

# LOS DESAFIOS DE UN CONTINENTE URBANO



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**



# **LOS DESAFÍOS DE UN CONTINENTE URBANO**

**La acción del BID  
en desarrollo urbano**



**División de Programas Sociales  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo**

**Washington, D.C.**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por  
el Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Rojas, Eduardo.

The challenge of an urban continent : the work of the IDB in urban  
development = Los desafíos de un continente urbano : la acción del  
BID en desarrollo urbano.

p. cm.

Published in English and Spanish.

Bound back to back.

"Preparado por Eduardo Rojas"—agradecimientos.

1. City planning—Latin America. 2. City planning—Latin  
America—Social aspects. 3. Inter-American Development Bank. I.  
Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.  
II. Title.

307.12 C382 —dc21

Marzo de 2004

División de Programas Sociales  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [sds/soc@iadb.org](mailto:sds/soc@iadb.org)  
Telefax: 202-623-1576  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/soc>

## Agradecimientos

El presente documento fue preparado por Eduardo Rojas, Especialista Principal en Desarrollo Urbano de la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SOC). El consultor T. Luke Young contribuyó al primer borrador del documento. El autor agradece los comentarios de José Brakarz y Francesco Lanzafame (SDS/SOC), Robert Daughters (RE3/SC3), Morgan Doyle (RE2/FI2), Huascar Eguino (RE2/EN2), Michael Jacobs (SEC/EXE), Riccardo Rietti (RE1/SO1), Héctor Salazar (EVP) y Jorge Gaviria (UNHABITAT). También agradece la colaboración de Odette Magnet en la traducción del texto y a Martha Chávez por el apoyo en la producción de los borradores.

Las opiniones expresadas en este documento son las de su autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.



## Prefacio

Con operaciones en la región en desarrollo más urbanizada del mundo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha trabajado con una voluminosa y compleja cartera de préstamos urbanos. El aporte del Banco al desarrollo urbano en América Latina y el Caribe está vinculado a sus orígenes como institución multilateral de desarrollo. El primer préstamo del Banco, concedido hace más de 40 años al gobierno de Perú, fue para la ampliación del suministro de agua potable en la ciudad de Arequipa. Desde entonces, la cartera de préstamos urbanos ha crecido sostenidamente en volumen y complejidad. En la actualidad el Banco otorga préstamos para la solución de una gran variedad de problemas urbanos, incluyendo tanto áreas tradicionales de preocupación de los gobiernos urbanos, como es la ampliación de servicios de saneamiento, así como inquietudes más recientes como la mitigación de la violencia urbana y reducción de la exclusión social y espacial de grupos e individuos. En el transcurso de décadas, los préstamos para desarrollo urbano del Banco se han convertido en una área compleja de actividad con múltiples vínculos con otras áreas de desarrollo. A través del apoyo prestado a estas iniciativas, el Banco ha acumulado

un gran acervo de conocimientos sobre la problemática urbana. El compartir y difundir este cuerpo de conocimientos constituye un aporte cada vez más significativo del Banco a los países prestatarios en sus esfuerzos de alcanzar un proceso de desarrollo urbano eficiente y equitativo.

La presente publicación rastrea la historia de los préstamos de desarrollo urbano del Banco y analiza el enfoque con que aborda los temas urbanos actuales. El documento está dirigido a especialistas y a individuos interesados en familiarizarse con la evolución de la cartera del Banco. Confío en que esta publicación contribuirá a una mejor comprensión del aporte del Banco al desarrollo urbano en tanto que en los próximos veinte años Norte y Sur América se transformen en la región más urbanizada del mundo.

*Carlos M. Jarque*

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible





# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Tendencias globales y regionales: el contexto, crecientemente complejo, de la respuesta del Banco frente al desafío urbano</b>	<b>5</b>
Urbanización de la población y las actividades económicas	
Ciudades compitiendo en una economía cada vez más globalizada	
Descentralización para una mayor eficiencia y equidad	
Degradación ambiental	
<b>3. Evolución de los préstamos urbanos del Banco Interamericano de Desarrollo</b>	<b>17</b>
Vivienda	
Préstamos municipales y a otras entidades de gobierno subnacional	
Programas de desarrollo urbano integrado	
Transporte urbano	
Agua, saneamiento y gestión ambiental urbana	
Cooperación técnica, investigación y publicaciones	
<b>4. Direcciones futuras: los desafíos de la competitividad y la inclusión social</b>	<b>47</b>
Enfrentar los desafíos en el cambio de siglo	
Temas emergentes	

### Lista de figuras

- Figura 1 Tendencias del proceso de urbanización
- Figura 2 Préstamos de desarrollo urbano en intervalos quinquenales
- Figura 3 Urbanización mundial y el PIB per cápita 1975–000
- Figura 4 América Latina y el Caribe. Urbanización y producto interno bruto per cápita 1975–2000
- Figura 5 Número de municipalidades y población
- Figura 6 Áreas cubiertas por los préstamos del BID para desarrollo urbano, 1960–2000
- Figura 7 Evolución de los componentes de los préstamos para vivienda
- Figura 8 Evolución de los componentes de los préstamos municipales

### Lista de tablas

- Tabla 1 Tendencias de la urbanización 1950–2000
- Tabla 2 Niveles de descentralización por país
- Tabla 3 Préstamos urbanos del BID 1961–2003

### Lista de cuadros

- Cuadro 1 Puntos claves de la política de desarrollo urbano y vivienda del BID
- Cuadro 2 Programas de vivienda de Ecuador I y II
- Cuadro 3 Viviendas para hogares de bajos ingresos de Surinam
- Cuadro 4 *Favela Bairro* I y II, Rio de Janeiro, Brasil
- Cuadro 5 Programa de fortalecimiento de los estados y municipios de México
- Cuadro 6 Programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal de Bolivia
- Cuadro 7 El enfoque del BID sobre la preservación de áreas patrimoniales urbanas
- Cuadro 8 Curitiba: programa de transporte urbano
- Cuadro 9 Estado de Bahía. Programa de saneamiento ambiental para Salvador y las municipalidades de la Bahía de *Todos os Santos*

### Anexo

Préstamos para desarrollo urbano del BID por tipo y año en dólares de los Estados Unidos de 1996





## **Introducción**

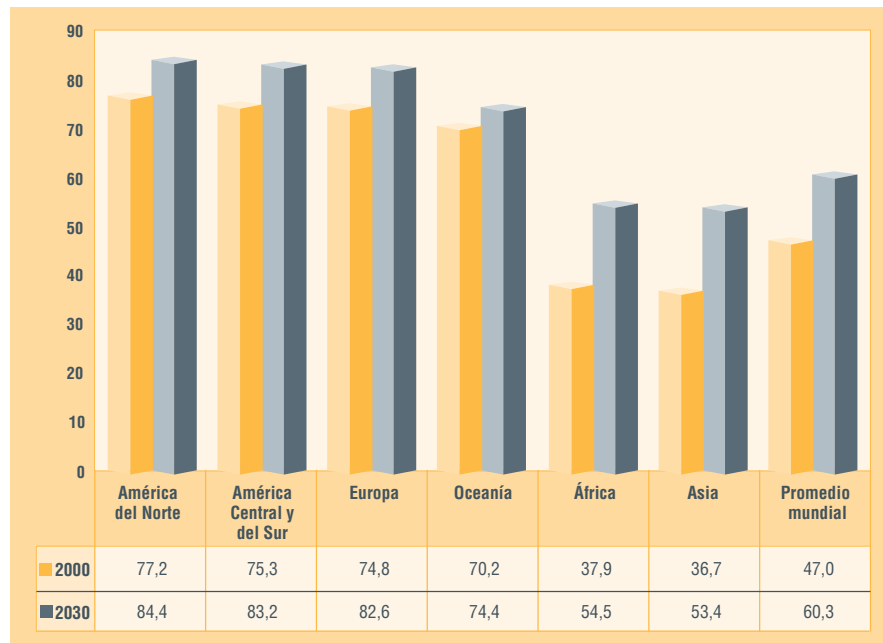


En el transcurso de las próximas dos décadas, la mayor parte de la población mundial vivirá en áreas urbanas y el número de residentes urbanos en países en desarrollo se duplicará, alcanzando más de dos mil millones de habitantes (HABITAT, 2001). Este dramático traslado de la población de áreas rurales a urbanas no tiene precedentes y, con ello, surgen oportunidades y se presentan grandes desafíos. América Latina y el Caribe es una de las áreas más urbanizadas del mundo y el proceso está aún en marcha. En respuesta a los desafíos planteados por el acelerado proceso de urbanización de la población y la actividad económica de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo ha ampliado en forma sostenida su cartera de préstamos en apoyo de las ciudades financiando tanto la ampliación y el mejoramiento de los servicios urbanos, así como la construcción y ampliación de la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos locales y de las empresas de servicios públicos. En sus más de 40 años de actividad, el Banco ha prestado más de \$25 mil millones para financiar proyectos de de-

sarrollo urbano (todas las cifras mencionadas en este documento son en dólares de los Estados Unidos de 1996). Este volumen de préstamos representa cerca del 15% del total prestado por el Banco desde que iniciara sus operaciones en 1961<sup>1</sup>. El alcance y la complejidad de las actividades del Banco en apoyo al desarrollo urbano también han crecido en el transcurso de las décadas.

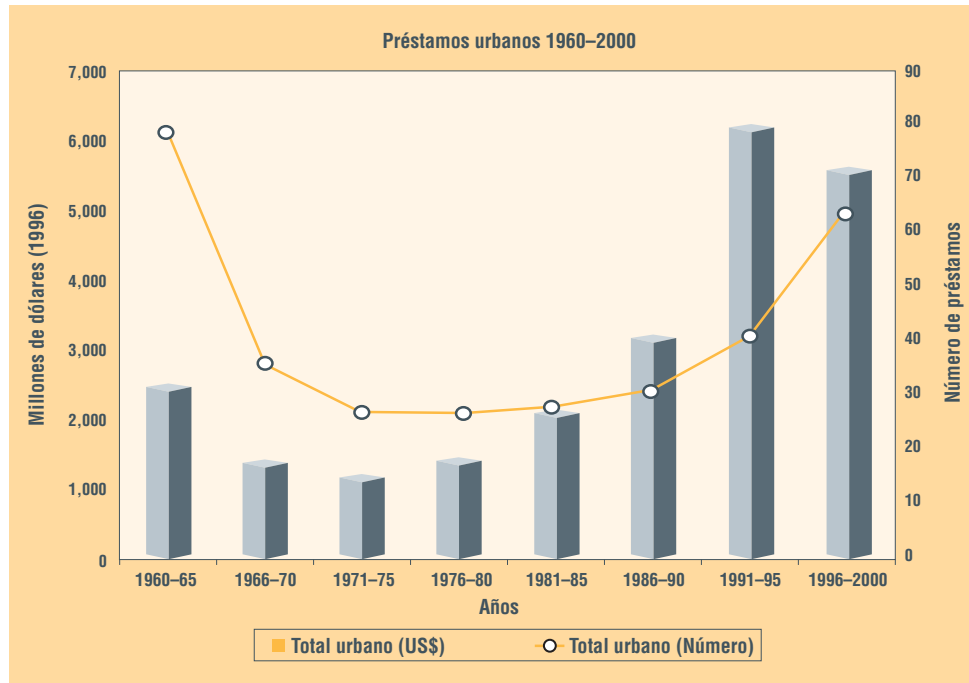
El propósito de esta publicación es presentar las características más relevantes de los préstamos y las actividades de cooperación técnica del Banco en apoyo al desarrollo urbano. Asimismo, analiza las oportunidades y desafíos que el Banco enfrenta en sus esfuerzos por asistir a los países prestatarios en aprovechar plena-

<sup>1</sup> Adicionalmente, más de \$13 mil millones en préstamos aprobados benefician directamente a áreas urbanas ya que financian inversiones de capital, actividades de desarrollo técnico e institucional, y el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, que están, en su mayoría, ubicadas en ciudades.



**FIGURA 1**  
**Tendencias del proceso de urbanización**  
(porcentaje de la población total)

**FIGURA 2**  
**Préstamos de desarrollo urbano en intervalos quinquenales**  
*(en millones de dólares de los Estados Unidos de 1996)*



mente las oportunidades de desarrollo social y económico que les ofrece el proceso de urbanización.

El documento contiene cuatro secciones. Tras esta introducción, la segunda sección presenta el contexto en el cual se sitúan las operaciones urbanas del Banco analizando las megatendencias que enmarcan el proceso de desarrollo socioeconómico de la región: urbanización de la población, globalización de las economías, descentralización del gobierno y degradación ambiental. La tercera sección da cuenta de la trayectoria de los préstamos del BID en apoyo a las ciudades analizando en detalle las actividades del Banco

en las áreas de vivienda, desarrollo municipal, programas integrados de desarrollo urbano, transporte, gestión ambiental y saneamiento. En esta sección se describen proyectos financiados por el Banco a fines de los años 1990 y principios de los años 2000 que muestran como el enfoque del Banco se pone en práctica. La sección final explora el camino por delante, analizando los desafíos emergentes en desarrollo urbano y la respuesta del Banco. El Anexo contiene la información sobre el número de proyectos y monto prestado por el Banco para desarrollo urbano en sus más de 40 años de operaciones (1961-2003).



**Tendencias globales  
y regionales: el contexto,  
crecientemente complejo, de  
la respuesta del Banco  
frente al desafío urbano**





## Urbanización de la población y las actividades económicas

América Latina ha tenido una historia urbana única en la que se destacan el notable esfuerzo fundacional que en la primera mitad del siglo XVI estableciera la mayor parte de las ciudades que hoy componen la estructura urbana de la región, y el explosivo crecimiento experimentado por estas ciudades en la segunda mitad del siglo XX. La distribución espacial de las ciudades obedeció a las necesidades de los poderes coloniales, de tal modo que los colonos españoles y portugueses se establecieron ya sea en lugares apropiados para el comercio (como Salvador de Bahía), donde el trabajo local fuera abundante (Bogotá), donde ya existiesen asentamientos importantes (Ciudad de México) o hubiese importantes lugares de culto de la población indígena (Quito). Este proceso dejó a la región bien dotada de asentamientos urbanos que albergaron a la administración colonial y controlaron el comercio y la explotación de los recursos naturales de la región. La independencia política de las colonias no introdujo cambios significativos en la estructura heredada pero sí modificó el papel de algunas ciudades, otorgándoles mayor relevancia a las capitales nacionales, donde se concentraban las nuevas elites locales. Después de la Segunda Guerra Mundial, gran parte del crecimiento económico

ocurrió en los centros urbanos a medida que los países adoptaban políticas de sustitución de importaciones para promover el proceso de industrialización. La gente emigró a las ciudades en busca de mejores oportunidades de trabajo y acceso a los servicios básicos ausentes en áreas rurales. La concentración de la población y de la actividad económica condujo en muchos casos a la formación de complejas ciudades-región, algunas muy integradas a los mercados globales, las que hasta la fecha lideran el proceso de crecimiento económico de sus respectivas economías.

En el año 2000, las ciudades latinoamericanas alojaban el 75% de los 507 millones de habitantes de la región, y ya en 1990 generaban más de la mitad del producto interno bruto de los países (HABITAT, 2001) Se espera que en las próximas décadas generen más del 80% del crecimiento del PIB (Banco Mundial, 1991). Los cambios ocurridos son de gran magnitud. A principios del siglo XX, sólo una de cada cuatro personas vivía en áreas urbanas (definida como asentamientos de 2 mil o más habitantes), en tanto que a comienzos del siglo XXI la relación se revirtió completamente por cuanto tres de cada cuatro personas vivían en ciudades. En 1900 no había ninguna ciudad en la región con un millón de habitantes; sin embargo, en el año 2000 existían 49 ciudades de este tamaño (el doble del número que había en 1975) y cuatro de ellas estaban entre las 10 ciudades más grandes del mundo, las megaciudades (aglomeraciones urbanas de más de 10 millones de habitantes) de

	1950	1950-1975	1975	1975-2000	2000
<b>Población total</b>	179.050		319.893		523.875
Aumento de la población total		140.843		203.982	
Población urbana	74.484		196.094		401.287
Aumento de la población urbana		121.610		205.193	
% del total de población urbana	41,6%		61,3%		76,6%
<b>Aglomeraciones sobre 1 millón</b>					
Población	16.785		69.534		153.995
Número	7		21		47

Fuente: HABITAT, 2001

**TABLA 1**  
**Tendencias de la urbanización, 1950-2000**  
(Cifras de población)

Ciudad de México con 16,6 millones, São Paulo (16,5 millones), Buenos Aires (11,6 millones) y Río de Janeiro (10,2 millones). Otras tres ciudades de la región (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) tienen poblaciones de más de 5 millones. Se espera que el proceso de urbanización continúe y que para el año 2025 cerca del 85% de la población de América Latina estará viviendo en ciudades. En décadas recientes, ciudades de tamaño intermedio, con poblaciones entre 200.000 y 1.000.000, han experimentado un notable dinamismo demográfico y económico, y han crecido más rápidamente que el resto de las ciudades.

La urbanización ha resultado ser un buen negocio para la región. La concentración de población y actividades económicas en las ciudades ha generado un progreso notable. La urbanización ha ido siempre acompañada por crecimiento en el ingreso per cápita. En la mayoría de los países de la región en el periodo 1975–2000 se observa una consistente y positiva relación entre el aumento de la proporción de la población que vive en áreas urbanas y el au-

mento del PIB per cápita. Con pocas excepciones, un grado mayor de urbanización fue siempre acompañado de un producto per cápita más alto. Aún más, las economías de los países más urbanizados han crecido más rápido que las de los menos urbanizados. Lo anterior se debe al hecho de que la productividad de las empresas y mano de obra urbanas es significativamente más alta que la de sus contrapartes rurales. Como resultado de las mejores oportunidades de empleo, mayores ingresos y un mejor acceso a los servicios públicos, los estándares de vida de la población urbana son también superiores a los de los habitantes rurales. Las ciudades son los motores del crecimiento económico en Latinoamérica y ofrecen a sus poblaciones las mejores oportunidades de progreso social y económico. Esto lo muestra el hecho que pese al masivo crecimiento de la población en ciudades (más de 200 millones de habitantes se incorporaron en sólo 25 años entre 1975 y 2000), el porcentaje de la población pobre de áreas urbanas se mantuvo alrededor del 30% (HABITAT 2001).

