



Evaluación Temática

Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID

Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Octubre 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales – No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-501-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA ICES: JUSTIFICACIÓN Y VISIÓN GENERAL	7
A. Justificación y organización.....	7
B. Reseña de la implementación	12
3. PRINCIPALES HALLAZGOS	17
A. Pertinencia del enfoque.....	17
B. Pertinencia de la metodología	18
C. Eficacia... ..	26
D. Sostenibilidad	32
E. Ciudades sostenibles y nueva estructura del BID.....	35
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXOS I-V

CUADROS

METODOLOGÍA DE LA ICES

EVENTOS ORGANIZADOS POR EL BID PARA CREAR LA RED DE CIUDADES

ASOCIACIONES

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS INVERSIONES PRIORIZADAS EN LOS PLANES DE ACCIÓN

ANEXO VI ESTUDIO DE CASO DE ARGENTINA

ANEXO VII ESTUDIO DE CASO DEL CARIBE

ANEXO VIII ESTUDIO DE CASO DE CENTROAMÉRICA

ANEXO IX ESTUDIO DE CASO DE COLOMBIA

ANEXO X ESTUDIO DE CASO DE MÉXICO

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSD	Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
HUD	División de Vivienda y Desarrollo Urbano
ICES	Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles
IFD	Sector de Instituciones para el Desarrollo
INE	Sector de Infraestructura y Energía
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KPK	Fondo Coreano de Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación
NDF	Fondo Nórdico de Desarrollo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEV	Programa de ejecución del pilar externo del Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo
RES	Departamento de Investigación y Economista Jefe
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por: Juan Manuel Puerta, Anna Crespo, Leslie Stone, María Elena Corrales, Oscar Quintanilla, Julie Biau y Johanan Rivera, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). OVE agradece la atención y colaboración de todas las autoridades del gobierno y socios del programa entrevistados durante la realización de la evaluación, así como el apoyo de los especialistas de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID tanto en la sede como en los países visitados.



A través de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, el Banco Interamericano de Desarrollo tenía por objeto reorientar la atención prestada a mejorar las prácticas de planificación urbana y configurar el desarrollo en las ciudades medianas.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

Resumen Ejecutivo

La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que se puso en marcha en 2012, es la respuesta más reciente del Banco a las necesidades de desarrollo urbano en la región. A través de la ICES, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tenía por objeto reorientar la atención prestada a mejorar las prácticas de planificación urbana y configurar el desarrollo en las ciudades medianas. El cambio de rumbo hacia la planificación en las ciudades intermedias se originó en parte en el entendimiento de que el Banco podía agregar más valor contribuyendo a evitar el crecimiento sin planificación en lugar de mitigar sus consecuencias posteriormente. En general, la ICES estaba destinada a ayudar a las ciudades a encontrar, priorizar y financiar inicialmente los sectores y acciones que podían dar lugar al desarrollo sostenible. Para ello, aplicó una metodología multidisciplinaria orientada a crear y apoyar la ejecución de un plan de acción para las ciudades. Se concibió como un programa de demostración para respaldar la planificación urbana en ciudades emergentes de América Latina y el Caribe, comenzando de modo experimental en cinco ciudades y extendiéndose ulteriormente a toda la región.

La evaluación de OVE tiene por objeto hacer un balance de la labor del BID con las ciudades emergentes mediante la ICES hasta la fecha, aunque todavía es pronto para evaluar la eficacia de cada plan de acción producido por la iniciativa. El Programa Especial de la ICES culminó en diciembre de 2015 y se está incorporando en la

labor de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) comprendida en el nuevo Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD). Esta transición ofrece una oportunidad para realizar un balance productivo.

Desde su origen hasta 2016, la ICES llegó a 71 ciudades de los 26 países miembros prestatarios del BID. El número de ciudades beneficiarias es mucho mayor que el previsto inicialmente, y la iniciativa se amplió y reprodujo en seis países, aquellos con el mayor número de ciudades intermedias. Esta evaluación atribuye el rápido crecimiento de la iniciativa a dos factores principales: la creación de asociaciones sólidas y el diseño de un producto que tenía gran aceptación en las ciudades. Teniendo en cuenta las entrevistas cualitativas con los miembros del equipo y las partes interesadas de las ciudades, así como el análisis de los planes de acción resultantes para las ciudades y los estudios financiados por la ICES, la iniciativa parece haber atendido satisfactoriamente las necesidades de las ciudades participantes.

