

2. buenas comunicaciones y enlaces de transporte con las ciudades mayores y con los centros urbanos de orden más bajo en la región circundante

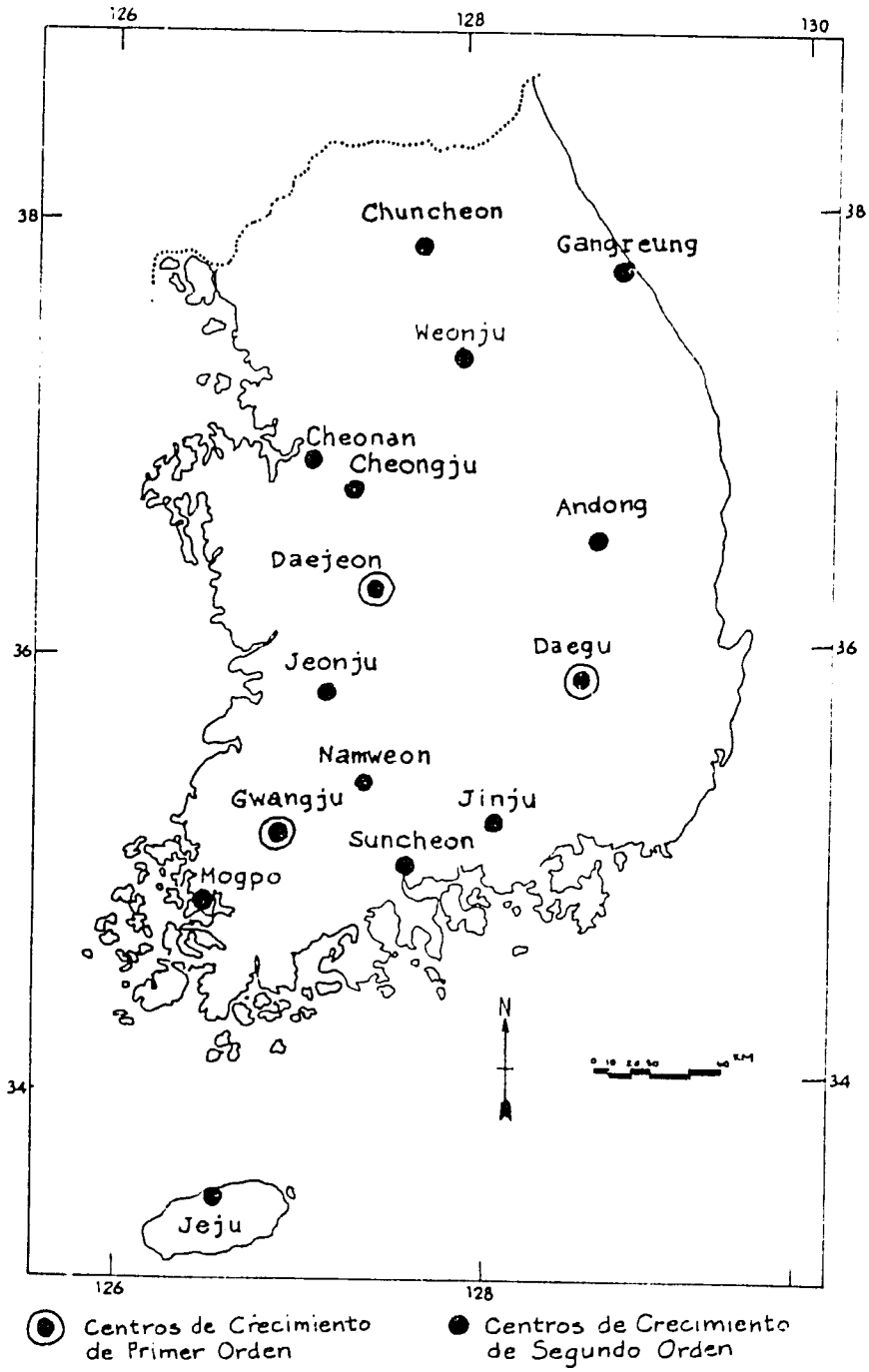
3. grado y variedad de los servicios ofrecidos a las zonas circundantes

4. desarrollo posible no aprovechado por falta de recursos que la asistencia exterior pudiera proporcionar al amparo de este nuevo programa

5. distribución geográfica.

El KRIHS ha analizado las ciudades seleccionadas para determinar qué inversiones en desarrollo social, económico y físico pueden aumentar su crecimiento hasta los niveles deseados. Se identificaron proyectos a partir de los planes maestros de las ciudades de acuerdo con los siguientes criterios de inversión:

CUIDADES BENEFICIARIAS
PROGRAMA DE CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO
COREA DEL SUR



1. mejoramiento de las instalaciones públicas

2. grado en el que un proyecto propuesto ampliaría las oportunidades de empleo o evitaría la emigración de la ciudad

3. grado en el que la inversión propuesta en el proyecto aumentaría los ingresos municipales

4. contribución del proyecto a un ambiente de vida mejor

5. la relación de costos y beneficios calculada para el proyecto

6. el número de personas y el radio de territorio que se beneficiaría.

Se estimaron los costos y se examinó la capacidad de producción de ingreso de cada ciudad para determinar los fondos complementarios requeridos.

D. Administración

El programa de desarrollo de ciudades de tamaño intermedio será coordinado por la Junta de Planificación de Corea (KPB). Debido a que el Vicepresidente es el Ministro de la KPB, esta agencia tiene bastante autoridad para organizar las actividades de inversión y ordenar las prioridades de los distintos otros ministerios. Un comité especial de coordinación incluye a representantes de la KPB, KLDC, el Ministerio de la Construcción, la Oficina Nacional de Estadística, el Director de Planificación Urbana del Ministerio de Asuntos Internos, el jefe de la CRIHS y el jefe del Instituto de Desarrollo de Corea, además de profesores universitarios con experiencia en economía regional y planificación regional. La KPB desea descentralizar su función administrativa a las zonas locales, pero no ha

decidido la forma de hacerlo. Un plan en consideración crearía oficinas sucursales locales de cada ministerio en las ciudades beneficiarias.

E. Finanzas

Tomando como base las ideas del proyecto y las estimaciones de los costos generales contenidas en el plan decenal nacional, el MOC ha proyectado costos para el programa de 15 ciudades del orden de US$800 millones para los primeros cinco años y de US$2.200 millones para el período de 1985 a 1991.