**FIGURA 3**  
**Urbanización mundial**  
**y PIB per cápita,**  
**1975–2000**

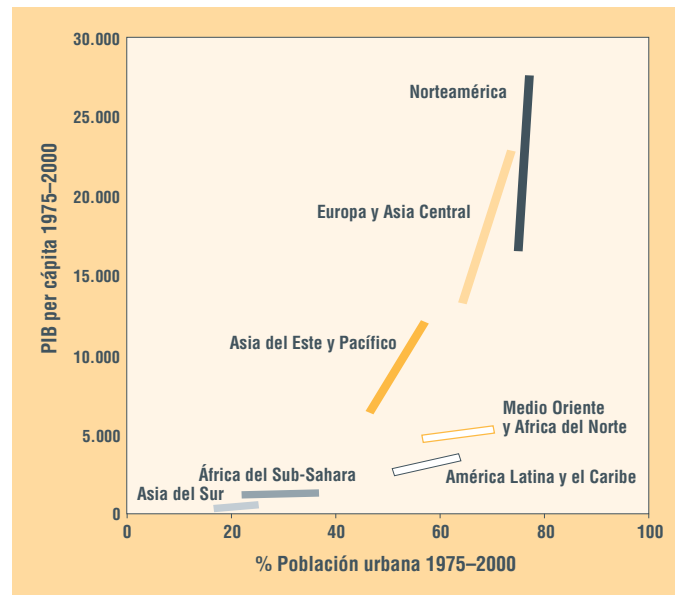
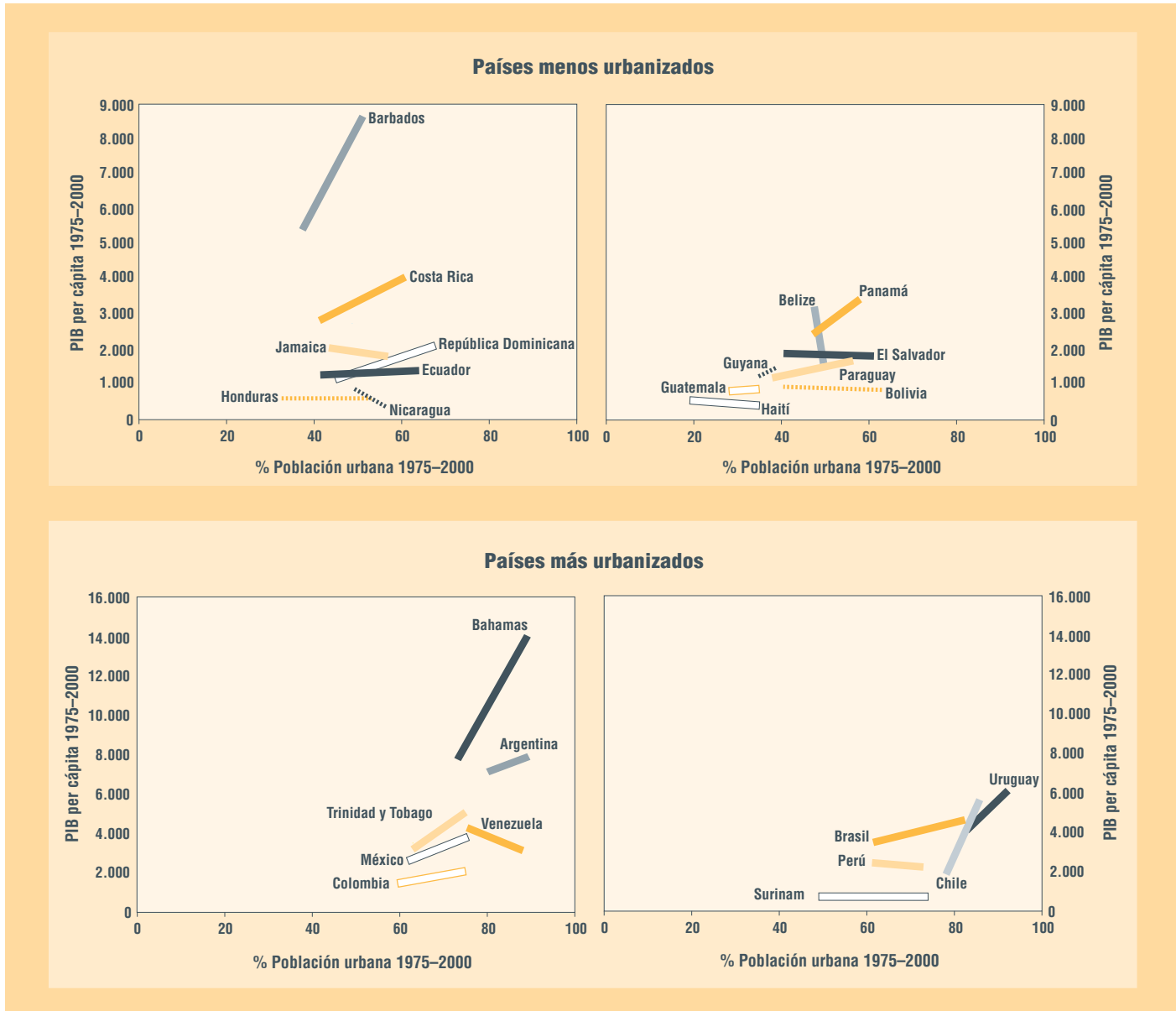




FIGURA 4

### América Latina y el Caribe. Urbanización y producto interno bruto per cápita, 1975–2000



La concentración de actividades económicas y población en las ciudades ha aumentado la productividad de las empresas y mejorado las condiciones de vida.



No obstante el progreso logrado, la pobreza urbana todavía se presenta como un desafío significativo ya que 1 de cada 3 habitantes urbanos no cuenta con suficientes ingresos para cubrir sus necesidades básicas. El número de pobres urbanos excede con creces el número de pobres rurales, aunque el porcentaje de la población rural que vive en pobreza es mayor. Las causas de la pobreza urbana son muchas y complejas; algunas son económicas mientras otras son sociales y culturales. La economía urbana ha revelado una persistente incapacidad de proveer empleos formales para todos aquellos que buscan trabajo en las ciudades. Como resultado, se ha producido un acelerado crecimiento del empleo informal, menos productivo, menos estable y peor pagado que el empleo en el sector formal. El sector informal, predominantemente en áreas de servicios, actualmente genera más del 70% de los nuevos empleos en ciudades y constituye el tipo de ocupación que más ha crecido en las últimas décadas. La incorporación de esta fuerza de trabajo a la

economía formal —donde los niveles de sueldos, protección social y productividad son más altos— constituye el principal desafío de la política de desarrollo económico urbano (Brakarz, Greene y Rojas, 2002). La pobreza urbana puede resultar en una acumulación de problemas para la población afectada. Las pobres condiciones de vivienda y la ocupación de áreas marginales de la ciudad los enfrentan a múltiples riesgos de salud originados en las malas condiciones sanitarias y la contaminación del medio ambiente. Asimismo, enfrentan una mayor incidencia de crimen y violencia, y mayor vulnerabilidad a accidentes y desastres naturales, así como a la ruptura de las redes tradicionales de seguridad familiar y comunitaria, sometidas a tensiones por las necesidades básicas insatisfechas (Banco Mundial, 2000). Las ciudades ofrecen a los gobiernos la mejor oportunidad para enfrentar los problemas de la pobreza ya que en ellas es más fácil que en las áreas rurales llegar a los pobres con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de

vida, aumenten sus activos de capital humano y físico, y su capacidad de generar ingresos.



### **Ciudades compitiendo en una economía cada vez más globalizada**

La globalización no es un fenómeno nuevo. En el pasado ha habido períodos de intenso intercambio económico y cultural entre países distantes, pero su manifestación más reciente presenta características significativamente diferentes a las de episodios anteriores. Los procesos globales actuales funcionan a una velocidad muchísimo mayor y operan a una escala mucho más grande de lo que el mundo vio en el apogeo del poderío de los imperios español y británico durante los

siglos XVII y XIX, respectivamente. El alcance de las conexiones globales es más amplio y su dinámica crea nuevos niveles de complejidad (HABITAT, 2001). La amplia liberalización del comercio, de los mercados financieros y laborales benefician a toda la población con más empleo y productos más baratos, pese a que su impacto no se distribuye en forma pareja. La globalización ha aumentado la movilidad del capital y el conocimiento, y ha dejado en las ciudades los factores de producción menos móviles, el capital físico y la mano de obra no especializada.

El contexto económico global contemporáneo presenta desafíos significativos para las ciudades en América Latina y el Caribe, y tiene impactos significativos en aquellas ciudades donde se concentran las operaciones económicas globalizadas. Las ciudades compiten entre sí por los factores de producción más móviles, capital, conocimiento y mano de obra especializada, de modo de estimular el crecimiento económico local atrayendo actividades



**La producción de las ciudades latinoamericanas compete en mercados crecientemente globalizados.**

manufactureras y de servicios para satisfacer demandas de los mercados mundiales. A medida que aumenta la competencia, las desventajas de aquellas áreas urbanas más pequeñas en relación con ciudades de tamaño mediano y las grandes áreas metropolitanas se hacen más evidentes ya que la mayor parte de la inversión fluye hacia las ciudades con mayores economías de aglomeración. Hay diferencias crecientes entre las ciudades-región bien posicionadas en los mercados mundiales y las ciudades y territorios rezagados en el proceso de integración. Incluso las ciudades que son capaces de atraer inversión extranjera y local enfrentan desafíos importantes dadas las condiciones bajo las cuales opera la economía transnacional. Entre estos destacan los cambios en las modalidades de empleo —que cada vez más están ligadas a proyectos específicos y no empresas, basadas en el conocimiento, y generando ocupaciones menos protegidas y menos estables— y una tendencia hacia una economía impulsada por el sector de servicios —que requiere de mano de obra calificada— impiden que muchos habitantes urbanos disfruten de los beneficios del crecimiento econó-

mico. La integración global ha sido acompañada por el empeoramiento de la distribución del ingreso en la mayoría de los países, y estas diferencias se vuelven dramáticamente visibles en las ciudades. Entre los problemas emergentes, además de la expansión de empleo informal ya mencionada, destacan el creciente aislamiento espacial y la exclusión social de los pobres que no pueden acceder a vivienda en buenas localizaciones, la fragmentación de redes sociales informales y la agudización de problemas sociales latentes.



### Descentralización para mayor eficiencia y equidad

Una de las características más notables de la reciente evolución en la administración de ciudades en América Latina y el Caribe ha sido el proceso de descentralización, la sostenida y creciente trans-

**TABLA 2**  
**Niveles de descentralización por país**

Énfasis del esfuerzo por descentralizar	Niveles de descentralización (% del gasto público ejecutado por gobiernos subnacionales)		
	Más de 20%	Entre 10 y 20%	Menos de 10%
Nivel intermedio (estados y provincias)	Argentina (49,3) Brasil (45,6) México (25,4) Venezuela (19,6)	Perú (10,5)	
Nivel local (municipalidades)	Colombia (39,0) Bolivia (26,7)	Uruguay (14,2) Chile (13,6) Honduras (12,3) Guatemala (10,3)	Ecuador (7,5) Trinidad y Tobago (7,2) Paraguay (6,2) El Salvador (6,0) Nicaragua (5,2) Panamá (3,2) República Dominicana (2,9) Costa Rica (2,3) Barbados (0,0) Bahamas (0,0)

Fuente: BID, 1997a.



La descentralización de funciones, recursos y poder de decisión a los gobiernos locales permite mayor participación de la comunidad en las decisiones que la afectan.

ferencia de funciones a los gobiernos locales. Buscando aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, los gobiernos nacionales procuran mejorar la provisión de servicios e infraestructuras transfiriendo la responsabilidad a los gobiernos subnacionales, más en sintonía con las necesidades de las economías locales y más capaces de trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil que los órganos del gobierno central<sup>2</sup>. También se espera que los gobiernos subnacionales contribuyan a lograr una mayor equidad en el proceso de desarrollo entregando servicios públicos como salud, educación y saneamiento, que son insumos fundamentales para el bienestar de la población, y claves para alcanzar una mayor equidad tanto entre los diferentes grupos de la sociedad como entre las distintas partes del territorio. Argentina, Brasil y Colombia están en la actualidad muy descentralizados mientras que Bolivia, México y Venezuela han hecho avances importantes. Aún queda mucho espacio para des-

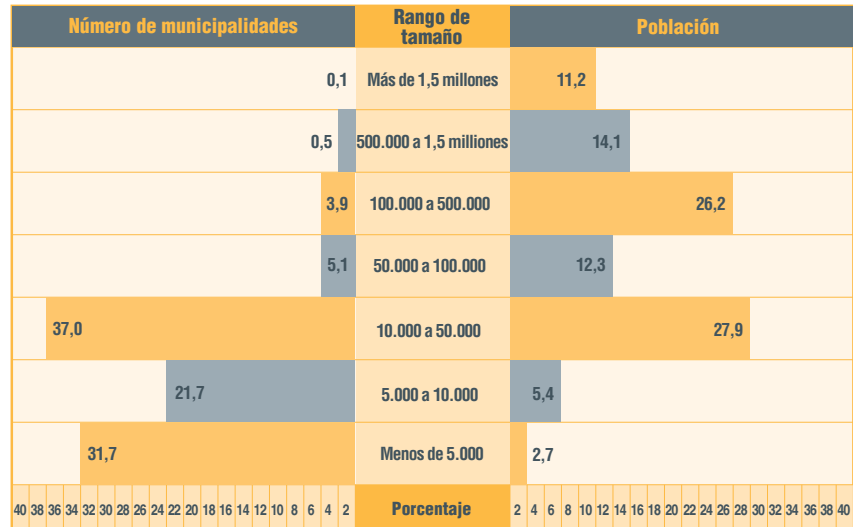
centralizar ya que en América Latina y el Caribe sólo el 15% de los gastos de gobierno están en las manos de autoridades locales, en comparación al 35% en los países industrializados, y la tendencia descentralizadora está bien asentada en la región.

En la mayoría de los países de la región, los gobiernos locales se están tornando más democráticos. En 1980, sólo tres países elegían sus alcaldes por voto popular en tanto que en 1997, 17 de los 26 países miembros prestatarios del Banco tenían elecciones directas de alcaldes. En otros seis, los alcaldes fueron designados por consejos municipales electos (BID, 1997a).

En términos de la capacidad institucional para asumir responsabilidades adicionales, el panorama es complejo. La capacidad

<sup>2</sup> Los gobiernos subnacionales abarcan una amplia variedad de entidades con jurisdicción sobre territorios dentro de una nación, incluyendo estados, provincias, regiones, y municipalidades.

**FIGURA 5**  
**Número de**  
**municipalidades**  
**y población**  
*(en porcentajes)*



Fuente: BID 2001a.

financiera e institucional de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe varía ostensiblemente. Existen más de 100 estados y provincias (también conocidas como departamentos o regiones) y más de 15 mil municipalidades. Algunos estados poseen poblaciones muy numerosas (el estado de Bahía en Brasil y la provincia de Buenos Aires en Argentina tienen más habitantes que la mayoría de los países en la región) y otros son los motores económicos de sus países (el estado de São Paulo es responsable de más del 50% de la producción industrial de Brasil). Asimismo, existen estados pequeños y pobres que disponen de menos recursos que una municipalidad de tamaño mediano. Se observan enormes diferencias en la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. Hay municipios, como São Paulo, Buenos Aires y México DF, cuyas capacidades institucionales son superiores a las de muchos estados pequeños, y comandan significativos recursos financieros, en tanto que algunas muni-

cipalidades pequeñas a menudo no disponen ni siquiera de personal permanente y enfrentan agudas dificultades financieras. No obstante, la situación actual de la región tiene aspectos positivos. La mayor parte de la población (sobre el 60%) vive en municipalidades con 50 mil habitantes o más, un tamaño demográfico que puede sostener gobiernos locales capaces de proveer servicios eficientes. Aún más, el surgimiento de las ciudades de tamaño mediano como actores importantes en el desarrollo social y económico de la región resulta ventajoso ya que, si se les gobierna en forma adecuada, son capaces de prestar servicios en forma eficiente. La descentralización se estrella frecuentemente con una legislación que regula las relaciones intergubernamentales obsoleta o muy desactualizada. La devolución o redistribución de responsabilidades no ha sido siempre apoyada con la correspondiente asignación de recursos o con los incentivos adecuados para que los gobiernos locales recauden los ingresos suficientes.



## Degradación ambiental

Uno de los problemas más mencionados del proceso de urbanización y del rápido crecimiento de las áreas urbanas es el impacto negativo que las ciudades ejercen sobre el entorno natural. A medida que se expanden, las ciudades demandan de sus territorios volúmenes crecientes de bienes y servicios ambientales: tierra para expandir el área urbanizada; agua y energía para la población y las actividades económicas; tierra, agua y aire para depositar desechos. Estas demandas a menudo sobrepasan la capacidad de carga del medio ambiente al punto que resultan en contaminación del aire, tierra y agua, pérdida de terrenos agrícolas y forestales, y la degradación general de la calidad del entorno natural de las ciudades. Los gobiernos locales y nacionales están respondiendo a estos desafíos por medio de la planificación

y regulación del impacto del crecimiento sobre el medioambiente, y a través de inversión en descontaminación.

En saneamiento se han alcanzado avances notables tras décadas de inversión para ampliar el acceso de la población urbana y rural a agua potable, y con las reformas institucionales promovidas por la descentralización y privatización parcial de los servicios públicos de saneamiento. Algunos países dan cuenta de una cobertura casi total de agua potable para la población urbana aunque los déficit en los servicios de disposición sanitaria de desechos permanecen altos. Asimismo, las cifras agregadas de cobertura de servicios sanitarios en las áreas urbanas ocultan los déficit significativamente mayores que enfrentan los hogares pobres que viven en la periferia o en asentamientos informales del interior de las ciudades. La rápida expansión de las ciudades (principalmente las grandes áreas metropolitanas) por medio de asentamientos ilegales o bajo los estándares establecidos, aumenta continuamente



El rápido crecimiento de las actividades económicas y la población genera impactos ambientales que las ciudades deben mitigar.



el número de personas afectadas por el problema. En las ciudades de América Latina los servicios de recolección de desechos sólidos aparte de proveer una limitada cobertura a comunidades de bajos ingresos, generalmente carecen de procedimientos sanitarios de eliminación de los desechos. La eliminación de residuos industriales y tóxicos representa un desafío significativo y que ha sido abordado en forma poco sistemática en la mayoría de las ciudades. La expansión de la economía urbana y el crecimiento de la flota de vehículos motorizados han aumentado la contaminación del aire en la mayoría de las ciudades. La falta de regulaciones de uso del suelo y de mecanismos adecuados para asegurar su cumplimiento, unida a la ocupación de terrenos inapropiados por familias de bajos ingresos para instalar viviendas precarias, aumentan la vulnerabilidad de la población a los desastres naturales. Las ciudades de tamaño mediano enfrentan un difícil reto ambiental y están ganando prioridad en los programas de los gobiernos ya que deben absorber el rápido crecimiento demográfico y económico que están experimentando con una capacidad insuficiente de proveer servicios.