La ICES ha creado una sólida marca. Esta marca surgió del proceso de planificación urbana de la ICES, que fomentó la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas tanto dentro como fuera de la ciudad. Si bien el proceso de priorización casi nunca definió prioridades distintas de otros procesos de planificación (más tradicionales), estaba basado en pruebas y era creíble por todas las partes de que se trataba. Por otro lado, la ICES dio acceso a las ciudades a algunos bienes exclusivos, como el aumento del acceso al conocimiento y las prácticas óptimas de otras ciudades y asociados dentro y fuera de la región. Además, la ICES parece haber facilitado el acceso de las ciudades a la asistencia técnica y las inversiones en infraestructura provenientes de fuentes nacionales, bilaterales y multilaterales.

El modelo de generación y difusión de conocimiento, combinado con una filosofía de apertura y transparencia, fue especialmente valioso y novedoso. La iniciativa era muy accesible y transparente, ya que todos los estudios de base, encuestas, indicadores y planes de acción estaban disponibles en línea. Además, se hizo un esfuerzo para poner la metodología a disposición del público e impartir capacitación para implementarla. Por otro lado, la ICES informó sobre los gastos individuales de cada operación de cooperación técnica financiada con el Capital Ordinario y los fondos de múltiples donantes. Esta filosofía de apertura y transparencia contribuye al valor de la marca de la ICES.

La ICES obtuvo buenos resultados al implementar distintos tipos de asociaciones con más de 70 socios para el desarrollo provenientes del gobierno, las instituciones académicas y el sector privado, tanto dentro como fuera de la región. La clave para establecer tantas asociaciones fue la flexibilidad. No se aplicó ningún modelo exclusivo; en lugar de ello, en cada caso la iniciativa identificó oportunidades de cooperación de beneficio mutuo.

En la evaluación se halló que determinados factores afectaron el grado de implementación de la metodología a nivel de las ciudades. El apoyo político —tanto del alcalde como de otros estratos de gobierno— es importante para asegurar la apropiación y facilitar la coordinación en el seno de la municipalidad y entre esta, el estado/provincia y el gobierno nacional. Ello, a su vez, facilita el suministro oportuno de los datos e información necesarios para llevar a cabo la evaluación y obtener un apoyo continuo en las etapas de preinversión e inversión. La rapidez del proceso y el hecho de que se efectuó con la debida antelación en el mandato del alcalde también resultaron ser importantes. Un segundo factor clave está relacionado con la capacidad de la ciudad. Las ciudades con estructuras burocráticas eficaces que han abordado la prestación de servicios básicos cuentan con más posibilidades de tener los incentivos y la capacidad necesarios para colaborar en un proceso de planificación de mediano a largo plazo. Por otro lado, cuanto mayor sea la capacidad de la ciudad de financiar y ejecutar proyectos de infraestructura, mayor es la probabilidad de que se beneficie de la implementación de la ICES, gracias a su mayor aptitud para movilizar fondos para las prioridades del plan de acción. Se ha demostrado que el seguimiento exhaustivo de la sociedad civil es crucial para dar continuidad a las actividades de planificación (por ejemplo, en La Paz). Desafortunadamente, las condiciones para generar un seguimiento exhaustivo de la ciudadanía aún no son claras.

En el plano nacional, la iniciativa obtuvo los mejores resultados cuando había (i) descentralización política, (ii) capacidad fiscal subnacional, (iii) capacidades de planificación, (iv) socios para el desarrollo y (v) demanda de ciudades intermedias. La descentralización política y la capacidad fiscal subnacional implican que las municipalidades poseen las competencias necesarias para gestionar con eficacia las intervenciones en el territorio, así como los recursos para financiarlas. La planificación —sobre todo si los planes de desarrollo están vinculados al proceso presupuestario— supone una oportunidad para incorporar la metodología de la ICES en las acciones de la municipalidad. La existencia de un socio, como un banco de desarrollo, que financie las inversiones propiamente dichas también es clave para el éxito de la iniciativa, al igual que la existencia de un gran número de ciudades intermedias que puedan solicitar préstamos.