La recomendación principal para el actual plan decenal es la creación de un fondo de desarrollo urbano nacional que sería una fuente de préstamos para los municipios cuya base de ingreso sea demasiado reducida para permitir importantes inversiones en mejoras de capital. Los préstamos del fondo pudieran utilizarse para fines de infraestructura (es decir, carreteras, agua potable, alcantarillado, servicios médicos y educativos) o para desarrollo industrial. El financiamiento para el fondo vendría de erogaciones gubernamentales, de préstamos por instituciones bancarias, de fuentes privadas y/o de préstamos del exterior.

El hecho del si el fondo sería controlado por el Minsterio de Asuntos Nacionales (en su capacidad de supervisor de las finanzas municipales) o el Ministerio de la Construcción (en su calidad de contratista general nacional) está todavía en vías de consideración. En tanto se llega a una decisión al respecto, el "Plan de acción para la década de 1980" será considerado como el plan del Ministerio de Construcción, sin autoridad de control sobre otras agencias tales como el MOHA o la KLDC.

F. Planes locales

Las 15 ciudades de tamaño intermedio beneficiarias deben actualizar sus planes integrales para abarcar el período de 1981-2001. También han

de preparar programas decenales de acción detallados que incorporen presupuestos de capital y planes anuales de ejecución. Los planes decenales han de abordar los aspectos siguientes:

1. población
2. uso de la tierra
3. transporte
4. servicios públicos
5. base económica y empleo
6. protección ambiental
7. necesidades y normas de vivienda
8. parques y recreo
9. salud pública e higiene
10. asistencia social
11. posibilidades de ingreso
12. administración y
13. recomendaciones para el proyecto en el contexto de un programa de ejecución por etapas de acuerdo con las seis prioridades indicadas arriba.

Se expondrán detalladamente los planes para distritos residenciales, comerciales e industriales específicos así como las zonas identificadas para otros usos. Puesto que dichos planes constituirán la base para la programación del proyecto, tendrán que ser actualizados cada cinco años. El plan anual de ejecución es el presupuesto de capital para el año siguiente.

En la mayoría de los casos, la actualización del plan integral entraña poco más que consultas con cada ministerio acerca de sus planes quinquenales de construcción a fin de que los proyectos programados puedan indicarse como tales. Sin embargo, los planes anuales de ejecución son más complicados ya que determinarán la forma en que se asignarán los fondos limitados para las 15 ciudades beneficiarias y no se conoce todavía el nivel exacto de los fondos generales que se pondrán a disposición.

La disponibilidad de personal debidamente capacitado es un problema para la ejecución de este programa de planificación general. Nuevas disposiciones recomiendan que cada gobierno local establezca un grupo de planificación integrado por profesionales tales como economistas, arquitectos, paisajistas, planificadores, ingenieros, etcétera, que asesoren al alcalde sobre la preparación y ejecución del plan. A pesar del número mayor de planificadores coreanos calificados disponibles desde mediados de la década de 1970,* pocas ciudades tienen personal de planificación profesional y técnico para redactar estos planes dentro de la organización. El MOC considera que no es probable que el gobierno local pueda contratar a mucho personal nuevo, principalmente debido al costo elevado de sus sueldos. Así pues, muchos de los planes quizás sean preparados por profe-

---

* Cinco universidades tienen programas de capacitación a nivel de subgraduado en planificación municipal. Dos de ellas ofrecen títulos a nivel de graduado.

sores universitarios (autorizados, en vista de las circunstancias, a dedicarse a trabajos por contrato a tiempo parcial) o especialistas con empresas consultoras en los campos de la ingeniería, la arquitectura o la planificación. Hay 50 de estas empresas en Corea en la actualidad, dos terceras partes de ellas situadas en Seúl. El Gobierno local también puede recurrir a los servicios de los especialistas extranjeros residentes en Corea. El MOC espera, además, realizar seminarios de capacitación especial para funcionarios locales sobre la forma de administrar los trabajos estipulados por las nuevas pautas de planificación.

V. UTILIZACION DE LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

La acción emprendida por el gobierno hasta la fecha en materia de vivienda, control del uso de la tierra, desarrollo comunitario, infraestructura social y capacitación administrativa ha tenido más impacto en la calidad y gestión de la urbanización de Corea que en su distribución espacial. La planificación de la construcción y la política de descentralización nunca han tenido mucha fuerza. Las inversiones en el desarrollo de los polos de crecimiento fueron demasiado limitadas para hacer a las ciudades designadas verdaderamente competitivas con la capital. Ciertamente, se proporcionaron instalaciones industriales, pero las instalaciones comunitarias, actividades culturales y una amplia gama de servicios a niveles más altos y otras amenidades urbanas, tales como parques y servicios de recreo, no se proporcionaron como parte de una serie de incentivos para el traslado. Ni tan poco se aplicaron en Seúl medidas punitivas suficientemente fuertes para contrarrestar sus ventajas percibidas y reales. El desvío del crédito a ciertas industrias y sectores en zonas metropolitanas, los criterios de inversión/producto y la continua centralización de la autoridad gubernamental son todos ellos factores que han minado la estrategia de los polos de crecimiento.

El actual programa de desarrollo de 15 ciudades ha sido concebido para resolver los problemas fundamentales encontrados en actividades previas de descentralización que eran unisectoriales, no estaban bien coordinadas, dependían demasiado de incentivos inadecuados y aplicaban sanciones restrictivas, pero débiles, para la ubicación industrial, y estaban diseminadas por una amplia zona geográfica, en vez localizadas en una zona reducida. Sin embargo, quedan por resolver cuestiones importantes en cuanto al diseño del programa y a su ejecución.

1. Compromiso del gobierno

Algunas agencias, cuya participación es crítica, están tratando de encontrar pruebas convincentes de que el programa cuenta con el apoyo completo del gobierno a los niveles más altos, antes de respaldarlo como determinante de sus propias decisiones. Hay escepticismo en torno a la voluntad que respalda el programa de desarrollo de ciudades intermedias puesto ques la últimas medidas de política de "polos de crecimiento" no se aplicaron uniformemente. Esta vez, el gobierno parece estar afirmando que el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio es una meta importante por su propio derecho, en vez de ser una meta definida en términos negativos y poco pragmáticos consistentes en reducir el tamaño de Seúl y Busán.

La prueba del compromiso de política no estará en el apoyo directo del programa de 15 ciudades solamente, sino también en el grado en el que gobierno modifique sus otras normas y programas que pudieran minar los esfuerzos encaminados a estimular el desarrollo económico de las ciudades beneficiarias.