Los gobiernos nacionales y locales están cada vez más conscientes de los problemas que a largo plazo representa la degra-

dación del medio ambiente urbano y están emprendiendo reformas institucionales y efectuando inversiones para mejorar el precario historial ambiental de la región, particularmente en lo relativo a la contaminación del aire. Soluciones bien conocidas, como el control de fuentes fijas de contaminantes y la introducción de un transporte público más eficiente que desaliente el uso de automóviles están estabilizando o reduciendo la contaminación del aire en ciertas ciudades, pese al crecimiento sostenido de la economía y la población. Las ciudades también están invirtiendo en el tratamiento de aguas servidas y en prácticas sanitarias de disposición de desechos sólidos. Programas de privatización de servicios públicos, bien diseñados y supervisados, así como nuevas formas de asociación entre los sectores público y privado para la ampliación de servicios, están desempeñando un papel importante en la reducción de estos problemas en muchas ciudades. Un buen desempeño futuro en materias ambientales dependerá del uso integrado y coordinado de una gran variedad de instrumentos que van desde una adecuada planificación del uso del suelo urbano hasta la implantación de incentivos para una buena administración de recursos de parte del sector público y privado.





**Evolución de los préstamos  
urbanos del Banco  
Interamericano de Desarrollo**



En el transcurso de cuatro décadas de actividad, los préstamos para desarrollo urbano que ha otorgado el Banco han experimentado cambios significativos coincidiendo, a grandes rasgos, con la evolución de los procesos de urbanización y descentralización de la región, y la creciente inquietud frente a los problemas del medio ambiente. Los primeros préstamos se centraron en dar respuesta a las demandas más críticas que presentaba la acelerada urbanización: las carencias de agua potable y alcantarillado en las áreas urbanas en rápido crecimiento y la escasez de viviendas. Por consiguiente, durante gran parte de la década de los años sesenta, la cartera urbana del Banco tuvo como temas dominantes la vivienda y el saneamiento. La década de los setenta fueron años de préstamos reducidos, en su mayoría dedicados a saneamiento, todavía una necesidad imperiosa en gran parte de las ciudades. En la década de los ochenta se observó un aumento en el interés por préstamos urbanos, particularmente en apoyo al desarrollo municipal, una respuesta al proceso de descentralización en marcha en la región. El sector de saneamiento conservó su importancia en la cartera del Banco así como las operaciones de vivienda para hogares de bajos ingresos —en su mayoría bajo la forma de programas de lotes con servicios y de mejoramiento de barrios— que aumentaron como respuesta a la incidencia crecien-

te de asentamientos informales en las ciudades. Los años noventa le agregaron mayor complejidad a la cartera urbana. Junto con los préstamos municipales, los cuales crecieron de manera significativa al unísono con los sostenidos esfuerzos de descentralización, hubo un renovado interés por préstamos para vivienda, pero esta vez para apoyar reformas en todo el sector. La demanda por préstamos en apoyo a nuevas áreas de inversión también creció en los años noventa, incluyendo la recuperación del patrimonio urbano, transporte urbano y limpieza del medio ambiente, así como programas para abordar problemas sociales en aumento, tales como la violencia, exclusión social y espacial, y la población que vive en las calles.



## Vivienda

La participación del Banco en el sector vivienda muestra cambios importantes de enfoque y volumen de préstamos. El Banco otorgó préstamos de vivienda en los años sesenta, se retiró del sec-

Área de préstamo	Cantidad prestada		Número de préstamos	
		%		%
Vivienda	3.028,3	11,9	65	17,1
Mejoramiento de barrios	1.476,4	5,8	20	5,3
Desarrollo urbano integrado	1.429,5	5,6	13	3,4
Preservación del patrimonio	137,1	0,5	4	1,1
Desarrollo municipal	6.040,7	23,7	69	18,2
Transporte urbano	1.139,7	4,5	14	3,7
Medio ambiente urbano	1.681,3	6,6	14	3,7
Saneamiento	10.574,4	41,5	181	47,6
<b>Total de préstamos urbanos</b>	<b>25.507,5</b>	<b>100</b>	<b>380</b>	<b>100</b>
<b>Total de préstamos del Banco</b>	<b>175.312,6</b>		<b>3.100</b>	

Fuente: Anexo

**TABLA 3**

**Préstamos urbanos del BID 1961–2003**  
(en millones de dólares de los Estados Unidos de 1996)

tor en los setenta y volvió a prestar en los ochenta, aunque restringió sus operaciones a proyectos de lotes con servicios. Los primeros préstamos del Banco fueron para la construcción de viviendas terminadas destinadas a hogares de bajos ingresos, un esfuerzo bien intencionado aunque insostenible, orientado a ayudar a los países a enfrentar la aguda falta de viviendas originada en el rápido crecimiento de la población urbana. Las casas financiadas por el Banco terminaron siendo inalcanzables para los hogares que se proponía beneficiar, incluso otorgando préstamos subsidiados. Finalmente las viviendas construidas por estos programas fueron adquiridas por hogares de mayores ingresos, en tanto que los préstamos subsidiados erosionaron el capital de las instituciones de gobierno que financiaban las viviendas, impidiendo la reproducción de los mecanismos de financiamiento y

producción de viviendas. Esto condujo al abandono de los préstamos para viviendas en la década de los setenta y su reemplazo en los años ochenta por préstamos que ofrecieran soluciones de lotes con servicios para los hogares de bajos ingresos. El bajo estándar de las soluciones habitacionales tenía como fin desalentar a los hogares de mayores ingresos de adquirirlos asegurando la focalización de los programas. Sin embargo, en la mayoría de los países, la ausencia de soluciones habitacionales para los hogares de ingresos medios los llevó a desplazar a los hogares de ingresos más bajos como los destinatarios finales de estos proyectos.

El reconocimiento de estos fracasos y el éxito de la reforma del sector vivienda en Chile condujo a que los países prestatarios solicitaran al Banco apoyo para introducir reformas en todo el sec-

**FIGURA 6**  
**Áreas cubiertas**  
**por los préstamos**  
**del BID para**  
**desarrollo urbano,**  
**1960–2000**

	Componente	Década				
		1960	1970	1980	1990	2000
Temáticas emergentes	Inclusión social					■
	Desarrollo económico local					■
Desarrollo municipal	Desarrollo subnacional					■
	Gestión fiscal de los municipios				■	■
	Infraestructura municipal			■	■	■
Desarrollo urbano integrado	Recuperación de áreas urbanas centrales					■
	Preservación de áreas urbanas patrimoniales				■	■
	Programas de desarrollo urbano integrado			■	■	■
Vivienda	Reforma del sector vivienda				■	■
	Mejoramiento de barrios			■	■	■
	Lotes con servicios		■	■		
	Viviendas terminadas	■				
Transporte urbano	Sistemas de transporte urbano				■	■
	Infraestructura de transporte			■	■	■
Saneamiento	Medio ambiente urbano				■	■
	Saneamiento urbano	■	■	■	■	■

	Enfoque					
	Viviendas terminadas	Lotes con servicio	Mejoramiento de barrio	Facilitar los mercados de la vivienda		
	Década					
	1960	1970	1980	1990	2000	
Componentes	Desarrollo de la industria de la construcción					■
	Desarrollo de la industria de bienes raíces					■
	Reforma de los mercados de terrenos urbanos					■
	Desarrollo de los mercados financieros					■
	Microcrédito para la vivienda					■
	Desarrollo del mercado hipotecario secundario				■	■
	Desarrollo del mercado hipotecario primario				■	■
	Apoyo público a la construcción progresiva de viviendas				■	■
	Subsidios directos en apoyo a la demanda				■	■
	Reforma institucional del sector vivienda				■	■
	Desarrollo comunitario				■	■
	Programas de mejoramiento de barrios			■	■	■
	Programas de lotes con servicios		■	■		
	Desarrollo de instituciones gubernamentales de viviendas	■		■		
	Casas terminadas	■				
	Casas terminadas para familias de bajos ingresos y desarrollo institucional	Programas de lotes con servicios para familias de bajos ingresos	Programas de lotes con servicios para familias de bajos ingresos, mejoramiento de barrios y fortalecimiento institucional	Apoyo al desarrollo del sector vivienda y programas de mejora de barrios	Reforma del sector vivienda	
	Tipo de proyecto					

**FIGURA 7**  
Evolución de los componentes de los préstamos para vivienda

tor vivienda (Rojas, 2001). En los años noventa, el Banco expandió sus préstamos de vivienda centrandó sus operaciones en reformas sectoriales para ampliar la capacidad de los mecanismos de pro-

ducción y financiamiento de viviendas para atender las necesidades de hogares de bajos ingresos. La reforma sectorial se orientó a facilitar la operación de los mercados de vivienda para mejorar su

**CUADRO 1****Puntos centrales de la política de desarrollo urbano y vivienda del Banco (OP-751)**

El Banco proporciona apoyo selectivo a proyectos que contribuyen a desarrollar la capacidad de los países prestatarios para responder al desafío del crecimiento urbano y mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos, de acuerdo con las prioridades establecidas por cada país. Este respaldo se ofrece bajo las modalidades de préstamos o asistencia técnica para operaciones que persiguen las siguientes metas:

- El financiamiento de proyectos que contribuyen a la generación de ingresos y oportunidades de empleo productivo, especialmente para los sectores de bajos ingresos.
- El mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios urbanos básicos para la población en las ciudades, especialmente para los sectores de ingresos bajos.
- La reducción de los efectos adversos del crecimiento urbano en el medio ambiente.
- El fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciudades y el mejoramiento del funcionamiento interno de las ciudades.
- El aumento de la eficacia de las instituciones responsables de la formulación y administración de políticas y programas de desarrollo urbano.

En el sector vivienda, el Banco alienta a los gobiernos a que formulen políticas que movilicen en forma eficiente recursos privados y públicos para ayudar a los hogares a solucionar sus problemas habitacionales. Las actividades del Banco en vivienda incluyen:

- Apoyar políticas, programas y proyectos sostenibles destinados a mejorar las condiciones habitacionales de los hogares de bajos ingresos.

- Mejorar la eficiencia de la acción del sector público tanto como facilitador de iniciativas del sector privado como en la administración de los recursos públicos asignados al sector.
- Promover la eficiencia de los mercados de vivienda, como los de suelo urbanizado, financiamiento, materiales y servicios de construcción.

El Banco proporciona financiamiento para programas y proyectos que mejoran directamente las condiciones de las viviendas de la población de bajos ingresos, ya sea ampliando la disponibilidad de nuevas soluciones habitacionales o mejorando los asentamientos y viviendas existentes. El Banco financia programas de subsidios públicos para la vivienda, en tanto se demuestre que sean medios eficientes y equitativos para promover mejoras en las condiciones habitacionales de las familias de bajos ingresos y se administren en forma transparente y con objetivos bien definidos.

El Banco provee asesoría sobre políticas, cooperación técnica y financiamiento para el diseño y puesta en marcha de reformas sectoriales destinadas a eliminar las restricciones a la asignación eficiente y equitativa de los recursos destinados al sector vivienda. Lo anterior incluye el mejoramiento del marco regulador para la producción y comercialización de viviendas, la promoción de eficientes mercados de terrenos urbanos, el establecimiento de mecanismos de financiamiento de viviendas, eficientes y sostenibles, promoción de la inversión privada en viviendas de arriendo, y el desarrollo de una industria de la construcción eficiente y competitiva. El Banco promueve la solución a las deficiencias en los mecanismos de financiamiento de viviendas en tanto se enmarquen en políticas eficientes del sector financiero.

eficiencia, sacando al sector público de la construcción o financiamiento directo de las viviendas y centrando su atención en el mejoramiento del entorno regulativo y en proveer subsidios directos que permitieran a los hogares de bajos ingresos adquirir soluciones habitacionales apropiadas con financiamiento hipotecario. Desde comienzos de los años ochenta, el Banco ha mantenido una cartera activa de préstamos para mejoramiento de barrios los que forman parte integral de las actividades del sector (Brakarz, Greene y Rojas, 2002). Para poder cubrir apropiadamente la variedad de actividades del Banco en el sector vivienda, el análisis que sigue se divide en dos partes: una que cubre las actividades en apoyo a reformas sectoriales y, la otra, sobre préstamos de mejoramiento de barrios.

### **Reforma del sector vivienda**

La década de los ochenta fue testigo de la consolidación gradual de un nuevo enfoque sobre vivienda económica y el financiamiento y gestión del sector vivienda. Enfoques centrados en promover la demanda por viviendas reemplazaron aquellos enfoques del pasado centrados en impulsar la oferta. El llamado “enfoque facilitador” de los mercados de la vivienda descansa en el sector privado como la principal fuente proveedora de viviendas y financiamiento de largo plazo respaldados por hipotecas para hogares de todos los tramos de ingresos, otorgándole al gobierno un papel de regulador y facilitador de los mercados de vivienda. Una característica clave del enfoque es que se centra en intervenciones que desencadenen y estimulen el potencial de los individuos, comunidades, promotores inmobiliarios, inversionistas y empresarios para que financien, construyan, vendan y amplíen viviendas. Se proponen dos cambios sustanciales a las prácticas tradicionales: (a) retirar al gobierno de la construcción y financiamiento directo de viviendas y, (b) concentrar las intervenciones gubernamentales en el desarrollo de los mercados fundamentales para el buen funcionamiento del sector, los de préstamos hipotecarios (primarios y secundarios) y los de provisión de terrenos urbanizados para uso residencial. Asimismo, se busca mejorar la eficiencia de la industria de la construcción. Bajo este enfoque, los hogares de

bajos ingresos reciben transferencias directas del gobierno en la forma de subsidios monetarios para permitirles comprar viviendas transadas en el mercado. Los subsidios son un suplemento de los ahorros de los hogares para la compra de una vivienda y se calibran de modo que les permitan acceder a financiamiento a través de préstamos hipotecarios otorgados por bancos privados con pagos mensuales que no superen un porcentaje del ingreso del hogar. El enfoque fue originalmente impulsado por las Naciones Unidas (HABITAT 1988) y adoptado por el Banco Mundial a comienzos de los años noventa (Banco Mundial, 1993) y por el BID poco después (BID, 1995a).

Este enfoque expandido a la reforma del sector unido a los múltiples vínculos que tienen las actividades de producción, comercialización y financiamiento de viviendas con los sectores financieros y reales de la economía, y conjuntamente con el efecto que las buenas condiciones de vivienda tienen sobre la calidad de vida de la población, lleva a que los préstamos del sector vivienda sean buenos instrumentos para abordar problemas de pobreza ya que tienen impactos sobre la salud, el empleo y los activos físicos de los hogares pobres. Además permiten fortalecer el sector financiero, mejorar la disciplina fiscal y la descentralización de las operaciones de gobierno. En consecuencia, los préstamos de vivienda del Banco dejaron de ser simples préstamos de inversión con el solo objetivo de aumentar el parque de viviendas económicas. En la actualidad son multifacéticos instrumentos de apoyo a la reforma del sector que respaldan a los gobiernos en la adopción de un rol facilitador de la operación del sector vivienda, transfiriendo al sector privado, la sociedad civil y organizaciones comunitarias la responsabilidad por la construcción, financiamiento y gestión del proceso de producción y comercialización de las viviendas.

El concepto del sector público como facilitador de las operaciones del sector vivienda —no como el productor o único financista de viviendas— ha ganado terreno en muchos países. En la actualidad, existen varios esfuerzos en marcha en la región para fortalecer el sector de financiamiento de viviendas a través del desarrollo del crédito comercial y mercados hipotecarios, usando subsidios a la demanda a los cuales pueden postular hogares bajo un cierto

**CUADRO 2****Programas de vivienda de Ecuador I y II**

Los resultados logrados por dos préstamos otorgados a Ecuador muestran las virtudes del cambio de enfoque adoptado por el Banco a mediados de los años noventa con relación al sector vivienda. El primer préstamo, otorgado en 1999, se centró en aumentar la eficiencia en el uso de los recursos del gobierno central destinados a subsidiar hogares de bajos ingresos, y a incorporar al sector privado a la producción y financiamiento de viviendas económicas. El sector vivienda alcanzó logros notables como resultado de las reformas efectuadas. Apoyándose en el marco institucional y el sistema público de subsidios desarrollado en la primera operación, el Banco financió un segundo programa habitacional en 2002, incluyendo el fortalecimiento institucional de las entidades participantes, la ampliación del programa de subsidios para incluir la refacción de casas existentes además de la adquisición de viviendas nuevas, y el financiamiento de un componente de mejoramiento de barrios.

*Contexto y antecedentes.* Las ciudades ecuatorianas crecieron con rapidez en los años noventa debido a la migración rural-urbana mostrando tasas anuales de crecimiento demográfico superiores a 3,5%. En el año 2000, el 61% de los 12 millones de habitantes vivían en ciudades. Las condiciones de las viviendas urbanas son en general precarias. Hay poca disponibilidad de terrenos urbanizados para la producción formal de viviendas económicas, de modo que gran parte de las viviendas existentes han sido construidas informalmente. Entre 1990 y 2000, se levantaron 441.000 viviendas informales, de baja calidad y sin acceso a los servicios públicos. Cerca del 50% de la población urbana vive sin los servicios residenciales básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad. Estos problemas afectan principalmente a los más pobres, quienes no tienen acceso al sector habitacional formal. Aproximadamente 850.000 hogares viven allegados con otras familias y otros 350.000 viven en casas que no cumplen con los estándares

requeridos por la legislación urbana. La demanda anual por nuevas viviendas urbanas originada en los nuevos hogares asciende a 54.000 unidades. Durante décadas el gobierno asumió la responsabilidad de proveer vivienda a los hogares de bajos ingresos, actuando como promotor, constructor y agente financiero a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), actividad que resultó insostenible. En 1996 el BEV suspendió sus operaciones de préstamos hipotecarios y en 1998 se transformó en un banco de segundo piso.