La metodología de la ICES (es decir, los estudios, los indicadores y la priorización) resultó útil en términos generales, pero careció de cierta flexibilidad y no prestó suficiente atención a los temas de gobernanza. La metodología podría haberse beneficiado de más flexibilidad en la selección de los indicadores y los estudios de base, especialmente conforme se amplió sin limitarse al objetivo original de las ciudades intermedias. Asimismo, la iniciativa tuvo poca flexibilidad en la aplicación de su enfoque de seguimiento comunitario. Por otro lado, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) halló que la metodología tenía una cobertura limitada de la capacidad institucional ex ante, sobre todo en relación con las competencias y aspectos fiscales de las ciudades.

La metodología también generó grandes expectativas de inversión en las ciudades, sin ofrecer una “estrategia de salida”. En ese sentido, un número relativamente bajo de ciudades ha podido movilizar financiamiento para las actividades de los planes de acción, y varias ciudades solicitaron cierta preparación sobre los próximos pasos (preinversión, inversión, continuidad) después de la aprobación del plan de acción.

De cara al futuro, el Banco tendrá que examinar con detenimiento los efectos de su nueva estructura institucional sobre los incentivos para trabajar en las ciudades sostenibles. Por un lado, la institucionalización de la iniciativa debería aumentar los incentivos y la apropiación del personal que trabaja actualmente en CSD. Sin embargo, los mecanismos informales de coordinación con otros departamentos sectoriales (por ejemplo, agua, transporte) pueden haber comenzado a debilitarse. Por otro lado, el nuevo CSD, a diferencia de la ICES, tiene un mandato explícito de financiamiento, y armonizar las dos agendas —ciudades sostenibles y operaciones— podría ser difícil.

En vista de estas virtudes y desafíos, OVE recomienda lo siguiente:

- a. Mantener la marca de la “ICES” con algunos pequeños ajustes. Uno de los logros más reconocidos de la iniciativa ha sido la capacidad de posicionar al Banco como un actor clave en términos de planificación sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe. Ello ha generado un activo intangible que el BID debería mantener. La marca de la ICES depende del liderazgo del BID en el desarrollo, el mejoramiento y la aplicación continua de la metodología en toda América Latina y el Caribe como parte de la acción de la nueva HUD. En cuanto a las modificaciones, el BID tal vez desee limitar el número de nuevas ciudades agregadas cada año y el perfil de las ciudades tenidas en cuenta, centrándose en ciudades intermedias en la medida de lo posible. Por otro lado, OVE recomienda incrementar la flexibilidad de la aplicación de la metodología, considerando sus indicadores y estudios como una serie de herramientas en lugar de un conjunto fijo y “obligatorio” de insumos. Por último, es importante reforzar algunos aspectos de la metodología, como el análisis de los temas fiscales y de gobernanza, y el vínculo entre los programas priorizados y las posibles fuentes de financiamiento.
- b. Elaborar mecanismos destinados a canalizar los recursos de las inversiones para financiar los planes de acción creados por la ICES. La nueva estructura del Banco confiere un mandato de financiamiento a HUD, que ahora está a cargo de la ICES. El Banco debería determinar el modo en que puede armonizar los incentivos y crear nuevos instrumentos para conceder financiamiento a las ciudades para los proyectos identificados y priorizados. Para ello, es preciso que el Banco

encuentre sólidos socios nacionales. Al proceder de tal manera, el BID podrá prestar apoyo a las ciudades en los siguientes pasos para ejecutar efectivamente los planes.