2. Disposiciones financieras y administrativas. El nivel de financiamiento que se ofrecerá controlará el alcance del programa y el número exacto de ciudades que se incluirán en él. Para que una ciudad reciba recursos suficientes para producir un efecto en término de los objetivos del

programa, Corea tendrá que ejercer una disciplina estricta en limitar el número de ciudades beneficiarias a pesar de las presiones políticas por incluir a un mayor número.* El mecanismo financiero será importante en vista de la rivalidad entre los ministerios por el poder que conlleva su control y la necesidad vital de una mejor coordinación que trascienda de líneas departamentales.

3. Hay que tener cuidado con que el programa de desarrollo de ciudades intermedias no se concentre en el poder del gobierno central en vez de emanar de él. Se pretende que el programa de 15 ciudades coloque la carga principal de la planificación al nivel local, pero Seúl podría retener el grueso de la autoridad para la toma de decisiones. Si esto ocurre, el programa, paradógicamente, aumentará la carga del gobierno central en lo que respecta a revisar y aprobar toda la nueva documentación, proyectos y presupuestos.

Así pues, a pesar del establecimiento de las ramas locales de las agencias del gobierno central, los cauces de comunicación pudieran atascarse tanto que impideran la iniciativa local. Gran parte de esto dependerá de si Corea demuestra un compromiso verdadero a la descentralización y la forma en que se introducirán los nuevos procedimientos de toma de decisiones.

4. La función del desarrollo económico y la planificación física serán una de las facetas más importantes e interesantes del programa de ciudades intermedias. Por tanto, la planificación física ha sido relegada al papel de preparar el camino para el desarrollo industrial o a hacer frente a los efectos del desarrollo después del hecho. Sin embargo, ahora, el desarrollo de la ciudad intermedia en la gama completa de sus funciones

---

* Las 14 ciudades originalmente seleccionadas para este programa en 1981 ha aumentado ya a 15.

cívicas, culturales y físicas se considera, de por sí, como un factor importante para atraer nuevas inversiones. La vivienda y las instalaciones y servicios comunitarios, considerados como lujos atractivos que pudieran seguir a la industrialización y el crecimiento económico cuando las comunidades fueran capaces de costearlos, se consideran ahora, al menos por algunos teóricos y son órganos de decisión, como condiciones o incentivos necesarios para lograr un crecimiento económico diversificado. Los fuertes mercados nacionales se harán cada vez más importantes para la estrategia general del crecimiento económico y, en ese contexto, las concentraciones urbanas bien desarrolladas serán definitivamente recursos de largo plazo.

Los planificadores económicos hablan de incentivos fiscales y controles crediticios como medios para dirigir la distribución geográfica de la nueva inversión industrial, pero el programa de ciudades intermedias les presenta el reto de pensar en estrategias de construcción y ampliación de una base económica urbana diversificada para ciudades individuales. La escala, perspectiva y cuestiones serán bastante diferentes de la planificación sectorial nacional que han estado realizando los planificadores económicos. El actual plan quinquenal de desarrollo económico acusa una reducción en la tasa general de crecimiento de la economía nacional. Como remedio, el plan pide que se efectúe un desarrollo de las actividades económicas fuera de los sectores industriales principales mucho mayor que el que ha ocurrido con recientes programas de inversión muy controlados por el gobierno, concentrados en miras estrechas. Esto significa un papel mucho menor para la expansión en el sector privado y la empresa mixta y una mayor latitud que permitirá al mercado influir en la toma de decisiones. Si, ciertamente, el gobierno sigue una tal política, el programa para las ciudades intermedias tendrá que depender mucho más de estrategias que las conviertan en lugares industriales y comerciales atractivos en términos de mercados y menos en la influencia gubernamental ejercida mediante controles crediticios. El éxito en ese ambiente económico requerirá más

que simplemente capacitación en procedimientos para los planificadores y administradores de los programas de desarrollo local. Estos técnicos tendrán que ser imbuidos de una gran dosis de espíritu empresarial y habrá de permitírseles campo para que ejerciten su imaginación e innovación. La capacidad de los funcionarios locales y miembros de la comunidad comercial en lo que respecta a reconocer y responder enérgicamente a las oportunidades que surjan puede ser el factor decisivo en el grado de éxito que tenga el programa de ciudades intermedias.

El programa de ciudades intermedias es muy ambicioso y, además, complejo. Su ejecución requerirá un equilibrio cuidadoso de las actividades, entre las que produzcan resultados visibles dentro de un plazo relativamente corto y las que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo económico e institucional a plazo más largo.

CAPITULO QUINTO: ESTUDIO DE CASO DEL BRASIL

I. INTRODUCCION

El Brasil, con un área de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, es, en extensión, la quinta ciudad del mundo. El Brasil, que tiene un clima principalmente tropical, posee ricos recursos minerales, incluyendo incluso petróleo, que recientemente ha comenzado a explotarse en instalaciones frente a las costas.

El Brasil es una República Federal desde 1889. Hoy, el país está integrado por 23 estados, 3 territorios y un distrito federal donde está situada Brasilia, la capital nacional. Una constitución federal establece la división de responsabilidades políticas y administrativas entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Los territorios y el distrito federal son administrados por el gobierno federal. Las constituciones de los estados definen y habilitan a los municipios de los cuales hay actualmente 4.036.

Hasta los años 30, la economía brasileña se basaba en la exportación de materias primas. La industrialización se aceleró entre las dos Guerras Mundiales merced a la fabricación de productos como sustitutos de las importaciones. Durante el período 1930-1945, el Brasil esperimentó una tasa de crecimiento industrial alrededor del 10 por ciento anual, y un considerable incremento en la producción de cemento, hierro, acero, minerales no metálicos, productos textiles y bienes manufacturados. A fines de la década de 1950, el proceso de industrialización fue fortalecido por la gran entrada de inversiones exteriores en empresas manufactureras de bienes durareros, que producían bienes tales como automóviles y aparatos electrodomésticos. Entretanto, el sector público también experimentó una expansión muy rápida con énfasis en la construcción vial.

A un período de recesión, 1962-67, siguió otra etapa de rápido crecimiento con aumentos anuales en el PIB de más del 10 por ciento. Este período duró hasta 1975 cuando, con el aumento de los precios del petróleo y la recesión económica mundial, el Brasil acusó un crecimiento menos impresionante. En 1983, el PIB descendió 4 por ciento y en 1984 continúa esa tendencia.