*Características del programa.* En 1999 se lanzó un nuevo programa habitacional apoyado por un préstamo del BID de US\$62 millones y una contribución de US\$6,6 millones de Ecuador como contraparte. El programa tenía los siguientes objetivos: (1) promover una mayor participación del sector privado en la producción y financiamiento de viviendas nuevas; (2) mejorar el acceso de las familias de bajos ingresos a la vivienda a través del ahorro y subsidios directos; (3) usar los recursos públicos de una manera más equitativa y transparente; y, (4) promover reformas a las normas municipales de subdivisión de terrenos que facilite la producción formal de terrenos residenciales accesibles a los hogares de bajos ingresos. El estado transfirió la producción de viviendas al sector privado y se concentró en facilitar las operaciones del sector vivienda a través de un sistema transparente de subsidios, y la promoción de instituciones privadas que apoyen a las familias para acceder a dichos subsidios.

*Ejecución.* Durante la ejecución del primer programa se construyeron 65.000 casas; 110.000 hogares abrieron cuentas de ahorro y 48.000 se beneficiaron de subsidios. En 2002 el BID aprobó un segundo préstamo para consolidar las reformas y ampliar el alcance de las operaciones, de modo que se incluyeran subsidios para el mejoramiento y refacción de las casas existentes,



**CUADRO 2****Programas de vivienda de Ecuador I y II**

financiamiento para proyectos de mejoramiento de barrios y asistencia técnica a las instituciones involucradas en el sector vivienda, incluidos los gobiernos municipales. Un primer componente busca consolidar el esquema de subsidios directos e incluye el financiamiento de 12 mil subsidios para viviendas nuevas de US\$1.800 cada uno, beneficiando a 54.000 personas pertenecientes a hogares que perciben un ingreso mensual máximo de US\$360. Este subsidio le permite a los hogares que califican comprar casas de un precio promedio de US\$4.500 con un préstamo promedio de US\$2.250, al alcance de familias que tienen un ingreso mensual promedio de US\$200. El primer componente también incluye 14 mil subsidios para el mejoramiento de viviendas de US\$750 cada uno para financiar conexiones a los servicios públicos, construcción o renovación de baños y cocinas, y construcción, reparación y ampliación de techumbre por un valor que no exceda los US\$4.000 (excluido el precio del terreno) lo cual beneficia a 64.000 hogares. Un segundo componente financia proyectos integrados de mejo-

ramiento de barrios que promueven la incorporación física y social de los asentamientos informales a la ciudad formal por medio del mejoramiento de la infraestructura urbana, el suministro de servicios sociales y la regularización de la tenencia de los terrenos. El programa financiado por el segundo préstamo beneficiará a 3.600 familias ubicadas en seis municipalidades con poblaciones de más de 20.000 habitantes. La inversión promedio por familia es de US\$2.100, financiados en partes iguales por el gobierno central y los municipios. El tercer componente del programa es el fortalecimiento institucional, capacitación técnica y estudios sectoriales. El objetivo es diseñar y poner en marcha un sistema de cuentas de ahorro programado, apoyar a las municipalidades en la asignación de terrenos para viviendas sociales, identificar y solucionar cuellos de botella en la política de vivienda, introducir flexibilidad en las regulaciones de terrenos urbanos de modo de facilitar la existencia de viviendas de bajo costo y apoyar el proceso de legalización de los asentamientos informales y registro de propiedad.



Las reformas del sector vivienda que el Banco ha apoyado están movilizando al sector privado en la producción y financiamiento de viviendas económicas.

**CUADRO 3****Viviendas para hogares de bajos ingresos de Surinam**

El programa de albergues de Surinam ofrece un ejemplo innovador del enfoque integrado del sector vivienda, que se centra en una combinación de fortalecimiento institucional y la reorientación de un sistema de subsidios existente. Las deficiencias habitacionales en Surinam son abrumadoramente de carácter cualitativo y, por lo tanto, el préstamo del BID apoyó al gobierno a desarrollar un programa de mejoramiento de viviendas. El programa se centra en operaciones que benefician a barrios que cuentan con servicios y promueve la refacción y ampliación de viviendas así como la construcción de nuevas unidades. Esta estrategia conserva las redes sociales existentes y estimula el uso de la capacidad local para el mejoramiento de la situación habitacional de la población. El fortalecimiento de la capacidad institucional, financiera y organizacional para la construcción y mejoramiento de casas, con énfasis en la participación vecinal, no sólo garantizará beneficios de corto plazo, sino que la sostenibilidad de la iniciativa bien hacia el futuro.

*Contexto y antecedentes.* Surinam es un país relativamente pequeño con una población estimada en 436.000 (julio de 2002), con un crecimiento de sólo 0,55% anual. Desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta, el gobierno produjo directamente un gran número de unidades habitacionales y fue capaz de satisfacer la demanda. Los disturbios civiles en el interior del país de mediados de la década de los ochenta, interrumpieron la producción agrícola y obligaron a mucha gente del campo y pequeños pueblos a desplazarse al Gran Paramaribo, que actualmente concentra más de la mitad de la población total del país. Adicionalmente, desde la década de los ochenta ha habido una baja en los ingresos reales lo que se ha unido a altas tasas de interés en los préstamos hipotecarios (sobre 35% anual), cuellos de botella en los mercados de tierras y altos costos de los materiales de construcción redundando en que la vivienda pro-

ducida por el sector formal sólo esté al alcance de los hogares de altos ingresos. La producción formal satisface menos de la mitad de la demanda anual. Las viviendas de bajo costo eran tradicionalmente proporcionadas por el gobierno, el cual contrataba con grandes empresas constructoras la producción de unidades relativamente grandes (80 metros cuadrados) en grandes lotes (400 a 500 metros cuadrados). A pesar de que este método conducía a altos costos y grandes subsidios, el gobierno ha logrado construir el 20% del actual acervo de vivienda y distribuir un número considerable de lotes con servicios. Mientras muchos surinameses de ingresos bajos y medianos tienen una pequeña casa o un lote de terreno, la baja en los ingresos reales les ha impedido ampliar o refaccionar sus casas, o construir en los lotes. En cifras redondas a fines de los años 1990, 10.000 unidades en el Gran Paramaribo estaban seriamente deterioradas y necesitaban rehabilitación. Además, Paramaribo tiene cerca de 10.000 lotes vacantes, los cuales en su mayoría tienen servicios o están cerca de infraestructura troncal. Si se construyeran viviendas en estos 10.000 lotes se podrían cubrir las necesidades de la ciudad por, aproximadamente, dos décadas. Por lo tanto, la principal necesidad es la refacción del acervo de viviendas de ingresos bajos y moderados, y la construcción de nuevas viviendas en los terrenos ya distribuidos por el gobierno. En colaboración con el BID, el gobierno ha modificado su política habitacional de modo de abordar las necesidades actuales del sector.

*Características del programa.* El programa procura mejorar las condiciones de vivienda para aquellos hogares de ingresos bajos y medios comprometiendo a las instituciones financieras más sólidas del sector privado de Surinam, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de base para que los habitantes de barrios que cuentan con servicios puedan mejorar o construir

**CUADRO 3****Viviendas para hogares de bajos ingresos de Surinam**

sus casas. Al mismo tiempo, procura asegurar que las políticas del sector y los subsidios sean asignados de manera más eficiente, equitativa y transparente. Se trabaja con base en tres componentes para alcanzar estas metas. Primero, subsidios directos que estimulen la inversión de modo que aquellos hogares de ingresos bajos y medios puedan refaccionar sus casas o construir una nueva. Segundo, asistencia técnica a instituciones financieras, ONG y organizaciones de base para que fortalezcan su capacidad de participación en la ejecución del programa remunerándolos por la vía de honorarios ligados a su rendimiento. Finalmente, el programa procura asegurar la sostenibilidad del enfoque adoptado fortaleciendo la capacidad del sector público de promover la producción privada de viviendas para hogares de ingresos bajos y medios, y para reformar el marco de políticas y regulaciones del sector. El subsidio promedio del programa, equivalente a US\$2.100, es menos de un cuarto de lo que el gobierno anteriormente gastaba en la entrega de nuevas viviendas. Los hogares de bajos ingresos, que conforman dos tercios de los beneficiarios, accederán al subsidio haciendo una contribución de contrapartida para completar el financiamiento requerido para la refacción o construcción de su casa. De este modo, el componente de inversión del programa puede operar sin financiamiento hipotecario cuando las tasas de interés se elevan a niveles inalcanzables, permitiendo que el programa se adapte a condiciones macroeconómicas cam-

biantes. Los hogares de ingresos medios tendrán acceso a este programa de subsidios con un préstamo hipotecario a tasas de mercado, así como sus propios ahorros para financiar la construcción de una unidad en sus terrenos. La asistencia técnica ayudará al gobierno a racionalizar su sistema de traspaso de terrenos y reducir otros cuellos de botella como los altos costos de los materiales de construcción, y apoyar a instituciones financieras que asisten a hogares de bajos ingresos

*Ejecución.* Para ejecutar las tareas principales, el programa emplea instituciones competentes del sector privado y no gubernamental. La unidad de ejecución del gobierno fija la política, coordina y supervisa a estas organizaciones privadas. Esta sociedad estratégica entre prestamistas, ONG, comunidades de base y contratistas construye la capacidad a largo plazo y el interés de estas organizaciones en asistir a hogares de bajos y medianos ingresos. Los propietarios de casas que califiquen en los vecindarios seleccionados deciden cuál será el tipo de solución habitacional y su costo, dentro de los estándares del programa y tramos de asistencia financiera. Esta flexibilidad permite que cada solución se adecúe con precisión a la capacidad financiera del hogar y al contexto del barrio. El programa otorga fuertes incentivos a que maximicen los insumos del hogar, ya sea como terreno, dinero, trabajo o materiales de construcción.

**CUADRO 4****Favela-Bairro I y II Rio de Janeiro, Brasil**

En Brasil, los asentamientos irregulares se presentan usualmente en dos formas según sea su origen, localización y el propietario del suelo que ocupan. Por un lado están las *favelas*, que son resultado de la invasión de tierras públicas o privadas, por lo general localizadas cerca de a las zonas centrales de la ciudad y sobre las cuales los habitantes no poseen títulos de propiedad. Por otro lado están los loteos irregulares que resultan de la división planeada pero ilegal (generalmente porque no cumple con las normas urbanísticas) de terrenos localizados en áreas periféricas y sobre los cuales los habitantes pueden poseer documentos de compra y venta, si bien no tienen título de propiedad legal debido al carácter irregular del loteo. Los datos oficiales señalan que las viviendas en estos barrios representan entre el 30 y 40% del total de domicilios permanentes del país, lo que representa entre 8 y 11 millones de viviendas y entre 30 y 40 millones de personas afectadas.

*Contexto y antecedentes* Rio de Janeiro, con casi seis millones de habitantes, exhibe las características urbanas típicas de las ciudades duales de los países en desarrollo, agravadas por su topografía accidentada. La ciudad formal creció en los valles entre las colinas que definen la topografía del lugar, y a lo largo de la costa. Paralelamente, la ciudad informal —los loteos irregulares y *favelas*— creció en las laderas de las mismas colinas, alimentada por la inmigración de la población del interior. En 1995, año de inicio de la ejecución del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (PROAP), se estimaba que en la ciudad había más de 800 *favelas*, con aproximadamente un millón de habitantes, y cerca de 600 loteos irregulares con una población de unas 400.000 personas. Vale decir, casi el 25% de la población urbana de Rio de Janeiro vivía en asentamientos irregulares.

*Características del programa.* El PROAP, mejor conocido como *Favela-Bairro* tiene su origen en un programa de urbanización de *favelas* financiado por la municipalidad y ejecutado por autoayuda de los beneficiarios. La política municipal hacia los asentamientos irregulares se concretó en un plan decenal lanzado en 1990 el cual enfrentaba por primera vez la realidad de la urbanización informal en la ciudad y formulaba una estrategia basada ya no en la remoción de las *favelas* sino en su urbanización e integración física a la ciudad y en la atención social a su población. Este enfoque dio comienzo a un programa de inversiones en obras de urbanización de *favelas* y loteos irregulares, que contó, desde 1995, con el apoyo del BID. El Programa *Favela-Bairro* trabaja con base en intervenciones específicas para cada barrio, cuyo contenido y secuencia son ampliamente discutidos con la comunidad. Este proceso conduce a identificar las inversiones que forman parte de la intervención y que incluyen: infraestructura (abastecimiento de agua, alcantarillado, vías, drenaje pluvial, estabilización de laderas, alumbrado público, parques y jardines); servicios sociales; proyectos de generación de empleo; acciones de desarrollo comunitario; educación sanitaria y ambiental; y apoyo a la regularización de las propiedades. El PROAP también tiene un componente de regularización de loteos irregulares que carecen de la infraestructura mínima requerida para regularizar la tenencia del suelo. A través de ese componente se realizan obras de infraestructura urbana básica y se presta la asistencia técnica y legal (investigación sobre tenencia de la tierra, preparación de proyectos de alineamiento y parcelación, y asistencia legal a propietarios individuales) necesaria para regularizar la tenencia bajo normas más flexibles expedidas por la propia municipalidad. A pesar de abordar un problema menos visible, la inclusión de los loteos en el programa envió una señal de la voluntad de la municipalidad de abordar en forma coherente la problemática de los asentamientos informales. La selección de *favelas* y loteos a ser

**CUADRO 4****Favela-Bairro I y II Rio de Janeiro, Brasil**

incluidos en el PROAP se hace mediante un sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y de eficiencia de las inversiones (costo e impacto de las obras y programas).

*Ejecución.* La primera etapa del Programa *Favela Bairro* financiado por el Banco se inició en 1995 y en sus primeros cuatro años atendió 55 *favelas* y 8 loteos irregulares. La segunda operación comenzó en 2000, con una meta de atender a 52 *favelas* adicionales y beneficiar a 23.000 personas en el componente de regularización de loteos. Las dos etapas del Programa *Favela-Bairro* representan una inversión superior a US\$600 millones y han beneficiado a una población de aproximadamente 500.000 personas. *Favela-Bairro* es considerado internacionalmente como una buena práctica de intervenciones de mejoramiento de asentamientos irregulares. Una de las claves del éxito de *Favela-Bairro* es que se trata de un programa íntegramente financiado y ejecutado por el municipio. Esto simplifica su ejecución la que es dirigida por el alcalde a través de un comité técnico de apro-

bación y seguimiento de los proyectos y de un comité de coordinación integrado por las secretarías involucradas. Otro aspecto importante ha sido la adopción de eficaces metodologías de gestión, esenciales en un programa que ejecuta entre 40 y 50 intervenciones simultáneas en barrios localizados en toda la ciudad y en distintas etapas de ejecución. Los gerentes de proyecto tienen la responsabilidad por el seguimiento de las obras en cada barrio apoyados en un sistema de información integrado que permite a los supervisores conocer el grado de desarrollo y desempeño detallado de cada proyecto. Los mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones sobre las intervenciones y en la operación de los servicios locales (por ejemplo, recolección de basura y reforestación comunitaria contratados con personas de la comunidad), han sido factores importantes en la aceptación de los proyectos como propios de la comunidad y en hacer posible la realización de las obras en las difíciles condiciones geográficas y sociales de las *favelas* o asentamientos irregulares.



La incorporación de los asentamientos informales a la ciudad formal mejora las perspectivas de desarrollo social y económico de los habitantes.

umbral de ingreso interesados tanto en la compra de viviendas nuevas como en el mejoramiento o refacción de viviendas existentes. El énfasis en la reforma del marco de regulaciones, en la modificación de los roles de los sectores público y privado, y en una mejor focalización de los recursos públicos en los hogares de bajos ingresos, caracterizan a los actuales proyectos de vivienda del Banco. Estos apoyan una amplia gama de opciones habitacionales y promueven la participación del sector privado y organizaciones de la comunidad sin fines de lucro, así como el uso de subsidios transparentes y directos. Estas operaciones son mucho más complejas que los programas anteriores de lotes con servicios, y demoran más en madurar, presentando un desafío significativo tanto para los países prestatarios como para el Banco. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los gobiernos que adoptan una estrategia de facilitación de los mercados y la operación del sector vivienda tienen más probabilidades de alcanzar sus metas sectoriales que aquellos que utilizan fondos públicos para financiar y construir directamente las viviendas.

### **Mejoramiento de barrios**

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sector formal no ofrece viviendas al alcance de todos los segmentos de la población. Más aún, los mercados formales de suelo urbano no producen terrenos urbanizados aptos para usos residenciales que puedan ser costeados por la población de bajos ingresos. Esta situación obliga a los hogares pobres a buscar soluciones informales a sus problemas de vivienda, sea como allegados en otro hogar u ocupando terrenos en asentamientos informales. Al margen de los reglamentos sobre desarrollo urbano, los asentamientos informales albergan en la actualidad entre 20% y 50% de la población de las principales ciudades de América Latina. Las condiciones de vida en estos asentamientos son deplorables ya que normalmente tienen las peores condiciones ambientales y carecen de infraestructura básica y servicios urbanos.

Tras años de ignorar la existencia de los asentamientos informales o procurar su erradicación, los gobiernos locales de la re-

gión están adoptando un nuevo enfoque que busca incorporarlos a la ciudad formal y, cuando sea posible, resolver *in situ* sus problemas ambientales, sociales y habitacionales. El BID ha apoyado el diseño y ejecución de programas de mejoramiento de barrios tanto a través de operaciones promovidas por gobiernos locales como por organismos del gobierno central o regional en asociación con municipios. Estos programas financian mejoras integrales de los servicios sanitarios urbanos, acceso a la infraestructura, equipamiento de salud y educación, recintos de recreación y otros servicios urbanos con el objetivo de regularizar la situación urbana de los asentamientos y mejorar el estándar de vida de sus residentes, y la regularización de la situación de tenencia de la tierra. Dicha metodología de intervenciones integrales, que aborda simultáneamente las necesidades más urgentes de los hogares en asentamientos informales, ha probado ser una importante herramienta de política social para reducir la pobreza. Sin embargo, los programas de mejoramiento de barrios constituyen inversiones sociales adecuadas para resolver los problemas del acervo acumulado de viviendas informales sólo cuando forman parte de un esfuerzo más amplio de reformar el funcionamiento del sector vivienda para aumentar la producción de viviendas al alcance de hogares de bajos ingresos. De otro modo acabarían promoviendo los mecanismos informales para resolver los problemas habitacionales, exacerbando los problemas urbanos creados por los asentamientos informales, obligando a los gobiernos a incurrir en fuertes gastos de regularización.