- c.** Reevaluar la ICES después de que haya transcurrido más tiempo. Puesto que es demasiado temprano para evaluar la eficacia de los planes de acción y el cambio reciente en la estructura del BID, OVE recomienda una reevaluación de la ICES dentro de un plazo de cinco a siete años contados a partir de ahora. Para facilitarla, OVE recomienda preparar los planes de acción con varios indicadores verificables destinados a medir la eficacia de las intervenciones implementadas.
- d.** Explorar modos de usar en otras iniciativas el modelo de asociaciones e intercambio de conocimiento de la ICES. Uno de los elementos novedosos y acertados de la ICES fue su enfoque en cuanto al conocimiento y las asociaciones, lo cual aumentó el valor percibido de la iniciativa y contribuyó a posicionar al Banco. El enfoque innovador de la ICES relativo a las asociaciones y el conocimiento podría ampliarse de manera provechosa a otras esferas de trabajo del Banco.



1

El proceso de urbanización es relativamente nuevo: solo desde 2007 —y por primera vez en la historia— hay más personas que viven en las ciudades que en las zonas rurales. Si esta tendencia continúa, para 2050 dos tercios de la población mundial vivirá en ciudades.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

1 Introducción

En el mundo hay cada vez más zonas urbanas, y la mayoría de las actividades económicas se realizan actualmente en las ciudades. En los Estados Unidos más del 80% de la población vive en 256 zonas urbanas, donde se produce alrededor del 85% del producto interno bruto (PIB) del país. Las cifras correspondientes a Europa occidental, América Latina y Asia son apenas más bajas¹. Sin embargo, pese a toda su importancia, el proceso de urbanización es relativamente nuevo: solo desde 2007 —y por primera vez en la historia— hay más personas que viven en las ciudades que en las zonas rurales. Si esta tendencia continúa, para 2050 dos tercios de la población mundial vivirá en ciudades².

Las tendencias de urbanización varían considerablemente en todo el mundo. América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del mundo: casi cuatro de cada cinco ciudadanos de esta región viven en ciudades³. Por otro lado, América Latina y el Caribe se caracteriza por tener grandes ciudades y una supremacía urbana —es decir, una alta concentración de la población en una sola metrópolis, casi siempre la capital— y casi un tercio de sus habitantes vive en una ciudad que tiene una población de más de un millón⁴. Asimismo, la región muestra altos niveles de crecimiento urbano. Entre 1960 y 2015, el porcentaje de población urbana de América Latina y el Caribe aumentó del 44% al 78%⁵, y desde los años setenta, las tasas de crecimiento de las ciudades con una población de 50.000 a un millón de habitantes han sobrepasado el crecimiento de la ciudad principal⁶. Pese al dominio de las megalópolis, el reciente crecimiento de la población está concentrado en las ciudades pequeñas y medianas, lo cual refleja tanto la importancia creciente de las ciudades intermedias como el crecimiento suburbano dentro de las áreas metropolitanas de las ciudades principales⁷.

A fin de obtener los beneficios del aumento de la productividad y las economías de escala derivados de la urbanización, se necesitan una planificación y gestión adecuadas de manera que se deje margen para el crecimiento de la población y la naturaleza



Si bien las ciudades son lugares productivos de oportunidades sociales y económicas, la rápida urbanización ejerce presión en la infraestructura y exige ampliar los servicios básicos y la vivienda.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

cambiante del desarrollo urbano. Si bien las ciudades son lugares productivos de oportunidades sociales y económicas⁸, la rápida urbanización ejerce presión en la infraestructura y exige ampliar los servicios básicos y la vivienda. La falta de control del crecimiento puede amplificar los desafíos urbanos, como la congestión del tráfico, la mala calidad del aire y la inseguridad⁹. El Consejo de la Agenda Global sostiene que la falta de control de la expansión es insostenible para las ciudades, y la Alianza de las Ciudades indica que la planificación debe anticiparse al futuro crecimiento, sobre todo en las ciudades que crecen con mayor rapidez. Según las Naciones Unidas, para que las ciudades sean sostenibles es necesario ofrecer infraestructura y servicios adecuados, aplicar estrategias de reducción de desechos y de reconversión de edificios y dar respuesta a los temas de gobernanza urbana y desigualdad¹⁰.