Aunque el desarrollo agrícola del Brasil ha sido notablemente inferior al del sector industrial (una tasa de 4,5 por ciento anual de crecimiento y de 8,2 por ciento respectivamente, en 1970-82), sí se mantuvo a la altura del índice de crecimiento de la población y el ingreso por persona en su conjunto (2,4 por ciento y 4,8 por ciento, respectivamente, en los mismos años).

A pesar de su historial de logros, el desarrollo de la economía brasileña ha estado caracterizado por problemas que se han agudizado especialmente desde fines de la década de 1970: una elevada inflación (alrededor de 210 por ciento en 1983) y una extensa deuda nacional (tanto externa como interna). Una recesión, ocasionada por estrictas medidas para hacer frente a la crisis de la deuda desde 1981, ha agravado el desempleo y subempleo crónicos del Brasil. El empleo en los sectores "semiestructurados" y "no organizados" de la economía ha aumentado a un ritmo anual 13 por ciento durante el período de "estabilización" de 1982-84, un aumento del doble del experimentado en la década anterior. El desempleo aumentó en 9,8 por ciento entre junio de 1983 y junio de 1984 en las seis regiones metropolitanas del país, alcanzando niveles tan elevados como 31 por ciento en Recife y 40,5 por ciento en Salvador. La distribución desequilibrada y las disparidades regionales continúan. Gran parte de la expansión del país ha ocurrido en las regiones meridionales y surorientales más desarrolladas, mientras que las regiones septentrionales y nororientales siguien atrasadas y pobres.

II. TENDENCIAS Y PATRONES DE URBANIZACION

Aunque la densidad general de población del Brasil es muy baja (14 personas por kilómetro cuadrado en 1980), el patrón de asentamiento de sus 119 millones de personas se ha concentrado fuertemente en ciertas partes del país, dentro de las zonas urbanas, en general, y particularmente en un numero limitado de zonas metropolitanas muy grandes y centros urbanos grandes.

La expansión industrial, los altos índices de natalidad y la rápida transformación del sector agropecuario de producción con alta densidad de mano de obra a producción con alta densidad de capital son todos ellos factores que han contribuido a un incremento de 537 por ciento en la población urbana del Brasil entre 1940 y 1980. Durante este período la población total aumentó en 189 por ciento, y los residentes urbanos como proporción del total aumentaron de una tercera parte a más de dos terceras partes. Si bien el índice nacional de crecimiento de la población ha disminuido un poco en las últimas décadas (descendiendo de 2,99 por ciento anualmente en 1960 a 2,49 por ciento anualmente en 1980), el índice de crecimiento urbano sigue siendo bastante elevado (4,1 por ciento anualmente en 1980).

Crecimiento de la población en Brasil, 1940-1980

Año	Total (000)	% anual de cambio desde el censo anterior	Urbano (000)	Urbano % del total	Rural (000)	Rural % del total
1940	41.263	1,49*	12.880	31,2	28.356	68,8
1950	51.945	2,39	18.783	34,2	33.162	65,8
1960	70.995	2,99	32.005	45,1	38.988	54,9
1970	94.509	2,89	52.905	55,9	41.604	44,1
1980	119.099	2,49	82.013	68,9	37.086	31,1

* 1920-1940

FUENTE: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Entre 1970 y 1980, se añadió a las ciudades del Brasil un promedio de 2,9 millones de habitantes por año. La mitad de este crecimiento resultó de la emigración del campo a la ciudad y la mitad, del aumento vegetativo de los residentes urbanos. Cada estado del Brasil, con la excepción de Pará y los territorios federales, experimentaron una extensa emigración hacia las ciudades.

Hasta la década de 1960, la mayor parte del crecimiento urbano ocurrió en las ciudades más extensas, es decir, las que tenían una población de 200.000 habitantes o más. En los años 70, los índices de incremento variaron poco entre las ciudades de tamaño diferentes, aunque las ciudades pertenecientes a la clase de 500.000 a 200.000 habitantes acusaron un crecimiento más acelerado que las ciudades mayores. Aun así, la concentración masiva de la población urbana en las ciudades más grandes sigue intensificándose. Desde 1940 hasta 1980, el porcentaje de la población residente en ciudades con más de 500.000 habitantes aumentó de 7,7 a 31,5 por ciento. Nueve zonas metropolitanas albergan conjuntamente a 42 por ciento de la población urbana del país. Estas zonas metropolitanas, salvo Rio de Janeiro, Recife y Porto Alegre, aumentaron más rápidamente que el resto del país. Dos terceras partes de las capitales estatales también acusaron índices de crecimiento de población más elevados que el promedio nacional. El índice de crecimiento de Rio de Janeiro descendió, en parte, debido a la transferencia de capital a Brasilia. Dentro de zonas metropolitanas individuales, también ha habido una tendencia de movimiento demográfico del centro de las ciudades a zonas de viviendas en la periferia.

Las ciudades están experimentando muchos problemas difíciles, debido a la naturaleza de su urbanización: es más un crecimiento expansivo que un crecimiento incremental verdadero.

La concentración de la actividad económica en unos cuantos centros urbanos, principalmente en las regiones sureñas y surorientales, ha generado una red urbana desequilibrada y desconectada.

Las zonas metropolitanas y centros mayores, cada vez más densamente poblados, están sufriendo un deterioro en las condiciones ambientales. Las economías de escala sufren erosión ante una circulación interna que tropieza con grandes impedimentos. Las finanzas municipales se han visto gravemente perturbadas por la complicación y el descenso paulatino de las transferencias de ingresos federales que se instituyeron en virtud de una reforma fiscal en 1967 para resolver los problemas del cobro centralizado de impuestos.

El crecimiento de la población urbana a índices que superan cuatro por ciento y la expansión de la fuerza de trabajo en las ciudades a una tasa superior al cinco por ciento anual sobrepasan la creación de nuevos puestos de trabajos en el sector formal (escasamente más de dos por ciento en 1984). En consecuencia, grandes segmentos de la población han de buscar su sustento en el llamado "sector informal", donde los niveles de productividad son muy bajo y los ingresos precarios.

Más del 60 por ciento de la población urbana del país no puede gozar los beneficios de los servicios urbanos básicos. Aprisionadas entre la rapidez y extensión de sus crecientes zonas de asentamiento y la falta de expansión en sus bases económicas e institucionales, las ciudades han sido incapaces de promover un crecimiento suficiente de su infraestructura física y social.