El Banco incrementó su apoyo a los programas de mejoramiento de barrios a comienzos de los años ochenta financiando este tipo de proyectos tanto como operaciones autónomas o como componentes de otras operaciones de desarrollo social o reforma del sector vivienda. El ámbito de acción, los componentes y los mecanismos de ejecución de los programas de mejoramiento de barrios se han hecho más complejos a medida que las lecciones recogidas de los programas ejecutados sugerían la necesidad de contar con nuevos componentes y formas de intervención que aborden en forma coordinada el conjunto de los problemas, altamente interrelacionados, que afectan a estas áreas. En un inicio, el objetivo de estos programas se centró en proveer a los hogares viviendo en asentamientos



informales con seguridad sobre la tenencia de la tierra que ocupaban y entregarles servicios públicos mínimos: suministro de agua, alcantarillado, drenaje y protección frente a derrumbes de terrenos e inundaciones. Con el tiempo, se ampliaron los objetivos y componentes incluyendo la provisión de servicios sociales, tales como educación, salud, recreación y guarderías infantiles, así como la promoción del empleo y la generación de ingresos mediante actividades de capacitación y la provisión de espacio de trabajo. Una característica significativa de estas intervenciones es el énfasis que ponen en la organización comunitaria y en el desarrollo del capital social en estas comunidades. El fortalecimiento de la capacidad del gobierno local ha probado ser fundamental para el éxito de estas operaciones que requieren el pleno compromiso de la comunidad y del gobierno municipal desde el diseño y ejecución de las actividades hasta la posterior operación y mantenimiento de las obras.



## Préstamos municipales y a otras entidades de gobierno subnacional

En respuesta a la descentralización de las funciones de gobierno, proceso que cobró ímpetu a comienzos de los años ochenta, el Banco ha ampliado su cartera de préstamos para el desarrollo de municipios y otros gobiernos subnacionales: departamentos, provincias, estados o regiones. Los préstamos del Banco en apoyo a la descentralización y el desarrollo subnacional han experimentado una evolución significativa. Inicialmente, las operaciones con municipalidades fueron una actividad esporádica destinada, básicamente, a la ampliación de servicios urbanos, en tanto que el trabajo de las últimas dos décadas ha sido continuo y cubre una creciente gama de temas relativos al desarrollo subnacional. El enfoque inicial del Banco se centró en ampliar la capacidad de los gobiernos



Los préstamos municipales del Banco financian escuelas, dispensarios, obras viales y muchos otros servicios para la población.

**CUADRO 5****Programa de fortalecimiento de los estados y municipios de México**

México está embarcado en un amplio proceso de descentralización transfiriendo a los gobiernos subnacionales (estados y municipios) responsabilidades y recursos de modo de proveer servicios más eficientes a los ciudadanos y las empresas. El proceso se inició a comienzos de los años noventa y ha sido apoyado por el Banco desde 1994. Se espera que la colaboración del Banco al proceso de descentralización de México continúe por otra década, período en que se ejecutarán las tres fases de un préstamo aprobado en 2001.

*Contexto y antecedentes.* El proceso de descentralización en México está estrechamente vinculado a la evolución de la situación política. La dura competencia por votos que ha caracterizado al proceso electoral en los últimos años, la alternancia de los gobiernos locales entre los distintos partidos, y la fuerza creciente de las organizaciones cívicas, asociaciones profesionales y periódicos regionales, ha redundado en que la gestión local sea celosamente escudriñada. Como resultado, los gobernadores de los estados y los presidentes de los municipios se sienten presionados para ser más reactivos ante las demandas de los votantes, y el gobierno federal ha tomado conciencia sobre la necesidad de transferir mayores responsabilidades y recursos al nivel local. En 1994, el Banco aprobó un préstamo de US\$500 millones para financiar el 50% del programa de Desarrollo Municipal (PDM), de un valor de US\$1.000 millones, destinado a fortalecer la capacidad de las municipalidades en un grupo seleccionado de estados para entregar servicios básicos, poniendo particular atención a las necesidades de la población de bajos ingresos. El programa proporcionaba financiamiento para actividades de desarrollo institucional y pequeños proyectos de infraestructura promovidos por las comunidades. Se buscaba fortalecer la situación financiera de municipios pequeños y medianos y mejorar su capacidad de prestar servicios públicos de manera más eficiente. El programa

financiaba también el fortalecimiento institucional de municipios medianos; brindaba apoyo a un programa nacional de capacitación en preparación de proyectos, y para un estudio del marco legal e institucional de la descentralización. Durante el periodo 1998-1999, se aprobaron varias medidas dirigidas a aumentar la autonomía de los gobiernos subnacionales. La Ley de Presupuestos 1998 y 1999 introdujo y afinó un nuevo instrumento (Ramo 33) que aumentó notablemente el volumen de recursos disponibles para los gobiernos locales, particularmente los municipios. El Ministerio de Finanzas y de la Banca reformó el sistema bancario introduciendo incentivos para que los bancos tomaran sus decisiones de otorgamiento de préstamos sobre la base de consideraciones de mercado. Bajo estas reformas, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el banco público que sirve a los gobiernos locales, ganó en eficiencia y en su capacidad de satisfacer las necesidades de sus clientes. Los gobiernos subnacionales ampliaron su capacidad de asumir responsabilidades que les habían sido asignadas como parte del proceso de descentralización. En 1999, el BID aprobó el Programa para el Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM) para apoyar estas reformas

*Características del programa.* Los objetivos específicos de FORTEM eran (1) aumentar la autonomía de los gobiernos subnacionales en cuanto a la asignación de recursos; (2) mejorar el funcionamiento de mercados crediticios a nivel subnacional, y (3) fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales en la administración de fondos públicos. El programa tenía un componente de rápido desembolso una vez completadas las reformas sectoriales y una línea de crédito, por un valor de US\$400 millones cada uno. En el año 2000 el gobierno de México solicitó un nuevo préstamo que, incorporando las lecciones aprendidas de FORTEM, apoye los cambios que se requieren para adaptar el sistema de préstamos



**CUADRO 5****Programa de fortalecimiento de los estados y municipios de México**

subnacionales a la evolución reciente de los mercados financieros. Esta operación, de un valor total de US\$1.000 millones, aprobada en 2001, ha sido estructurada en tres fases y procura introducir las mejores prácticas en la administración de los fondos públicos de parte de los gobiernos subnacionales. Asimismo, pretende robustecer su situación financiera, financiar proyectos de inversión con altos retornos sociales y proveer asistencia técnica para ampliar la capacidad subnacional en la entrega de servicios. El programa también apoya la modernización administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales de modo que puedan mejorar su capacidad de acceso al crédito. Con eso en mente, el programa ha sido estructurado como una línea de crédito administrada por BANOBRAS. El acceso a los recursos estará vinculado a las mejo-

res prácticas que adopte el gobierno subnacional en la administración institucional y financiera. A medida que cumplan sus objetivos, los gobiernos subnacionales ganarán acceso a recursos del programa para financiar parcialmente sus planes de inversión.

*Ejecución.* Las evaluaciones preliminares del proyecto FORTEM sugieren que ha sido un instrumento exitoso para motivar a los gobiernos subnacionales a que adopten medidas para el fortalecimiento institucional y financiero. BANOBRAS ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de FORTEM, logrando acuerdos con los gobiernos subnacionales sobre medidas de fortalecimiento institucional de manera que cumplan con los criterios de calificación y de monitoreo con las acciones acordadas.



Las municipalidades están asumiendo mayores responsabilidades en la provisión de servicios de salud primaria que son esenciales para el bienestar de la población de bajos ingresos.

**CUADRO 6****Programa de desarrollo local y responsabilidad fiscal de Bolivia**

El Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal de Bolivia es representativo del esfuerzo del Banco por apoyar una política de desarrollo y reforma subnacional y sectorial.

*Contexto y antecedentes.* El programa asiste al Gobierno en sus esfuerzos de profundizar el proceso de descentralización, cuyas bases fueron delineadas en la “Ley de Participación Popular” de 1994. Entre otras medidas, dicha ley dividía el país en 312 municipios (anteriormente los gobiernos municipales existían sólo en los principales centros urbanos) y creó un sistema de transferencia que consignó el 20% de los ingresos fiscales del gobierno central a los municipios que asumirían nuevas funciones. La transferencia de responsabilidades y recursos reveló las limitaciones de muchas municipalidades, tanto en su capacidad técnica de proveer servicios adecuados como de administrar sus finanzas en forma responsable. Las reformas se profundizaron con la Política de Compensación, que fuera adoptada después de que Bolivia calificara para la Iniciativa de Países Fuertemente Endeudados (HIPC, en su sigla en inglés) que redujo la deuda externa. La Política establecía que los fondos, originalmente destinados al pago de la deuda, serían dirigidos a ocho sectores claves (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura productiva rural, como caminos rurales, electrificación rural, medio ambiente y fortalecimiento institucional) y que este dinero sería invertido por gobiernos locales. La Política de Compensación también reasignaba recursos fiscales a las localidades que tenían más población con necesidades básicas insatisfechas, y puso en marcha reformas institucionales que llevarían a un uso más transparente y eficiente de los recursos. Los fondos liberados por el HIPC así como dineros de donantes extranjeros fueron asignados a municipios por medio de una fórmula basada en Necesidades Básicas Insatisfechas. Los fondos liberados por el HIPC junto a las donaciones externas son distribuidos entre las municipalidades con base en

formulas que reflejan las necesidades básicas insatisfechas de su población.

*Características del programa.* El programa del Banco por un valor total de US\$87,3 millones y ejecutado en dos fases, apoya la puesta en marcha de esta política, así como cambios en el marco legal e institucional de la descentralización. Financia proyectos municipales a través de donaciones proporcionadas por el Fondo Productivo y de Inversión Social (FPS) y por medio de préstamos otorgados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los fondos para donaciones están incluidos en el presupuesto anual de la Política de Compensación y distribuidos a los municipios de acuerdo a la fórmula general de distribución. Asimismo, se proveen préstamos para una variedad de obras públicas y servicios municipales sobre la base de estrictos criterios de asignación. El programa requiere que los municipios guíen sus inversiones por un Plan de Ajuste e Inversión (PAI), el cual identifica debilidades financieras y administrativas y recomienda medidas de fortalecimiento institucional y fiscal para alcanzar objetivos financieros definidos, tales como porcentajes máximos de incidencia de gastos recurrentes en el presupuesto municipal, tasas de incidencia de los gastos de personal en los ingresos totales, ingresos generados por cada impuesto municipal, y otros. El cumplimiento de estos objetivos se usa para hacer seguimiento al progreso de los municipios. El Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal también financia un componente de desarrollo sectorial, que promueve cambios en el marco legal para relaciones intergubernamentales; la asignación de recursos y responsabilidades entre los distintos niveles del gobierno, revisiones en el sistema de transferencia, fortalecimiento del FNDR con la posible inclusión de un socio privado y financiamiento por medio de acciones; y un ejercicio de calificación de crédito —efectuado por una agencia privada— para los municipios principales.

locales de proveer servicios a una creciente población urbana. Una preocupación fundamental de los proyectos pertenecientes a esa generación fue la asignación eficiente de recursos de inversión, y el funcionamiento y mantenimiento adecuados de las infraestructuras. Los préstamos, por lo tanto, enfatizaron el apoyo al proceso de preparación y evaluación de los proyectos dedicando el grueso de los recursos de desarrollo institucional a mejorar la ca-

pacidad de ejecución de los proyectos (análisis de costo-beneficio, procedimientos transparentes y competitivos de licitación para la contratación de obras civiles) y asegurar el funcionamiento y mantenimiento adecuados de las infraestructuras y equipamientos municipales. Otra preocupación de las operaciones de esta fase fue la de promover la recuperación de los costos de operación, mantenimiento e inversión de capital cargándolos a los usuarios.

**FIGURA 8**  
**Evolución de los componentes de los préstamos municipales**

Componentes	Enfoque				
	Tarifas de equilibrio		Política de servicios públicos		Estrategia de desarrollo subnacional
			Década		
	1960	1970	1980	1990	2000
Reforma a las relaciones intergubernamentales					■
Promoción de una estricta disciplina de préstamos impuesta por los mercados financieros					■
Desarrollo de la gobernabilidad democrática local					■
Apoyo a instituciones secundarias de financiamiento municipal					■
Apoyo a intermediarios financieros del gobierno				■	■
Desarrollo de la capacidad municipal de gestión fiscal			■	■	■
Desarrollo institucional de los gobiernos locales				■	■
Ampliación de servicios municipales comunitarios			■	■	■
Ampliación de otros servicios de infraestructura municipal		■	■	■	■
Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de agua y alcantarillado	■	■	■	■	■
Metodologías de evaluación y ejecución de proyectos	■	■	■	■	■
	Ampliación de infraestructura sanitaria	Préstamos de infraestructura municipal	Préstamos de desarrollo municipal	Fortalecimiento institucional subnacional y préstamos para desarrollo de infraestructura y servicios locales	Programas de reforma del gobierno subnacional
	<b>Tipo de proyecto</b>				

En esta fase de la evolución de los préstamos subnacionales el Banco promovió la creación de instituciones financieras nacionales para hacer préstamos a los municipios más pequeños. Con el aval del gobierno central, el Banco apoyó la creación de bancos de desarrollo municipal, instituciones financieras públicas especializadas y fondos provinciales o estatales de desarrollo para que presten o transfieran fondos prestados por el Banco a estados o municipalidades.

La evolución del enfoque del Banco en sus préstamos en apoyo a la descentralización de las décadas de los ochenta y noventa tiene una trayectoria paralela a la expansión del papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en la entrega de servicios y la promoción del desarrollo socioeconómico. El proceso de descentralización ha aumentado la complejidad del problema de desarrollo planteado por los gobiernos subnacionales. En la década de los noventa, estos asumieron responsabilidades adicionales en la provisión de servicios claves para la población de bajos ingresos (tales como salud y educación) y la regulación y fiscalización de servicios privatizados. Más aún, los gobiernos subnacionales están asumiendo roles cada vez más activos en la creación de condiciones favorables para los negocios y en promover el crecimiento económico local. La respuesta del Banco fue ampliar la gama de servicios que financia con los préstamos de desarrollo municipal y subnacional, asistir en la movilización de financiamiento privado a los gobiernos subnacionales, y colocar un mayor énfasis en la capacidad de fortalecimiento institucional en el ámbito local. La intervención del Banco incluyó apoyo a instituciones financieras de segundo piso que redescantaran préstamos de bancos privados y al desarrollo de fondos municipales patrocinados por el gobierno, de modo de prepararlos para la emisión de instrumentos de endeudamiento en los mercados locales de capital. Por medio de la ventana de préstamos al sector privado, el Banco otorgó préstamos sindicados y garantías a las compañías privadas interesadas en invertir en infraestructura municipal, más comúnmente en las áreas de saneamiento, transporte y distribución de energía.



## Programas de desarrollo urbano integrado

Estimaciones conservadoras indican que América Latina y el Caribe tendrían más de cinco millones de hectáreas de terrenos urbanizados. Una porción importante de esta tierra, particularmente en la periferia urbana, no cuenta con servicios adecuados. Otras partes, básicamente en los centros históricos o en el primer anillo de crecimiento urbano, están subutilizados o contienen infraestructura, equipamientos y edificaciones muy deterioradas. En respuesta a las demandas de las municipalidades y otros niveles superiores de gobierno, el Banco ha financiado proyectos integrados de desarrollo urbano cuyo objetivo es consolidar áreas urbanas periféricas y recuperar sectores deteriorados del interior de la ciudad. En las décadas de los setenta y ochenta, los proyectos se centraron en áreas periféricas de crecimiento mal estructuradas, mientras que en los años noventa el foco de atención se trasladó a las áreas centrales, impulsado por el interés creciente de los gobiernos nacionales y locales por preservar los centros históricos.

### *Recuperación urbana*

El Banco ha financiado una variedad de proyectos de recuperación urbana, que van desde inversiones diseñadas para cubrir las necesidades de barrios específicos (como el sector de Belgrano de Buenos Aires, o las nuevas áreas urbanizadas del sur de Bogotá) hasta resolver los problemas causados por un terremoto en una región del Perú. Estas operaciones se concentran en coordinar inversiones en un territorio específico de modo de mejorar el acceso a servicios de saneamiento, vivienda, empleo, salud y educación, particularmente para los residentes de bajos ingresos. Estos proyectos integrados se han mostrado eficaces en cumplir sus objetivos, pero su ejecución plantea desafíos institucionales significativos, incluyendo las dificultades en la coordinación de muchas áreas participantes, y costos adicionales debido a la extensión

de los plazos de ejecución (BID, 1997b). Para enfrentar estos desafíos, el Banco ha promovido una variedad de fórmulas institucionales de ejecución. Estas incluyen desde corporaciones públicas de desarrollo urbano, que operan como compañías privadas (como es el caso del Programa de Recuperación Urbana de Uruguay), hasta consorcios formales de municipalidades creadas para ejecutar inversiones mutuamente acordadas (los mecanismos de ejecución para el Programa de Aglomeraciones Urbanas del Interior de Argentina), incluyendo empresas de capital mixto (como en el caso de centro histórico de Quito). La experiencia indica que las fórmulas institucionales adecuadas hacen una significativa contribución a la solución de los problemas de coordinación planteados por estos proyectos, posibilitando cosechar los importantes beneficios que pudiesen brindar. Una característica central de los mecanismos exitosos de ejecución es la capacidad de asignar eficientemente los beneficios y riesgos de estos proyectos entre

los actores públicos y privados. Se ha constatado que la ejecución de proyectos de recuperación urbana se facilita cuando existen políticas sectoriales sólidas sobre vivienda y mercados de suelo urbano, y cuando se dispone de recursos locales de financiamiento para infraestructura.