La disparidad crónica entre el costo de la vivienda disponible y lo que las familias de bajos ingresos pueden pagar, obliga a un gran número de personas a vivir en condiciones muy pobres en amplias zonas de tugurios en las afueras de las ciudades.

III. LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

La política urbana del Brasil la define el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y se ejecuta en coordinación con la Subsecretaría de

Desarrollo Urbano del Ministerio del Interior. En la resolución del CNDU 003/79 se expresó la orientación de la política para el período 1970-85 de la manera siguiente:

> "la consolidación de un sistema urbano capaz de asegurar una distribución espacial más adecuada del desarrollo económico que contribuya a una mejor interacción del territorio nacional y la reducción de las disparidades tanto interregionales como interpersonales en la distribución del ingreso".

Estas metas habían de lograrse de la manera siguiente:

> "...utilización de las posibilidades locales y regionales aún no aprovechadas en algunas zonas no desarrolladas todavía, y mejorar los mecanismos de articulación sectorial y vertical entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y garantizar los recursos necesarios para mejorar la infraestructura local y servicios urbanos".

En su dimensión interurbana, la política trata de desconcentrar las zonas metropolitanas hacia ciertos centros urbanos selectos. En su dimensión intraurbana, la política está encaminada a eliminar deficiencias en la infraestructura física y social de las zonas urbanas. Entre los objetivos formulados figura el mejoramiento de los servicios públicos y los servicios destinados a satisfacer necesidades básicas, especialmente para la población de bajos ingresos, y la inversión en mejorar el uso de la tierra urbana, las condiciones de vivienda, el servicio de transporte, el saneamiento básico y la preservación histórica y ambiental.

El enfoque para la desconcentración de las metrópolis apiñadas identifica cuatro categorías de lugares a los que prestar una atención especial:

1. Zonas de desconcentración, donde se percibe la existencia o peligro urgente de apiñamiento debido a una concentración excesiva (es decir, las regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y Sao Paulo y sus zonas circundantes).

2. Zonas de expansión controlada, que presentan un proceso dinámico de urbanización, una buena estructura socioeconómica y condiciones apropiadas para industrias que pudieran reubicarse saliendo de zonas de desconcentración.

3. Zonas de desarrollo, donde deberían dirigirse los esfuerzos encaminados a estimular una nueva actividad económica.

4. Zonas con funciones especiales, definidas conforme a las necesidades de los programas sectoriales del país, especialmente los relacionados con la creación de centros industriales, ocupación y colonización de regiones fronterizas, fomento del turismo, y preservación histórica o ecológica.

Dentro de este plan más amplio, se distinguen cuatro clases de centros urbanos, cada uno de ellos destinado a una clase especial de programa estratégico:

1. Metropolitanos - los municipios que constituyen las nueve regiones metropolitanas,

2. Tamaño medio - ciudades que, debido a su tamaño y funciones regionales, han logrado una escala urbana que pudiera ofrecer alternativas para las actividades demográficas y económicas que han estado mostrando una tendencia a situarse en las regiones metropolitanas,

3. Tamaño pequeño - las ciudades en el sistema urbano nacional que funcionan como núcleo de apoyo de actividades rurales, y

4. Apoyo urbano - comunidades que proporcionan servicios a zonas con funciones especiales.

En esta política urbana, hay una fuerte corriente de dirección, iniciativa y financiamiento por el gobierno nacional, aunque las instituciones a los niveles estatal y local de gobierno participan directamente en las funciones de planificación y ejecución.

Las agencias que participan en el desarrollo urbano al nivel federal son las siguientes: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y su rama operativa, la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU) del Ministerio del Interior; las Superintendencias de Desarrollo Regional (una para cada una de la cinco macroregiones del país) que apoyan a la SDU mediante sus departamentos de desarrollo local; varias agencias sectoriales con tareas específicas, por ejemplo, el Banco Nacional de la Vivienda (BNH), la Empresa de Transporte del Brasil (EBTU), la Compañía de Alimentos del Brasil (COBAL), el Centro de Apoyo Brasileño a las Empresas Medias y Pequeñas (CEBRAE) y el Sistema Nacional de Empleo (SINE) del Ministerio del Trabajo, entre otras.

Las Secretarías de Planificación Estatal, las compañías estatales de la vivienda, los concesionarios responsables de los servicios de agua potable y alcantarillado, las agencias de desarrollo metropolitano, etcétera, entran en el nivel estatal.

Al nivel local están las secretarías y agencias municipales responsables de los servicios públicos.

IV. LAS CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO

A. Importancia estratégica

Unos 120 municipios figuran en el grupo de ciudades de tamaño medio designadas para desempeñar un importante papel estratégico en el proceso de desconcentración urbana de 1979-85. La mayoría tenían más de 100.000 habitantes en 1980. Unos cuantos centros regionales con una población algo menor también se incluyen en esa categoría. Sin embargo, ningún municipio del grupo es un municipio situado en una de las nueve zonas metropolitanas o el distrito federal de Brasilia.

Durante la década de 1970, las ciudades de tamaño medio del Brasil aumentaron a un ritmo superior al del promedio nacional o al de las ciudades centrales de las regiones metropolitanas. En conjunto, estos municipios albergan 17 por ciento de la población total del Brasil y 22 por ciento de la población urbana del país, una cifra equivalente a los habitantes combinados de las zonas metropolitanas de Sao Paulo y Rio de Janeiro.

En terminos de productividad económica, estas ciudades han estado obteniendo resultados bastantes satisfactorios, pues tenían 19 por ciento de la fuerza de trabajo del país en 1980 que produjo 19 por ciento de la producción industrial del país. Los datos de encuestas sacados del censo de 1980 indicaron que 38 por ciento de las ciudades de tamaño medio tenían un valor de la producción industrial por unidad de mano de obra superior al promedio de las nueve zonas metropolitanas, 26 por ciento más elevado que el promedio nacional y 30 por ciento más elevado que el de la ciudad de São Paulo. El significado de estas ciudades no se limita solamente al sector industrial. También funcionan como lugares centrales proporcionando servicios e instalaciones para sus regiones circundantes. En esta capacidad, las ciudades de tamaño medio son consideradas como muy contribu-

yentes al proceso de modernización y elevación del nivel de vida de la sociedad brasileña en general.

A pesar de estos factores positivos, muchas de las ciudades de tamaño medio no han estado teniendo resultados tan buenos como pudieran en cuanto a generación de empleo e ingreso. Las limitaciones de la infraestructura física y social y la administración municipal han sido restricciones que se han interpuesto a la realización más plena de sus posibles contribuciones a las metas de desarrollo del país.