### ***Preservación y desarrollo del patrimonio urbano***

La preservación y desarrollo del patrimonio urbano es un área relativamente nueva de actividad para el Banco, a pesar de que éste financió inversiones en obras de preservación como parte de proyectos de desarrollo del turismo en los años setenta. En décadas recientes ha habido creciente interés en América Latina y el Caribe por el patrimonio urbano. Muchos gobiernos locales y nacionales



La recuperación de áreas urbanas centrales y centros históricos requiere de intervenciones integrales en la infraestructura y acervo de edificaciones para promover la rehabilitación social y económica de las comunidades beneficiarias.

**CUADRO 7****El enfoque del BID sobre la preservación de áreas patrimoniales urbanas**

América Latina tiene un rico y variado patrimonio urbano no sólo en los centros históricos de muchas de sus ciudades —finos ejemplos del urbanismo y arquitectura de las eras coloniales y republicanas— sino que también monumentos individuales y sitios arqueológicos de gran significado. Este patrimonio forma parte de la historia de los países y es representativo de las diferentes fases en la evolución de la cultura nacional. Ha recibido reconocimiento internacional por cuanto muchos de los sitios han sido nombrados patrimonio de la humanidad por la UNESCO. La preservación y desarrollo de este patrimonio ha ido cobrando prioridad en la agenda política de los gobiernos locales y centrales, dado el papel que pueden desempeñar en promover un proceso de desarrollo sostenible basado en tradiciones locales y recursos comunitarios en un contexto de globalización creciente de la economía y la cultura. El Banco ha sido pionero entre los bancos multilaterales de desarrollo en apoyar a los países prestatarios en la protección y el desarrollo de este patrimonio

Dado que la relación entre preservación del patrimonio y desarrollo económico no es aún del todo comprendida, el Banco ha sido cauteloso en el financiamiento de proyectos de preservación del patrimonio urbano. Se ha concentrado en proyectos que se enmarcan plenamente en su mandato de acelerar el desarrollo económico y social y que cumplen todos los criterios técnicos, económicos, institucionales, financieros y medioambientales del Banco para la aprobación de préstamos. Para determinar si un proyecto califica o no dentro de esas pautas, el Banco aplica criterios basados en experiencias internacionales exitosas y sus propios lineamientos de política. El Banco financia proyectos que

- Implantan modelos de preservación capaces de prosperar y ser sostenibles en el largo plazo.
- Cuentan con el apoyo pleno de la comunidad beneficiada y los propietarios del patrimonio en cuestión.

- Abren canales de participación a la filantropía privada como alternativa al financiamiento público a través de subsidios.
- Alientan la cooperación pública-privada en la ejecución y financiamiento de la preservación.
- Mejoran el entorno regulador y las funciones públicas concernientes a la preservación.
- Previenen pérdidas irreversibles de patrimonios.

El Banco no respalda proyectos que financien actividades que puedan ser financiadas más eficazmente a través de mecanismos de mercado; que propongan actividades aisladas o distribuyan los costos y beneficios de la preservación de modo desigual entre los agentes involucrados.

Entre los proyectos financiados por el Banco en la década de los años 1990 se destacan: el Programa de Recuperación del Centro Histórico de Quito (1994), un préstamo de US\$41 millones a la municipalidad de Quito, Ecuador, para promover la recuperación de 74 manzanas del centro; el Programa Nacional de Recuperación Urbana de Uruguay (1998), un préstamo de US\$28 millones al gobierno central, destinado a preservar un edificio de patrimonio nacional y su área circundante; el Programa de Preservación de Sitios Históricos y Culturales (1999), un préstamo de US\$50 millones al Ministerio de la Cultura de Brasil, para un programa de preservación y desarrollo de 24 centros históricos; el Programa Piloto para la Recuperación Integral del centro Histórico de Tegucigalpa (2000), un préstamo de US\$10 millones al gobierno de Honduras, Proyectos de desarrollo turístico en Belice, Bolivia, Brasil, Panamá y Perú han incluido fondos para la preservación y el desarrollo de centros históricos. Además, el Banco tiene un activo programa de cooperación técnica que apoya el desarrollo institucional y la preparación de proyectos de preservación del patrimonio.

han emprendido ambiciosos programas de restauración y preservación de sus activos patrimoniales y algunos han buscado asistencia técnica y financiera del Banco. Para enfrentar tal demanda, el Banco ha desarrollado un activo programa de préstamos y asistencia técnica que promueven innovaciones significativas en el modo de financiar y ejecutar los esfuerzos de preservación. El objetivo principal es hacer el proceso de preservación sostenible a largo plazo involucrando a todos los actores sociales en el esfuerzo y poniendo en uso los activos patrimoniales, ya sea satisfaciendo necesidades sociales o demandas del mercado de bienes raíces. Cuando la preservación del patrimonio urbano pasa a ser una preocupación y responsabilidad de una amplia gama de actores sociales cobra ímpetu y dinamismo a través de la participación activa de los diferentes grupos de interés y la demanda expresada en el mercado de bienes raíces. Bajo estas condiciones, la filantropía privada, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales se involucran en el proceso en conjunto con organismos de gobierno local, regional y nacional, cada uno con funciones claras y complementarias.

La experiencia del Banco en estos proyectos sugiere que la preservación del patrimonio de los centros históricos es un caso especial del problema general de recuperación de las zonas deterioradas ubicadas al interior de las ciudades. Por esta razón se ha producido una creciente convergencia en los enfoques técnicos, arreglos institucionales y de coordinación de intervenciones públicas y privadas en los ámbitos de la recuperación de áreas urbanas deterioradas y los proyectos de preservación del patrimonio financiados por el Banco. Las intervenciones integrales que requieren los proyectos de recuperación urbana se facilitan cuando existen políticas sólidas en los sectores de actividad gubernamental afines. El proyecto de Quito consiguió retener hogares de ingresos medios y bajos en el Centro Histórico a pesar del acelerado proceso de recuperación y desarrollo que experimentó, gracias a la existencia de una eficaz política habitacional del gobierno nacional, la que proporcionó a los hogares de ingresos bajos subsidios directos para la compra de viviendas rehabilitadas. Muchos usaron estos subsidios para mudarse a departamentos de bajo costo, recuperados por la Empresa del Centro Histórico de Quito, una cor-

poración de capital mixto encargada del programa de recuperación. El atraer financiamiento del sector privado resulta clave para la sostenibilidad de largo plazo de los esfuerzos de preservación y desarrollo. Los proyectos patrocinados por el Banco apoyan una variedad de instrumentos que facilitan este proceso. Ellos incluyen la creación de fondos municipales de preservación, abiertos a donaciones filantrópicas; subsidios directos para asistir a propietarios y contratistas para que asuman los costos adicionales de recuperación del patrimonio; y la promoción de inversiones conjuntas del sector privado y público para preservar y desarrollar activos patrimoniales urbanos con potencial comercial o con una alta demanda social.



## Transporte urbano

La mayoría de las ciudades enfrentan un difícil dilema entre la necesidad de ampliar sus sistemas de transporte basados en automóviles y carreteras urbanas, y expandir y aumentar la eficiencia de sus sistemas de transporte público. La ampliación de carreteras urbanas induce al uso del automóvil privado, promueve la expansión horizontal de las ciudades y, a la larga, puede que no reduzca la congestión vehicular. La inversión en el transporte público, por su parte, aprovecha mejor los recursos, reduce la contaminación y sirve de mejor manera a las poblaciones de bajos ingresos. Los pobres urbanos son los usuarios más frecuentes del sistema de transporte público y, sin embargo, estos sistemas usualmente tienen un mantenimiento inadecuado, no ofrecen seguridad, son altamente contaminantes, a menudo incómodos y de cobertura limitada.

Uno de los objetivos en la asistencia del Banco a las ciudades ha sido el de apoyar la planificación y financiamiento de sistemas de transporte urbano e infraestructuras, de modo de ampliar la cobertura y aumentar la eficacia de dichos servicios, y hacerlos más asequibles a la población de bajos ingresos. Se pone énfasis en la operación y mantenimiento adecuado de los sistemas existentes y



**CUADRO 8****Curitiba: Programa de transporte urbano**

El innovador sistema de transporte de Curitiba ha sido adoptado por otras ciudades de América Latina (como Quito y Bogotá) y es estudiado por otros alrededor del mundo, ya que provee servicios de transporte limpios y eficientes por medio de un sistema regulado por el sector público y operado por empresarios privados y que es plenamente funcional al plan general de la ciudad. Aunque la red básica ya existía antes del primer préstamo del BID, el Banco contribuyó no sólo a adaptar la red troncal a las necesidades de los nuevos buses de alta capacidad sino que también a ampliar el servicio a los vecindarios de bajos ingresos en la periferia urbana, desarrollar centros de servicio local en los terminales de buses, iluminar y construir calzadas en áreas poco servidas, así como construir vías segregadas para el ciclismo como una alternativa de desplazamiento.

*Contexto y antecedentes.* Curitiba, la capital del estado sureño de Paraná en Brasil, con una población de 1,6 millones de habitantes (estimación del año 2000), es el corazón de un área metropolitana, cuya población aumentó en 32% en los años noventa, de un poco más de 2 millones en 1991 a más de 2,7 millones en 2000. El crecimiento de la población en la zona metropolitana agregó más carga al sistema de transporte a medida que aumentó el volumen de pasajeros entre el casco urbano y la periferia. La ciudad tiene una historia de planificación integrada del uso del suelo y el transporte que data de 1970, cuando mediante el trabajo del *Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano* de Curitiba (IPPUC), se reemplazó a un modelo de crecimiento urbano monocéntrico por una estructura lineal que pudiese acomodar crecimiento en el futuro. Con el nuevo modelo, se construyeron dos corredores viales centrales, en dirección norte a sur, y oriente-occidente, con la pista del medio reservada exclusivamente a buses. La regulación de uso del suelo permitió una densidad mayor de viviendas, comercio y oficinas a lo largo de los corredores, gene-

rando una demanda creciente por transporte público. El mayor flujo de pasajeros condujo a la ampliación del sistema, manteniendo tarifas razonables y un servicio de alta frecuencia. En 1980 se introdujo la Red Integrada de Transporte permitiendo que los pasajeros viajaran a todos los puntos del sistema, incluyendo las rutas alimentadoras del sistema troncal con una tarifa única. Para hacer frente a los aumentos actuales y proyectados en el volumen de pasajeros, a comienzos de los años noventa Curitiba introdujo buses semiarticulados de una capacidad de 270 pasajeros. El sistema era capaz de manejar a 18.000 pasajeros por hora/dirección con buses circulando con intervalos de un minuto. La eficiencia del servicio de buses aumentó con el innovador diseño de los paraderos que ofrecen acceso en un mismo nivel a los buses y permiten a los pasajeros pagar la tarifa antes de abordar, reduciendo el tiempo de espera. Si bien el nuevo sistema funcionó bien dentro de los límites de la ciudad, ofreció poco al creciente número de residentes de bajos ingresos que se instalaron en la periferia urbana. Muchas de estas áreas no disponían de caminos pavimentados, iluminación en las calles o veredas, y no tenían acceso fácil a las rutas de buses. La ausencia de servicios públicos en la periferia obligaba a los residentes a viajar al centro para obtenerlos. La solución a estos problemas requería de la ampliación del sistema de buses de gran capacidad, ampliar el sistema de rutas de alimentación, mejorar las condiciones viales en las áreas de expansión, y proporcionar servicios públicos en los nuevos terminales de transferencia de buses, evitando que los hogares de bajos ingresos deban viajar al centro.

*Características del programa.* Los objetivos generales de Programa de Transporte Urbano de Curitiba consisten en ampliar y mejorar el sistema de transporte público que conecta a comunidades residenciales con las distintas secciones del área metropolitana, sin aumentar las tarifas. El programa está dividido en seis com-



**CUADRO 8****Curitiba: Programa de transporte urbano**

ponentes que procuran (1) aliviar el hacinamiento en buses a lo largo del corredor norte-sur, el más ocupado de la ciudad; (2) acelerar el embarque y descarga de los pasajeros para reducir el tiempo total del trayecto en bus; (3) ofrecer mayores comodidades y seguridad a los usuarios en áreas de bajos ingresos por medio de la pavimentación e iluminación en las rutas usadas por los buses, y la construcción de vías segregadas para bicicletas; (4) reducir los accidentes de tránsito, particularmente los que involucran a peatones; (5) eliminar la necesidad de viajes largos para llegar a los servicios públicos y áreas comerciales, con centros que ofrezcan dichos servicios en la vecindad de los terminales de buses; y (6) lograr que el sistema sea asequible a los discapacitados.

*Ejecución.* Los logros del proyecto Curitiba sirven como modelo a otras ciudades que se están embarcando en un plan integral de transporte. La ciudad tiene, actualmente, uno de los sistemas de transporte de mayor utilización y menor costo en el mundo. Se aumentó la capacidad de las principales vías troncales por medio de la puesta en marcha de un sistema biarticulado de buses con una capacidad de 270 pasajeros por unidad. Se han desarro-

llado cuatro corredores de alta capacidad con buses proporcionados y operados por firmas privadas. Los buses circulan por pistas exclusivas y los pasajeros se embarcan y desembarcan en paraderos a nivel. Fueron mejorados un número importante de corredores e intersecciones usados por los buses y se modernizó la señalización de tránsito. Las escaleras y bandejas giratorias fueron eliminadas de los vehículos y se colocaron cabinas para comprar boletos a la entrada de cada estación. Estos servicios han mejorado la eficiencia de un sistema que cuesta entre 5% y 17% de lo que cuesta un sistema de trenes livianos y llevó a que el 25% de los propietarios de automóviles usara el sistema de transporte público, reduciendo la contaminación del aire. Adicionalmente, el programa entregó servicios comunitarios a vecindarios de bajos y medianos ingresos fuera del casco urbano en centros llamados “calles de la ciudadanía” ubicadas adyacentes a siete terminales de transferencia de buses, evitando que quienes requerían de esos servicios viajaran grandes distancias al centro de la ciudad. Asimismo, la red de rutas para bicicletas fue ampliada para aquellos que buscan medios alternativos de desplazamiento.



Combinando una gestión centralizada del sistema público de transporte con la provisión privada del servicio, Curitiba provee transporte de alta calidad y bajo costo a la población.

El Banco promueve el mejoramiento y desarrollo de los servicios públicos de transporte urbano que benefician a la mayoría de la población y reducen la congestión y contaminación.



se alienta la participación del sector privado en el financiamiento y funcionamiento de los sistemas. Con ese propósito, el Banco financia una amplia variedad de intervenciones incluyendo la racionalización, reestructuración y recuperación de sistemas de transporte urbano existentes, la ampliación de calles y expansión de los sistemas de transporte, y el mejoramiento o construcción de nueva infraestructura de terminales de pasajeros y carga, así como el equipo complementario.

El Banco ha financiado una variedad de proyectos de transporte urbano, que van desde la ampliación y mejoramiento de trenes de pasajeros en São Paulo y Buenos Aires hasta un programa nacional de transporte urbano en Venezuela. También ha financiado un proyecto de gestión del tráfico en Bridgetown, Barbados. El financiamiento del Banco ha jugado un importante pa-

pel en la expansión del sistema de transporte de Curitiba, que funciona sobre la base de buses y que contempla una significativa participación privada. El mejoramiento y la expansión de carreteras urbanas y caminos también forman parte de proyectos de transporte urbano patrocinados por el Banco. A través de su ventana del sector privado, el BID otorgó un préstamo al consorcio que construyó y opera la vía de peaje "Vía Amarella" en Río de Janeiro y ha dado una garantía a los papeles de deuda emitidos por el consorcio internacional que opera la vía de peaje Costanera Norte en Santiago de Chile. Otros proyectos urbanos, particularmente préstamos de desarrollo municipal, a menudo financian inversiones en caminos, calles y calzadas, así como en terminales de transporte y equipamientos de transferencia intermodal.



## Agua, saneamiento y gestión ambiental urbana

Las operaciones del Banco en el sector de agua potable y saneamiento se han centrado tradicionalmente en inversiones destinadas a mejorar y ampliar la infraestructura de redes de servicios de agua potable y alcantarillado poniendo énfasis en medidas que mejoren la eficiencia de gestión de los proveedores de servicios. El Banco ha efectuado préstamos para proyectos de agua potable y saneamiento urbano que han beneficiado a ciudades de todo los tamaños, incluyendo a las grandes metrópolis de la región (São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires y Ciudad de México). La reforma del sector público, la reestructuración institucional del sector, la regulación y los temas relativos a la privatización figuran cada vez con más frecuencia en el diseño de proyectos de agua y saneamiento, muchos de los cuales apoyan reformas estructurales del sector en el ámbito

nacional de modo de formular regulaciones sólidas, promover el control de calidad del agua, ajustes a las tarifas de agua y alcantarillado, y aumento de la participación del sector privado. La creación de una cultura de gestión sólida y de operación y mantenimiento de las obras terminadas es clave para una sostenibilidad a largo plazo. Los proyectos del Banco ponen énfasis en: recuperar redes de distribución del suministro de agua, fijar tasas adecuadas, la planificación de las inversiones de capital, la micro medición del consumo, y la eficiente facturación y cobro de las tasas, la contabilidad de costos, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las empresas. Como la ampliación del suministro de agua sólo es posible en la medida que los acuíferos estén protegidos y sean manejados en forma sostenible, los componentes ambientales están cobrando importancia en los proyectos del Banco. La privatización de los servicios públicos ha ampliado la capacidad y mejorado el servicio en muchas ciudades. El Banco está apoyando estos esfuerzos con préstamos para la rehabilitación y ampliación de los servicios a través



Desde su fundación el Banco ha apoyado el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento contribuyendo a mejorar la cobertura y calidad del servicio, y la sostenibilidad de las empresas de utilidad pública.

de su ventana del sector privado y con asistencia técnica financiada por el Fondo Multilateral de Inversiones para el desarrollo de marcos reguladores y procedimientos de supervisión eficaces.

En la última década, el Banco ha incursionado en temas de protección, gestión y mitigación ambiental urbana. El control de inundaciones, la mitigación de desastres, la reubicación de población vulnerable, y la reforestación a menudo forman parte de los proyectos urbanos conjuntamente con otros componentes como el tratamiento de las aguas servidas, la reducción de los efluentes industriales, y el fortalecimiento de la gestión ambiental urbana. La cartera de préstamos del Banco incluye proyectos para la limpieza de bahías, ríos y lagos cerca de las ciudades o para proteger áreas verdes y bosques que rodean las ciudades. Abordan problemas de grandes cuencas hidrográficas (como el Río Tietê en São Paulo, los ríos La Reconquista y Riachuelo en Buenos Aires), la contaminación de grandes bahías (como Guanabara y Todos os Santos en Brasil) y otros problemas ambientales urbanos. Estos son todos programas complejos que requieren coordinación entre múltiples agencias públicas y empresas públicas o privadas de agua y saneamiento, la preparación y aprobación de legislación ambiental, planificación del uso del suelo, implantación de medidas de control de la contaminación, e incentivos y campañas de diseminación u otros métodos para comprometer a las industrias y las comunidades en los esfuerzos de limpieza medioambiental.



### **Cooperación técnica, investigación y publicaciones**

El Banco tiene un activo programa de cooperación técnica para facilitar la preparación de préstamos de desarrollo urbano o apoyar el desarrollo institucional e innovación en países prestatarios. Los fondos para estas operaciones provienen del ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y de fideicomisos establecidos por países no prestatarios y administrados por el Banco. Entre 1994 y 2002 el Banco ha ejecutado más de 100 operaciones de

asistencia técnica no reembolsable por un monto superior a los US\$16 millones en apoyo al desarrollo urbano. Estas operaciones van desde proveer recursos para preparar programas nacionales o subnacionales de inversión, que posteriormente serán presentados para financiamiento del Banco, hasta contribuciones a programas de capacitación que benefician a varios países.

Asimismo, el BID tiene un programa de investigación aplicada y publicaciones que proporcionan apoyo técnico a operaciones innovadoras, asiste a los países prestatarios a enfrentar temas emergentes, y difunde las buenas prácticas que emergen de las operaciones del Banco. Los estudios sobre buenas prácticas y los documentos técnicos cubren todas las áreas de actividades del Banco en desarrollo urbano. Entre ellos, cabe destacar los estudios que respaldan a nuevas áreas de préstamo y los que investigan temáticas en proceso de cambio. Por ejemplo, las operaciones en apoyo a la reforma del sector vivienda son apoyadas con estudios sobre el rol de los subsidios y el análisis de buenas prácticas de reformas exitosas y las lecciones recogidas de programas habitacionales para hogares de bajos ingresos que han sido exitosos. El desarrollo subnacional es apoyado por investigación y análisis de buenas prácticas provenientes de diferentes áreas del Banco, incluyendo estudios sobre las implicancias macroeconómicas de la descentralización, los modos eficientes de estructurar relaciones intergubernamentales para una gestión subnacional sólida, y enfoques exitosos para abordar una buena gestión fiscal a nivel subnacional. Se han completado estudios de buenas prácticas en planificación y presupuestos municipales y orientaciones para apoyar la reforma de los mecanismos de gobernabilidad metropolitana. Los programas de desarrollo urbano integral se han beneficiado de trabajos sobre estrategias exitosas de recuperación urbana y arreglos institucionales y financieros eficientes. Los estudios sobre saneamiento urbano se han centrado en instrumentos para una gestión eficiente de los servicios de agua y recolección de desechos, herramientas de gestión ambiental en áreas urbanas basadas en incentivos, y la regulación de la provisión privada de servicios. El Banco organiza regularmente seminarios internacionales para analizar estos temas y fomentar la toma de conciencia sobre las materias en discusión y la necesidad de adoptar soluciones eficaces.

**CUADRO 9****Estado de Bahía. Programa de saneamiento ambiental para Salvador y las municipalidades de la Bahía Todos os Santos**

La baja en la calidad de los cuerpos de agua cercanos a los centros urbanos que experimentan un acelerado crecimiento poblacional —el resultado de un histórico déficit de inversiones en el tratamiento de aguas servidas y demandas insatisfechas en la infraestructura de saneamiento— constituye unos de los problemas ambientales más serios de Brasil. El programa para mejorar la calidad del agua de la Bahía de Todos os Santos, donde está ubicada el área metropolitana de Salvador de Bahía, forma parte de un esfuerzo concertado para resolver esta situación. Programas similares están beneficiando a otras grandes áreas metropolitanas como la bahía de Guanabara, que recibe las aguas servidas del área metropolitana de Rio de Janeiro, y el río Tietê en São Paulo.

*Contexto y antecedentes.* La bahía de Todos os Santos ocupa un área de 500 kilómetros cuadrados y tiene 400 kilómetros de costa. La bahía está rodeada por 12 municipalidades que albergan una población de tres millones de personas. Desde los años sesenta, la población y la actividad económica del área de la bahía han crecido de modo significativo. La población se triplicó, el turismo creció y la industria pesada se expandió en forma muy acelerada en lugares donde las aguas y los desechos son descargados en la bahía. El área tiene más de 50 industrias pesadas, un gran puerto y una de las refinerías de petróleo más grandes del país. Los recursos de los municipios y las débiles instituciones estatales no fueron capaces de responder al crecimiento de la población y la economía. Se hacía imperioso efectuar las inversiones necesarias en infraestructura y servicios de saneamiento y la gestión de desechos para dar cumplimiento a la legislación anticontaminación. A mediados de la década de los noventa, el área generaba 30.000 kilos al día de demanda de oxígeno biológico en la bahía por las descargas de las alcantarillas domésticas y 23.000 kilos de demanda de oxígeno químico de materiales orgánicos industriales. Cada día, 7.000 kilos de productos deri-

vados de petróleo eran arrojados a la bahía. La contaminación doméstica e industrial ejerce un impacto negativo en el ecosistema del área metropolitana de Salvador que ha llevado a la clausura de 19 playas dado los niveles insalubres de coliformes y un número creciente de enfermedades relacionadas con el agua entre la población.

*Características del programa.* El programa tiene dos objetivos interrelacionados: (1) mejorar la calidad de vida de 2,7 millones de habitantes del área metropolitana por medio de la ampliación de los servicios de alcantarillado y una recolección adecuada de desechos, el aumento de la cobertura del agua potable y una reducción de la contaminación industrial, y (2) fortalecer las instituciones del gobierno local que tengan responsabilidad en temas medioambientales en el área. El programa dedicó US\$130 millones para el tratamiento y la recolección de desechos en la ciudad de Salvador y 12 municipales de los alrededores; US\$20 millones para ampliar servicios de agua potable; US\$9 millones para mejorar la recolección y eliminación de desechos sólidos; y US\$57 millones para el fortalecimiento de instituciones a cargo del control de la contaminación, ampliar la provisión de servicios de saneamiento y una campaña de educación ambiental. Entre las actividades de desarrollo institucional se incluye la introducción de técnicas modernas de gestión ambiental.

*Ejecución.* El programa fue ejecutado a través de la acción coordinada de las instituciones involucradas. Amplió la cobertura de servicios de agua potable al 90% de la población y de alcantarillado al 70% (de 60% y 20%, respectivamente). Los objetivos de reducción de la contaminación incluían disminuciones del 90% en el volumen de descargas industriales a la bahía y la creación de la capacidad institucional para supervisar la calidad de las aguas de la bahía y velar por el cumplimiento de la legislación ambiental.





**Direcciones futuras:  
los desafíos de la  
competitividad y  
la inclusión social**





Los mandatos del Banco se han ampliado de acuerdo a las necesidades de la región y lo orientan a apoyar a los países prestatarios a emprender las profundas reformas sociales y económicas que se requieren para aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo que se le presentarán a la región en las próximas décadas. Entre éstas se incluyen el crecimiento del comercio internacional promovido por la globalización de las economías, el aumento de la productividad del capital y el trabajo como resultado de la urbanización y la acelerada difusión de las innovaciones tecnológicas. Asimismo, la declinación de las tasas de natalidad en los próximos 20 años otorgará a la región una ventana de oportunidad demográfica expresada en la disminución de las tasas de dependencia. Se espera que la tasa anual de crecimiento de la población se estabilice en alrededor del 1,6% con lo que hacia el año 2025 habrá sólo una persona dependiente por cada dos trabajadores. La situación en 1950 era absolutamente inversa, por cada tres habitantes sólo uno era económicamente activo y dos eran dependientes. Menores tasas de dependencia incrementarán los ingresos de los hogares y por ende su capacidad de mejorar su capital humano y acumular activos físicos, dos condiciones esenciales para la superación de la pobreza (HABITAT, 2001). Para aprovechar plenamente estas oportunidades, los países deben procurar, en forma activa, la integración económica, aumentar su competitividad y resolver problemas sociales que están marginando a porciones significativas de la población de los beneficios del desarrollo. La sostenibilidad a largo plazo del proceso de desarrollo, a su vez, requiere: asegurar la estabilidad macroeconómica; promover sistemas democráticos de toma de decisiones y control, que permite al aparato de gobierno operar como un agente efectivo de desarrollo y solucionar los complejos temas ambientales existentes en la región (BID, 1999).

La experiencia indica que los mercados por sí solos no pueden resolver todos los problemas urbanos. Las soluciones efectivas requieren de una combinación de intervenciones privadas y públicas. Además las ciudades necesitan establecer regulaciones sólidas de los principales mercados urbanos, e impuestos y cobros por servicios capaces de enviar las señales correctas a los mercados sobre los costos sociales de las decisiones de los actores privados en la ciu-

dad, induciéndolos a contribuir al logro de los objetivos sociales democráticamente definidos. Las ciudades deben además captar los recursos requeridos para expandir los servicios públicos y programas sociales requeridos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos bajo el auspicio de las Naciones Unidas (ONU, 2000).

Las operaciones en el sector urbano ofrecen al Banco una herramienta eficiente para alcanzar estos objetivos. Las ciudades proveen la plataforma de servicios que sustenta las actividades económicas más dinámicas y por lo tanto tienen un impacto significativo sobre la competitividad de toda la economía. De la misma forma que hay un “costo de país” que impacta la competitividad de la economía, hay un “costo de ciudad” que influye sobre la productividad de firmas e individuos. Más aún, las ciudades contienen las mayores concentraciones de mano de obra y ofrecen las mejores oportunidades de llegar a ella con programas que mejoren la productividad. En la dimensión social, la concentración de población y servicios en las ciudades facilitan el desarrollo de capital humano, la promoción del capital social y una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo. Finalmente, la alta densidad de la población y de las actividades económicas en ciudades facilitan el aprovechamiento de la sinergia entre programas económicos y sociales. El adecuado aprovechamiento de estas oportunidades de desarrollo pone una pesada carga sobre los gobiernos urbanos, y destaca la necesidad de aumentar la eficacia de los mecanismos de gestión y gobernabilidad urbana. El proceso puede ser facilitado por medio de la ampliación del uso de nuevas tecnologías de información para la participación e información ciudadana, y la administración eficiente de los asuntos de la ciudad.



### Enfrentar los desafíos urbanos en el cambio de siglo

Como se discutió anteriormente, la evolución del portafolio urbano del Banco muestra un aumento sostenido en el volumen de préstamos, así como un alcance más amplio y una creciente complejidad

de las operaciones de préstamo que benefician a las ciudades. Se espera que continúe esta tendencia en los años venideros. La demanda por recursos de inversión aumentará debido al efecto combinado de la demanda represada por viviendas y servicios urbanos y la necesidad de satisfacer las necesidades de actividades económicas en crecimiento y una población con demandas más sofisticadas y en expansión, a medida que crecen los ingresos de los hogares. El alcance de las operaciones urbanas se ampliará en la medida que los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas están coincidiendo en la necesidad de abordar en forma integral los problemas sociales y ambientales como una condición para el desarrollo económico. La complejidad de las operaciones urbanas seguirá aumentando a medida que mejore el conocimiento sobre las múltiples e interrelacionadas causas de los problemas urbanos. El resto de esta sección del documento analizará la forma como estas tendencias afectarán a las áreas tradicionales de préstamo urbanos del Banco. La siguiente sección analiza las áreas emergentes de la participación del Banco en desarrollo urbano.

## **Vivienda**

Las áreas prioritarias de acción para el Banco en vivienda para hogares de bajos ingresos son aquellas que promueven la reforma del sector bajo el enfoque facilitador de la operatoria de los mercados de vivienda, a saber:

- *Mejorar la operatoria de los mercados de financiamiento habitacional.* Esto requiere prestar atención a los mercados hipotecarios, ayudando a profundizar y ampliar el suministro privado de financiamiento hipotecario, así como enfoques innovadores sobre micro crédito para vivienda.
- *Fortalecer los mercados de suelo urbano.* La disponibilidad de terrenos de uso residencial a precios alcanzables, y con tenencia segura es clave para el bienestar de la población de bajos ingresos. A menudo

ello requiere de una juiciosa reforma de tanto las regulaciones de uso del suelo y titulación de la finca raíz como de la tributación de los inmuebles.

- *Diseñar programas que utilicen los fondos públicos de modo eficiente.* Muchos países destinan al sector vivienda significativos recursos públicos. Mejorar el diseño y la focalización de los programas que reciben financiamiento público puede conducir a aumentos sustantivos en el número de hogares que reciben apoyo.
- *Planificación ambiental eficaz.* La vulnerabilidad ante riesgos naturales puede reducirse de manera sustantiva mediante regulaciones de uso del suelo bien diseñadas y fáciles de hacer cumplir. Adicionalmente, estándares de diseño y construcción de viviendas bien concebidos contribuyen a que los vecindarios de bajos ingresos sean lugares más seguros y tengan un entorno más saludable.

En función de estos objetivos, el Banco difunde información sobre buenas prácticas y compromete a los gobiernos en diálogos de política de modo de adaptar estas prácticas a las condiciones particulares de cada uno de sus países miembros. El Banco continuará apoyando programas de mejoramiento de barrios para mejorar la calidad del acervo de viviendas. En lo posible, estos programas deberán formar parte de programas más amplios de reforma del sector vivienda que expandan la oferta de viviendas accesible a los pobres. Este enfoque de doble alcance es consistente con las mejores prácticas disponibles para mejorar la situación habitacional de los hogares de menores ingresos y cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos irregulares (ONU, 2000).

## **Gobiernos subnacionales**

El Banco continuará apoyando a los gobiernos subnacionales en sus esfuerzos por convertirse en instituciones eficientes y demo-

cráticas capaces de promover el desarrollo económico, y proveer los servicios requeridos por la población y las actividades económicas en el territorio bajo su jurisdicción. Esta es una empresa vasta y compleja, que requiere de acciones coordinadas en las arenas política, fiscal, institucional y financiera. El objetivo es lograr una estructura de *relaciones intergubernamentales* que brinde a los gobiernos subnacionales incentivos para asignar eficientemente los recursos a los usos de mayor rendimiento social. La meta es lograr gobiernos subnacionales con responsabilidades claramente definidas, suficientes recursos para cumplir con las funciones que les han sido asignadas y, enfrentados a limitaciones presupuestarias estrictas que obliguen a quienes toman decisiones a asumir plenamente sus responsabilidades frente a las compensaciones que es necesario hacer en la captación y asignación de una cantidad limitada de recursos. También se requiere de una estructura de *governabilidad* con mecanismos de representación y fiscalización ciudadana que funcionen bien, de modo que los funcionarios subnacionales electos deban rendir cuenta regularmente a la ciudadanía sobre su gestión, y la administración de asuntos locales sea transparente. Se necesita desarrollar *capacidad institucional* suficiente en los gobiernos subnacionales para que puedan ejecutar las responsabilidades asignadas a niveles de rendimiento socialmente aceptables, incluyendo: una estructura organizacional bien desarrollada, buenos sistemas administrativos y políticas de recursos humanos que fortalezcan un servicio público de carrera. Para asegurar un buen rendimiento de los gobiernos subnacionales se necesita un *financiamiento* adecuado. Las fuentes autónomas de ingresos debieran ser la principal fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales, usando en lo posible cobros por servicios prestados. Los servicios no susceptibles de cobrarse a los beneficiarios directos debieran ser financiados por los impuestos a los residentes locales. Las transferencias de otros niveles de gobierno son eficaces cuando los servicios subnacionales están asociados a prioridades nacionales o regionales. Las transferencias también alivian desequilibrios verticales y horizontales; sin embargo, no deben reemplazar los ingresos propios y debieran ser bajo formas que no distorsionen las preferencias locales de gasto. Para incorporar la disciplina fiscal a

los gobiernos subnacionales, el otorgamiento de préstamos requiere un marco regulador del endeudamiento y mecanismos financieros basados en el mercado (colocados en forma privada o pública) con precios correctos y que sean líquidos. Dichos mecanismos también deben promover la diferenciación de riesgo entre los distintos gobiernos subnacionales y hacer cumplir las reglas de los mercados de capitales (BID 2001c).

La provisión de *servicios de utilidad pública* es un campo de acción tradicional de los gobiernos subnacionales y cubre una variedad de servicios esenciales para la población y las actividades económicas (agua potable, alcantarillado, recolección y disposición final de residuos sólidos, vías, drenajes, alumbrado público, mercados, mataderos, terminales de transporte). Los enfoques más recientes buscan mejorar la eficiencia en la provisión de estos servicios privatizando su operación y financiándolos, en la medida de lo posible con cargos directos a los beneficiarios. Este enfoque modifica el papel de los gobiernos subnacionales en la provisión de muchos de estos servicios de utilidad pública, de proveedor directo de servicios de agua potable y alcantarillado a regulador de empresas privadas de utilidad pública; de administrador de mercados y mataderos, a supervisor de equipamientos privados. Las actividades del Banco, sea mediante préstamos a gobiernos subnacionales o para la reforma sectorial, apoyan las reformas requeridas para poner en vigencia el sistema de incentivos e instituciones reguladoras requeridos para la provisión eficiente y sostenible de estos servicios de utilidad pública (BID 1995b).