B. Proyecto de ciudades de tamaño medio

1. Selección de las ciudades

El proyecto de ciudades de tamaño medio comenzó en 1979 para resolver estos problemas. De acuerdo con un convenio de préstamo con el Banco Mundial, el proyecto se concentró en once centros seleccionados de un grupo de 120. Originalmente se seleccionaron ocho centros para la etapa inicial: Natal, Florianopolis, Juiz de Fora, Campina Grande, Montes Claros, Pelotas, Vitoria y Petrolina/Juazeiro. (Véase el mapa.) En 1982, se añadieron tres más: Sao Jose do Rio Preto, Teresina/Timón y Campo Grande, y el plazo del proyecto se amplió de tres a cinco años.

Los estados presentaron breves listas de ciudades demostrando la capacidad actual y continua de crecimiento, la capacidad física para expansión, las relaciones económicas con una amplia zona en el interior, el historial de ha- cer frente a problemas de crecimiento, la organización y capacidad para prepa- rar y ejecutar proyectos a escala importante y el deseo de participar y seguir programas experimentales especiales. Ultimamente, la selección de este grupo inicial de ciudades se basó principalmente en el grado de perfección de la ad- ministración pública local, en un fuerte compromiso político, en presiones po- líticas

específicas y en el deseo de incluir una muestra representativa de ciudades de distinto carácter en distintas regiones del país.

La metodología ha consistido en preparar un programa de desarrollo individual para cada ciudad o zona seleccionada, combinando elementos de una lista de inversiones o actividades elegibles para financiación al amparo del proyecto. La planificación ha seguido un procedimiento específico y varios principios fundamentales. Han participado todos los niveles de gobierno, con coordinación, supervisión y ayuda federal.

2. Principios fundamentales

Cinco principios fundamentales rigen el proyecto de ciudades de tamaño medio:

a. Las distintas obras y servicios han de beneficiar antes que nada a la población de bajos ingresos y las ciudades respectivas en su conjunto. Como zona de bajos ingresos se definieron aquéllas cuyas vecindades estaban integradas al menos en 70 por ciento por familias residentes que ganaban tres veces el salario mínimo o menos. Los componentes de generación de ingresos y empleo del proyecto --sin considerar su ubicación real-- han de favorecer a la población beneficiaria. Las mejoras en la gestión municipal han de producir una mayor capacidad financiera y administrativa.

b. Todas las obras y servicios han de realizarse de acuerdo con criterios de costos mínimos. Han de investigarse otras posibles soluciones para asegurar que se satisface este objetivo.

c. Cada actividad ha de asegurar su viabilidad técnica, financiera y económica, tal como se estipula en las pautas del proyecto.

d. Ha de asegurarse la participación de la comunidad de forma adecuada. Las actividades que requieren la creación de cooperativas, asociaciones, organizaciones de ayuda mutua, etcétera, han de incorporar la participación de la comunidad en las etapas de planificación y puesta en práctica.

e. El proyecto estipula la recuperación, en los lugares en que sea posible y cada vez que sea posible, de los recursos financieros. Las cantidades de los reembolsos han de depositarse en un fondo de desarrollo urbano municipal (FMDU). Estos fondos han de reciclarse utilizándose en las futuras actividades del proyecto, permitiéndole así continuar.

3. Medidas de procedimiento

Se preparó un perfil para cada ciudad o "zona de aglomeración urbana" pertinente. El perfil presentó datos y análisis de las características administrativas económicas, sociales y físicas, la evaluación de las posibilidades de desarrollo de la localidad y un análisis de las cuestiones que deberían abordarse.

Luego, se formuló una estrategia de desarrollo local, identificando las metas generales y específicas, las pautas para acción gubernamental, proyectos posibles y una declaración de los resultados previstos del programa propuesto.

Luego, se elaboraron cuadros de actividades en los que se indicaban la infraestructura específica, servicios públicos, generación de empleo y otros proyectos que pudieran emprenderse para alcanzar los objetivos esbozados, y se llevaron a cabo estudios de viabilidad para las más prometedoras de estas actividades.

Finalmente, se preparó una serie de proyectos ejecutivos. Estos fueron especificaciones finales para cada componente programático, con una

PROYECTO DE CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO BRASIL

minuciosa documentación arquitectónica, técnica, administrativa y financiera suficiente para encargar el trabajo.

4. Actividades elegibles para financiación por el proyecto

Los elementos de los programas de desarrollo de ciudades individuales podrían seleccionarse de entre tres categorías de inversiones:

a. Infraestructura física y social, por ejemplo, sistemas de abastecimiento de agua potable o alcantarillado a bajo costo; obras de desagüe; mejora de los sistemas de transporte incluyendo la pavimentación de carreteras y la construcción de terminales; recogida de basuras y evacuación final de desechos; proyecto de mejoramiento y sitios y servicios; legalización de la tenencia de tierras; construcción de escuelas, centros de salud, centros de puericultura y comunitarios; mejoras de los pasos de peatones locales, construcción de plazas, centros de recreo, etcétera.

b. Generación de empleo e ingresos, por ejemplo, creación o ampliación de zonas industriales, orientadas principalmente a empresas industriales de tamaño medio y pequeño; asistencia técnica para empresas de tamaño muy pequeño a medio; organización y equipo de operativas y actividades del sector informal incluyendo las artesanías; capacitación profesional y técnica; incentivos para la producción y distribución de alimentos; organización de ferias y mercados libres, etcétera.

c. Administración y finanazas municipales, por ejemplo, desarrollo orgánico de las administraciones metropolitanas; mejoramiento del personal; establecimiento o mejora de archivos financieros económicos, sociales y administrativos.

5. Programa ilustrativo - Natal

El programa inicial de desarrollo de Natal ilustra una combinación bastante típica o serie de actividades de inversión. Natal es una ciudad importante en la región nororiental económicamente deprimida, una capital estatal y residencia de medio millón de personas, 70 por ciento de ellas pertenecientes al sector pobre de la sociedad. Junto con el Proyecto de ciudades de tamaño medio, estaba en vías de construcción a lo largo de varios kilómetros de la zona de playas de la ciudad un gran centro de desarrollo turístico promovido por el estado.

Los subproyectos de creación de ingresos y puestos de trabajo en Natal entrañaban la provisión de un almacén y el alquiler de construcciones móviles para el mercado público, ayuda organizativa e instalaciones para una nueva entidad al servicio de las cooperativas de pescadores y el establecimiento de una oficina local de asistencia técnica para pequeñas empresas comerciales e industriales. Entre los proyectos de infraestructura figuraban la expansión de los sistemas municipales de aprovisionamiento de agua potable y alcantarillado, las instalaciones de desagüe de aguas de tormenta para varias zonas residenciales de bajos ingresos, mejoras en el sistema municipal de recogida y evacuación de desechos sólidos, mejoramiento y extensión vial del servicio de autobús a vecindades de ingresos bajos, nuevas clínicas públicas de salud y mayor protección policial para las zonas de bajos ingresos, y ampliación del programa existente de sitios y servicios de la ciudad. Al amparo del programa y mediante mejoras en el sistema catastral se mejoró la gestión financiera por el gobierno municipal mediante la compra de nuevo equipo electrónico.

La mayoría de estas actividades han estado orientadas al desarrollo interno de la ciudad. Se ha prestado una creciente atención al amparo de Proyecto de ciudades de tamaño medio a fortalecer las relaciones económicas de la ciudades beneficiarias con su región más amplia mediante progra-

mas de comercialización al por mayor y al por menor, actividades de almacenamiento y elaboración de cereales, cooperativas de productos lácteos y asistencia a instalaciones de elaboración para microindustrias del cuero.

6. Organización del proyecto

La coordinación general al nivel federal ha estado a cargo del Ministerio del Interior (MINTER) por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano (SDU). En el seno de la SDU, ha habido una unidad para coordinación de las ciudades de tamaño medio y pequeño (CPM). Este proyecto tiene un coordinador nacional con una dotación de personal técnico. Además, MINTER ha hecho arreglos especiales con distintos organismos federales (BNH, EBTU CEBRAE, COBAL, la Compañía de Alimentos del Brasil, la Superintendencia de Desarrollo de la Pesca (SUDEPE) y el Ministro del Trabajo) para que funcionen como asesores durante todo el proyecto. BNH y EBTU también desempeñan un papel en los arreglos financieros a través de los cuales las ciudades del proyecto obtienen los recursos que les son asignados.

Las agencias sectoriales federales colaboran con la SDU como parte de su asistencia técnica al personal local preparando perfiles, estrategias y cuadros de actividades. En los estudios de viabilidad y proyectos ejecutivos, la asistencia viene principalmente de las agencias federales sectoriales. Lo mismo ocurre con la aprobación final de los proyectos ejecutivos, tras la evaluación de los estudios de viabilidad (en la que participa la SDU). La SDU ha de aprobar el contenido de las licitaciones y presentaciones, supervisar los subproyectos de las ciudades individuales y supervisar sus cuentas.

Se han concebido instrumentos y pautas especiales para descargar cada una de estas responsabilidades. La SDU ha preparado manuales sobre características de proyectos y la preparación y análisis de actividades, inclu-

yendo criterios para evaluar y determinar la elegibilidad de los componentes de sus proyectos. Otros tratan de perfiles, estrategias y cuadros de actividades, operaciones, licitaciones, control de contabilidad, normas y evaluación. Las agencias sectoriales federales han elaborado varios manuales sobre la preparación de estudios de viabilidad y un manual de varios tomos para preparación de proyectos ejecutivos. Hay también un manual de procedimientos BNH para los componentes de sus proyectos que tratan de vivienda y saneamiento básico.

Cada ciudad o aglomeración urbana del proyecto tiene una Unidad de Administración de Subproyectos (UAS) creada para coordinar los estudios preparativos y ejecutar las obras y servicios al amparo del proyecto por diferentes agencias ejecutivas del gobierno, del estado o municipio. De ordinario, estas unidades han estado vinculadas con los departamentos de planificación municipal (en el caso de ciudades independientes) y con las agencias de planificación estatal (en el caso de aglomeraciones urbanas). Las superintendencias regionales supervisan toda la actividad local por las agencias municipales o estatales.

Dos grupos adicionales ayudan en la ejecución de los proyectos al nivel local: el Comité de Coordinación Local (CLC) y el Comité Ejecutivo Local (CEL). Los CLC están integrados por representantes de las agencias ejecutivas, los alcaldes y sus secretarios. Se ocupan de resolver cuestiones generales relacionadas con sus respectivos proyectos locales. Sin embargo, los CEL están integrados por representantes técnicos de las agencias ejecutivas y el coordinador de la UAS. Tratan específicamente de cuestiones técnicas que surgen en la ejecución de los proyectos.

7. Arreglos financieros

La primera etapa del Proyecto de ciudades de tamaño medio tiene un costo estimado en US$200 millones. De esta suma, 70 por ciento ha sido

costeado por el gobierno federal (mediante asignaciones especiales a MINTER y EBTU). Un préstamo del Banco Mundial financió el 35 por ciento (US$70 millones) de la porción federal de los costos del proyecto.

Los recursos estatales y municipales sufragaron 30 por ciento de los gastos totales del proyecto. Sus presupuestos generaron parte de esta cantidad. Obtuvieron prestado el resto del BNH al amparo de un programa crediticio que pone a disposición de los gobiernos locales de 20 a 30 por ciento del valor de las obras básicas de infraestructura construidas bajo la guía del Banco de la Vivienda.

Todos los fondos del proyecto --tanto federales como locales-- se encauzaron a través de entidades locales de la UAS, las cuales a su vez o bien concertaron contratos con distintas agencias sectoriales o asignaron personal municipal para ejecutar los elementos de los subproyectos.

8. Logros del proyecto

El Banco Mundial con la SDU, agencias sectoriales o federales y personal de los subproyectos locales (UAS) participantes, ha realizado evaluaciones del Proyecto de ciudades de tamaño medio.

Al mes de enero de 1984, se había alcanzado al menos 50 por ciento de las metas cuantitativas del proyecto. (Véase el cuadro.) Los beneficios directos de las inversiones en los subproyectos pueden observarse en los nuevos puestos de trabajo creados, en el mayor ingreso para la población beneficiaria, en el mejoramiento de la infraestructura física y social de las ciudades seleccionadas y en condiciones financieras más sólidas, etcétera.

Sin embargo, los efectos positivos trascienden de estos resultados inmediatos. El proyecto ha demostrado claramente el éxito que pueden tener esfuerzos conjuntos del gobierno federal y las localidades, y la forma

en que distintas agencias sectoriales pueden participar en un proyecto integral multifacético. La búsqueda de otras posibles soluciones para los problemas de evacuación sanitaria de aguas negras y otros vertidos ha llevado a las agencias a experimentar con enfoques no convencionales de costos mínimos para proporcionar obras públicas y servicios urbanos. Se ha introducido la participación de las comunidades en los procesos de planificación y ejecución.