El desarrollo de un marco regulativo adecuado para la provisión privada de infraestructura es un área en la que los gobiernos subnacionales deben desarrollar capacidad. Para que se materialicen plenamente los beneficios de la privatización, los gobiernos subnacionales deben identificar los mecanismos de privatización más adecuados a las circunstancias locales. Asimismo, deben desarrollar capacidad institucional para tercerizar la provisión de servicios, vender o entregar en concesión los servicios y sus correspondientes activos, supervisar el cumplimiento de los contratos o construir nuevas infraestructuras bajo modalidades innovadoras de financiamiento y operación. La provisión de los servicios de

utilidad pública que no pueden ser privatizados es otro desafío que requiere de diversos desarrollos institucionales en los gobiernos para asegurar la adecuada separación de las funciones y fuentes de financiamiento entre los diversos servicios y para poner en vigencia mecanismos efectivos de recuperación de costos y financiamiento. Los cargos directos a los beneficiarios son la forma preferente de financiamiento, tal como lo son los impuestos y contribuciones locales cuando los cargos directos no son posibles. En principio, los cargos a los beneficiarios deben fijarse a niveles competitivos con los costos privados de provisión sin subsidios. Si los subsidios son la forma más eficiente de lograr el objetivo público de igualar el acceso a los servicios entre todos los grupos de la población, se deben preferir transferencias directas a los más pobres (por ejemplo, a través de certificados de subsidio). Los gobiernos urbanos deben tener programas sociales bien definidos y financiados que no amenacen la sostenibilidad financiera de la provisión de servicios de utilidad pública. Estas políticas deben identificar y justificar con claridad los objetivos sociales elegidos, mecanismos que aseguren su adecuado financiamiento, ya sea por medio de impuestos generales o excedentes de los ingresos por tarifas, y mecanismos transparentes para distribuir los recursos entre la población meta.

### ***Proyectos integrales de desarrollo urbano***

Cada vez más se requiere de un número mayor de proyectos integrales de desarrollo urbano para abordar la creciente complejidad de los problemas de crecimiento y recuperación urbana. El Banco pone gran énfasis en el desarrollo de mecanismos institucionales para la ejecución eficiente y económica de estos programas. La amplia participación de la comunidad en todas las fases del diseño y ejecución de los programas es una sólida garantía de que los objetivos de comunidad serán incorporados y de que las comunidades apoyarán la continuación de los programas de ocurrir cambios en la administración de los asuntos locales. Se alienta, en lo posible, la formación de sociedades público-privadas como una manera de asignar eficientemente los riesgos y

retornos de los programas entre las partes interesadas. Los programas deben alentar la participación y el financiamiento del sector privado. La disponibilidad del financiamiento local a largo plazo constituye una ventaja para la eficiente ejecución de estos complejos programas, que requieren de largos periodos de ejecución. Por esta razón, las operaciones del Banco apalancarán cuando sea posible, recursos locales, ya sea de inversionistas o de los beneficiarios.

### ***Medio ambiente urbano***

El Banco ha identificado numerosas áreas de apoyo intersectorial para mejorar el medio ambiente urbano y evitar problemas ambientales. Entre las prioridades se incluye el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales a cargo de la regulación y supervisión de temas del medio ambiente urbano, y de la evaluación del impacto ambiental de las actividades de desarrollo urbano. La participación de organizaciones de la sociedad civil en temas ambientales urbanos también es estimulada y apoyada para facilitar la participación comunitaria en las decisiones sobre temas ambientales y en su fiscalización. El desarrollo de marcos reguladores sólidos y de eficientes instrumentos de gestión ambiental desempeña un papel central en garantizar la sostenibilidad ambiental de las áreas urbanas a tiempo que se mejora su competitividad y productividad. Dichos instrumentos debieran promover la plena participación del sector privado en la gestión ambiental y en el suministro de servicios y bienes ambientales que mejoren las condiciones del medioambiente y garantice sustentabilidad. Una prioridad creciente es la reducción de la vulnerabilidad de la población urbana ante riesgos naturales, la cual tiene un impacto sobre todos los aspectos del desarrollo urbano desde la localización de nuevas áreas para usos residenciales hasta la planificación y ejecución de infraestructura urbana. El Banco apoya la planificación y ejecución de intervenciones que reduzcan estos riesgos, incluidas la planificación del desarrollo urbano y la supervisión de su adecuado cumplimiento, y las actividades de preparación para enfrentar desastres naturales.



## Temas emergentes

Las ciudades están haciendo un aporte a la reducción de la pobreza y también pueden contribuir de modo significativo a la reducción de la desigualdad social. Un gobierno urbano eficiente facilita el acceso de todos a los servicios públicos y las políticas de vivienda efectivas aumentan los activos físicos de los pobres. Políticas urbanas adecuadas también contribuyen a la disminución de la exclusión social y económica facilitando el crecimiento económico (particularmente de las pequeñas y medianas empresas que son las que generan el grueso del empleo urbano) y a través de su impacto sobre la productividad de actividades económicas informales.

Algunos de los problemas urbanos tradicionales, agravados por el rápido crecimiento de las ciudades y la mala gestión urbana del pasado, son también preocupaciones crecientes que necesitan ser abordadas en el futuro cercano. La congestión de tránsito en las grandes ciudades está afectando la productividad tanto del capital como del trabajo, y está socavando la capacidad competitiva de las economías urbanas. El exagerado crecimiento en extensión de las ciudades no sólo aumenta los costos del suministro de servicios sino también consume terrenos agrícolas valiosos mientras terrenos dentro de la ciudad, con buenos servicios, permanecen subutilizados u ociosos.

El Banco apoya la planificación, mejoramiento y expansión de sistemas de transporte urbano que entreguen un servicio sustentable a la mayoría de la población y reduzcan la congestión y contaminación. Los sistemas de transporte público, costo-efectivos y bien administrados, constituyen una área prioritaria de apoyo, así como lo es el desarrollo de cobros a los usuarios y otros mecanismos que transfieran a los usuarios y beneficiarios la mayor parte de los costos de mejorar la infraestructura vial. El Banco enfatiza la necesidad de vincular la planificación y gestión del transporte urbano con la planificación y gestión del uso del suelo, y con la planificación y financiamiento de la expansión de los servicios de utilidad pública. Estos son determinantes decisivos de los patrones de crecimiento urbano e impactan la capacidad de las ciudades de ser platafor-

mas eficientes para el desarrollo económico y de proveer acceso igualitario a los servicios a los distintos sectores de la población. A medida que aumenta la calidad del transporte urbano, no sólo se mejora la eficiencia de la economía urbana permitiendo a la mano de obra mejor acceso a los empleos ofrecidos en la ciudad, también se mejora la calidad de vida de la población en la medida que se facilita el acceso a los servicios provistos por la ciudad. De manera similar, a medida que la política de vivienda es reformada para facilitar el ingreso del sector privado al financiamiento y la producción de viviendas y se liberan los recursos públicos para dirigirlos a apoyar a los hogares de menores ingresos, se producirán más soluciones habitacionales económicas con el consiguiente impacto positivo sobre el empleo y el bienestar de los hogares de bajos ingresos.

La cartera de préstamos urbanos del Banco es prueba de la preocupación permanente de los gobiernos urbanos por abordar las necesidades más imperiosas y urgentes de los ciudadanos. El hecho de que estén apareciendo nuevos proyectos de gestión ambiental urbana, de recuperación de áreas deterioradas del interior de la ciudad, o de mitigación de la violencia urbana, indica que las ciudades y las regiones metropolitanas están ampliando el alcance de sus intervenciones en respuesta a los temas emergentes e inquietudes sociales. También revela que están mirando hacia el futuro dando prioridad a la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad de vida. Más aún, la creciente complejidad del portafolio del desarrollo municipal revela el compromiso de los países por mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos y para movilizar hacia estos fines el capital fiscal y humano del sector privado y las organizaciones de la comunidad.

El aprovechar estas oportunidades requiere de profundizar el enfoque integral adoptado por el Banco al otorgar préstamos en apoyo al desarrollo urbano. Las intervenciones multisectoriales y coordinadas en el tiempo y el espacio que se requieren, necesitan ser concebidas con una visión de desarrollo urbano de largo plazo compartida por todos los actores sociales. La aplicación eficiente del conjunto de herramientas del Banco en apoyo al desarrollo urbano implica el uso coordinado de préstamos secto-

riales y de múltiples fases, en conjunto con préstamos de inversión más tradicionales y operaciones de cooperación técnica. Con la plena participación del gobierno central, el Banco desarrolla un activo diálogo de políticas y programas con sus ciudades clientes de modo de acordar paquetes integrados de asistencia que respondan a sus necesidades y plazos de ejecución. El Banco está buscando enfoques eficientes y buenas prácticas para solucionar los problemas de la gestión de áreas metropolitanas; para introducir en la región fórmulas innovadoras de financiamiento y eje-

cución de programas de recuperación urbana, y para ampliar el rango de soluciones habitacionales para hogares de bajos ingresos. El desafío de los próximos años surge del hecho que la ejecución de soluciones eficaces a los problemas de las ciudades requiere de la cooperación activa entre los actores públicos y privados y entre las distintas entidades públicas. El Banco continuará prestando su apoyo a expandir esta cooperación para aumentar la productividad de las ciudades y el mejorar las condiciones de vida de la población.

## Referencias

- Arraigada, C. (2000). *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1995a). *Política de desarrollo urbano y vivienda (OP-751)*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1995b). *El Desarrollo de los Mercados de Capitales en América Latina y el Caribe*, Serie de Políticas Sectoriales y Estrategias, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997a). *América Latina tras una década de reformas*. Progreso económico y social en América Latina, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997b). "Programa de Infraestructura Urbana Ciudad Bolívar. Bogotá. Colombia. Análisis de Ejecución". Oficina de Evaluación, Informe PPR 3/97. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). "Reinforcing the Commitment with Development. Institutional Development Strategy". Washington, D. C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001a). *Making Decentralization Work. A Background Paper for the Implementation of the Subnational Development Strategy*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001b). *Una obra en marcha. El Banco Interamericano de Desarrollo y la protección del patrimonio cultural*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001c). *Estrategia de Desarrollo Subnacional*. Serie de Políticas Sectoriales y Estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1991). *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1993). *Housing. Enabling Markets to Work*. Documentos de política del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2000). *Cities in Transition*. Washington, D.C.
- Brakarz, José, con Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002). *Ciudades para Todos. Experiencias Recientes en Programas de Mejoramiento de Barrios*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- HABITAT (1988). *Global Strategy for Shelter to the year 2000*. Nueva York: Naciones Unidas
- HABITAT (2001). *Cities in an Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. United Nations Center for Human Settlements. Londres: Earthcan Publications.
- ONU (2000). *Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio*. <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- Rojas, E. (2001). *The Long Road to Housing Sector Reform: Lessons from the Chilean Housing Experience*. *Housing Studies* Vol.16, N°4, 461-483.







**Préstamos del BID al sector urbano, 1961–2002***(en millones de dólares de los Estados Unidos de 1996)*

Año	Vivienda				Desarrollo integrado				Municipal		Transporte		Saneamiento y medioambiente				Total urbano		Total Banco		Año
	Vivienda		Barrio		Integrado		Patrimonio		Municipal	Transporte	Medioambiente	Saneamiento		US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº		
	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	
1961	278,1	6												204,6	13	482,7	19	1308,9	73	1961	
1962	402,8	13												327,6	9	730,4	22	1448,4	68	1962	
1963	52,2	2	17,4	1										73,9	5	143,5	8	1123,6	56	1963	
1964	541,5	6												98,5	10	640,1	16	1282,3	69	1964	
1965	129,1	7												288,1	7	417,2	14	1570,8	66	1965	
1966	141,9	3			49,9	1								254,7	6	446,5	10	1619,7	68	1966	
1967	8,7	1	21,8	1	23,8	1								107,5	4	161,8	7	1968,9	60	1967	
1968	95,4	3												94,3	3	189,8	6	1638,2	55	1968	
1969	18,1	1							22,8	1				224,7	5	265,7	7	2289,0	67	1969	
1970					120,4	1			42,7	1				75,7	4	238,8	6	2217,6	59	1970	
1971	24,6	1												123,2	3	147,8	4	2135,5	59	1971	
1972					138,3	1								164,1	4	302,3	5	2536,9	52	1972	
1973									42,6	1				121,7	4	164,3	5	2630,9	57	1973	
1974														222,0	6	222,0	6	3033,2	53	1974	
1975			62,9	1							32,5	1		152,4	5	247,8	7	3434,5	70	1975	
1976	82,7	2									52,0	1		172,3	5	307,1	8	3611,7	81	1976	
1977	4,7	1			91,1	1								194,6	7	290,3	9	4017,6	81	1977	
1978														229,5	4	229,5	4	3877,7	65	1978	
1979														142,6	3	142,6	3	3925,4	79	1979	
1980									70,1	2				298,0	1	368,1	3	4047,7	88	1980	
1981									18,0	2				202,8	3	220,8	5	3997,5	81	1981	
1982					272,4	2			135,4	2				273,6	2	681,5	6	4142,1	79	1982	
1983									49,9	2				356,4	4	406,4	6	4421,0	74	1983	
1984			24,2	1	161,0	1			231,0	2				112,4	3	528,6	7	4992,7	75	1984	
1985			5,7	1					67,9	1				95,5	2	169,1	4	4154,1	78	1985	
1986			35,5	1	29,3	1			162,0	1	53,8	1		459,8	4	740,4	8	4032,4	63	1986	
1987			56,5	1					108,9	2				540,6	3	706,0	6	3043,4	43	1987	
1988									15,1	1	56,9	1	62,5	1	377,6	4	512,1	7	2102,7	32	1988
1989			163,4	2					252,2	1				31,5	1	447,1	4	3144,5	36	1989	
1990									209,8	3				502,8	3	712,6	6	4486,5	45	1990	

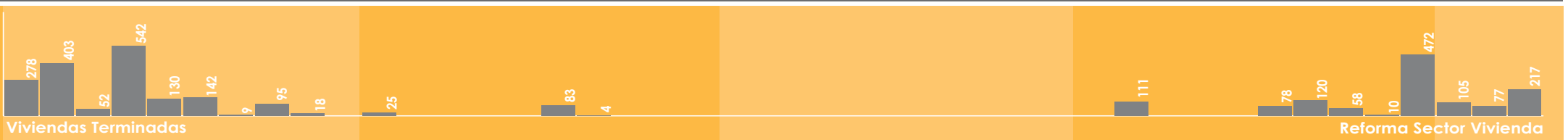
**Préstamos del BID al sector urbano, 1961–2002**  
(en millones de dólares de los Estados Unidos de 1996)

Año	Vivienda				Desarrollo Integrado				Municipal		Transporte		Saneamiento y medioambiente				Total urbano		Total Banco		Año
	Vivienda		Barrio		Integrado		Patrimonio		Municipal	Transporte	Medioambiente		Saneamiento		US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	
	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	
1991									263,2	2					720,5	4	983,7	6	6043,4	77	1991
1992	111,1	2							87,6	2			490,0	1	506,5	4	1195,2	9	6557,3	90	1992
1993			53,2	1					17,2	1	19,7	1	733,9	4	82,4	2	906,3	9	6339,7	93	1993
1994							42,7	1	770,8	3	543,4	2			778,1	4	2134,9	10	5473,5	70	1994
1995			183,5	1					28,5	1	122,3	1			584,7	4	919,1	7	7445,1	82	1995
1996	78,4	2	252,0	2					249,0	1	14,0	1	89,6	4	253,3	3	936,3	13	6765,7	98	1996
1997	119,7	2			431,6	2			112,4	2			275,9	2	52,8	2	992,4	10	5902,4	105	1997
1998	58,1	1	242,2	1	19,4	1	27,1	1	585,1	7	72,7	1			59,1	4	1063,7	16	9655,5	105	1998
1999	9,9	1	99,3	2			59,7	1	718,7	4	12,6	1			557,4	8	1457,6	17	9359,1	95	1999
2000	472,3	1	168,3	1			7,6	1	285,9	2			14,0	1	122,5	2	1070,7	8	5700,7	91	2000
2001	105,1	3	39,7	1					774,2	7	42,6				103,4	2	1065,0	13	7417,1	87	2001
2002	77,0	4	42,5	1					435,3	7			15,4	1	92,1	3	662,3	16	4135,9	97	2002
2003	216,9	3	8,3	1	92,3	1			284,3	8	117,2	3			138,5	2	857,6	18	6281,7	78	2003
<b>Total</b>	<b>3028,3</b>	<b>65</b>	<b>1476,4</b>	<b>20</b>	<b>1429,5</b>	<b>13</b>	<b>137,1</b>	<b>4</b>	<b>6040,8</b>	<b>69</b>	<b>1139,7</b>	<b>14</b>	<b>1681,3</b>	<b>14</b>	<b>10574,4</b>	<b>181</b>	<b>25507,5</b>	<b>380</b>	<b>175312,6</b>	<b>3100</b>	

# PRÉSTAMOS URBANOS 1961-2003 en millones de dólares de 1996

1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003

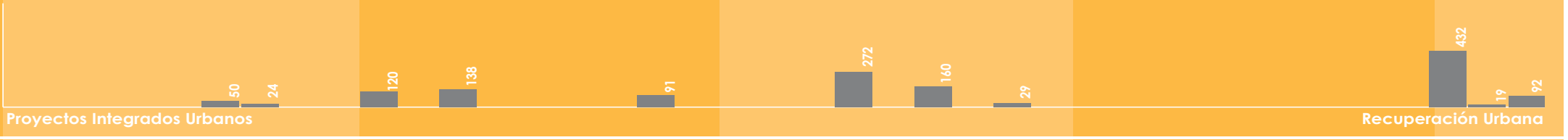
## VIVIENDA



## DESARROLLO URBANO INTEGRADO



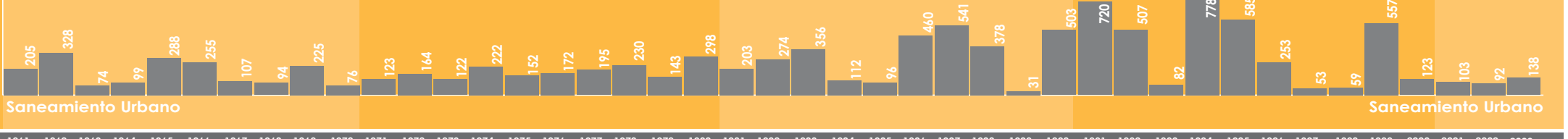
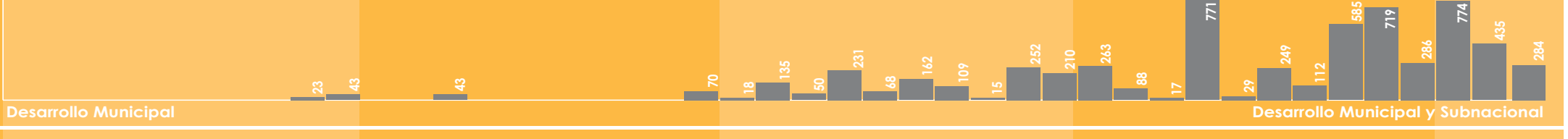
## DESARROLLO MUNICIPAL



## TRANSPORTE URBANO



## SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE



1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003