A cada nivel de gobierno, se ha asignado al proyecto una dotación de personal de alta calidad. Este personal ha obtenido experiencia trabajando en equipo y, gradualmente, ha mejorado su desempeño mediante capacitación en el trabajo. Además, el sistema en su conjunto está adquiriendo experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo urbano lo que, a su vez, mejora las posibilidades de poder reproducir los proyectos en el futuro.

V. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

1. Se ha juzgado que el Proyecto de ciudades de tamaño medio se mueve demasiado lentamente y está sobrecargado con protocolos burocráticos. Estos problemas son atribuidos a las numerosas organizaciones que participan y las complejidades de las exigencias técnicas y operaciones financieras. Los evaluadores han recomendado reducir el número de operaciones controladas directamente por entidades federales mediante la transferencia de un mayor número de estas responsabilidades al nivel municipal.

2. Se citan, para hacer hincapié en ellos y fortalecerlos en el futuro, los componentes del proyecto encaminados a eliminar los embotellamientos que bloquean el pleno desarrollo de las actividades económicas. Otros, tales como la asistencia a las empresas del sector informal, que han tenido rendimientos relativamente bajos o que han resultado ser muy difíciles de manejar eficazmente, deberán eliminarse o al menos dárseles baja prioridad en la lista de actividades elegibles.

3. Finalmente, parece esencial en los programas de esta naturaleza que las autoridades estatales y locales se comprometan a fondo a sus programas de desarrollo y participen en el proceso, ya que el apoyo político estatal y local es indispensable para una buena ejecución.

De cara a un programa de la segunda generación para el desarrollo de las ciudades de tamaño medio, puede esperarse que las actividades del Brasil sigan un ordenamiento diferente del de su primer proyecto. Con una segunda etapa, negociada en 1984, se aspira a crear una línea de crédito que permitirá ampliar el programa a 70 ciudades más. Un programa de la segunda generación que incluya varias veces el número de ciudades que el de la primera etapa no puede administrarse ciertamente, con el mismo grado de escrutinio y supervisión minuciosos por el gobierno federal que los que tuvo el primer grupo. Es muy probable que el programa básico se simplifique sustancialmente, por lo que podrá administrarse más sistemáticamente y ser dirigido más independientemente por el personal encargado de los subproyectos al nivel local. La iniciativa local habrá de sustituir a las persuaciones y guía exteriores.

En vista de las actuales dificultades económicas por las que atraviesa el Brasil, puede esperarse también que la asistencia federal se haga más selectiva, colocando estratégicamente la inversión en actividades de alto rendimiento, eficaces en función del costo. Las inquietudes más generales y la responsabilidad de integrar elementos programáticos separados serán competencia más directa de los propios municipios, y el papel de los estados en las finanzas y empréstitos municipales para la vivienda será aún más importante.

Las ciudades participantes tendrán que justificar los elementos programáticos sobre la base de su relación directa con las estrategias regionales de desarrollo económico. Las crecientes demandas de personal local ilustran la necesidad de hacer mayores esfuerzos en el campo del desarro-

llo institucional y la capacitación para mejorar las capacidades del personal local.

Se hará un gran hincapié en la capacidad de las ciudades en lo que respecta obtener recursos locales para inversiones en el desarrollo y en la ingeniosidad, aptitudes y eficacia con que programen y administren los recursos que tienen a su disposición.

OFICINA DE PROGRAMAS URBANOS Y VIVIENDA

METAS CUANTITATIVAS DEL PROYECTO DE CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO

CATEGORIA: Generación de empleo e ingresos

Componentes	Zona construida (Metros cuadrados)	Numero de puestos de trabajo (Nuevos más consolidados)
Almacenes y distribución de alimentos	19.961	1.175
Horticultura	-	2.486
Mercados públicos	-	2.095
Mataderos	225	421
Suministro de alimentos de Pelotas	1.200	988
Mercado al por menor de Teresina	1.308	-
Horticultura en Teresina	-	1.300
Apoyo a microempresas	-	17.195
Cooperativa artesanal de pesca	9.842	6.595
Apoyo a artesanos	3.959	11.000
Apoyo a trabajadores de lavanderías	3.559	1.150
Apoyo a conductores de carros	178	1.510
Distritos industriales	1.685.605	5.269
Capacitación profesional	3.181	11.010
Centros de servicios	7.192	-
Apoyo a constructores de ladrillos	-	1.431
Apoyo a fabricantes de dulces	-	150
Cooperativa de productos lácteos	-	2.000
Distrito de servicios mecánicos	25.262	1.063
Centros de tiendas de Teresina		
Estación de autobús	2.822	96

CATEGORIA: Administración municipal y finanzas

Actividades	Número de municirios servidos
Modernización y reforma administrativa	10
Mejora castastral	11
Planes para el uso de la tierra	7
Mejoramiento de los recursos humanos	4
Sistemas cartcgráficos	8

METAS CUANTITATIVAS DE PROYECTOS DE CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO

CATEGORIA: Infraestructura urbana y social

Componentes	Cantidad	Población servida
Aprovisionamiento de agua potable	75.743 conexiones	395.930
Sistemas de alcantarillado	35.988 conexiones	182.110
Tanques sépticos	23.013 unidades	118.184
Desagüe	86.618 ml	367.147
Transporte		
- Pavimentación	1.160.241 m^2	
- Terminales	1.340 unidades	1.602.485
- Vías para bicicletas	32.750 m	
Calles locales	235.939 m^2	320.510
Recogida de basuras	2.057.200 m^2 terraplenes	2.028.720
Vivienda		
- Mejoramiento	33.103 unidades	167.325
- Legalización de la tenencia	23.188 parcelas	115.940
- Casas	2.158 unidades	11.018
- Sitios y servicios	7.050 parcelas	32.250
Zonas de recreo	888.933 m^2	597.481
Electricidad	19.475 conexiones	98.786
Centros comerciales vecinales	2.000	79.469
Centros de materiales de construcción	2 unidades	-
Cementerios	2 unidades	-
Estaciones de bomberos	1 estación	-
Estaciones de policía	12 estaciones	-
Escuelas	127 unidades	63.412 vacantes
Centros de Salud	67 unidades	1.045.473
Centros de puericultura	38 unidades	985 vacantes
Centros comunitarios	30 unidades	171.851