En particular, en América Latina y el Caribe hay tres esferas principales que deben considerarse al trabajar con estas ciudades emergentes: (i) pobreza urbana e informalidad; (ii) prestación de servicios básicos, y (iii) movilidad¹¹. La migración de las zonas rurales a las urbanas que estimuló la rápida urbanización en los decenios anteriores en la región trajo aparejados déficits de vivienda, la exposición a los riesgos ambientales, las deficiencias de cobertura y de calidad de los servicios básicos, así como desafíos sociales como la segregación. En 2010, el 23,5% de la población urbana de América Latina y el Caribe vivía en barrios marginales. Pese a los esfuerzos por regularizar los asentamientos informales, el número de habitantes urbanos en dichos asentamientos sigue creciendo

en la región, con lo cual han llegado a representar el 40% de la población urbana en muchas ciudades y áreas metropolitanas¹². En cuanto a la prestación de servicios básicos, el acceso al agua potable se ha incrementado en los últimos años, alcanzando un nivel superior al 80% de la población urbana en la mayoría de los países, pero el saneamiento sigue representando un desafío; en particular en las periferias urbanas donde la ampliación del sistema de alcantarillado es costosa. Hay países en América Latina y el Caribe en que menos de un tercio de la población urbana tiene acceso al saneamiento. Asimismo, el rápido crecimiento urbano trajo aparejados problemas relacionados con el transporte, pues la falta de conexión entre las inversiones en transporte y las políticas de uso de la tierra ha dado lugar a períodos más largos de traslado entre el domicilio y el trabajo, tarifas elevadas de transporte público y acceso desigual a los servicios sociales y las oportunidades económicas de las familias que viven en las periferias.

El Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) históricamente ha desempeñado un papel muy activo en cuanto a lograr la participación de América Latina y el Caribe en proyectos urbanos, en particular en programas de mejoramiento urbano. En los últimos 10 años, el BID ha aprobado préstamos con garantía soberana por un valor de más de US\$4.500 millones para el sector de desarrollo urbano, así como operaciones de cooperación técnica y otros recursos no reembolsables por un valor de más de US\$95 millones. La mayoría de las operaciones se ha concentrado en los proyectos de vivienda y de mejora de vecindarios (84% en financiamiento y 55% en recursos no reembolsables)¹³. La principal dificultad con que tropezó el Banco en los proyectos de desarrollo urbano fue tratar con clientes que muchas veces carecían de una visión más integrada del modo en que debía crecer la ciudad. En 2006, el Banco aprobó un servicio de crédito para llegar a las municipalidades en Brasil, PROCIDADES, con préstamos para desarrollo urbano integrado. Al evaluar este programa, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) halló que la mayoría de las ciudades valoraba el enfoque integrado, pero solía ser difícil mantenerlo incorporado en todos los sectores durante toda la ejecución del proyecto. De hecho, los préstamos se originaron en las ciudades con un enfoque sectorial, y el Banco tuvo un alcance limitado para influir en su configuración posteriormente.

La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que se puso en marcha en 2012, es la respuesta más reciente del Banco a las necesidades regionales de desarrollo urbano. Se concibió como un programa de demostración para respaldar la planificación urbana en las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe. La ICES comenzó de modo experimental en cinco ciudades¹⁴ y, posteriormente, se amplió a otras 22 ciudades. Según la propuesta para la iniciativa (documento GN-2652), “El objetivo específico de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, es apoyar al menos a 22 ciudades emergentes de la región, una por país, en la identificación, priorización y financiación inicial de los sectores y las acciones que las conduzcan a lograr un desarrollo sostenible”. Mediante la ICES, el BID ha reorientado la atención prestada a mejorar las prácticas de planificación urbana y configurar el desarrollo en las ciudades medianas. El cambio de rumbo hacia la planificación en las ciudades

intermedias se originó en parte en el entendimiento de que el Banco podía agregar más valor contribuyendo a evitar el crecimiento sin planificación en lugar de mitigar sus consecuencias posteriormente. De hecho, la mayor parte de la labor urbana del Banco hasta entonces había consistido en apoyar grandes ciudades metropolitanas de la región. En general, la ICES estaba destinada a ayudar a las ciudades a identificar, priorizar y financiar inicialmente los sectores y las acciones que podrían dar lugar al desarrollo sostenible¹⁵. Para ello, aplicó una metodología multidisciplinaria orientada a crear y apoyar la ejecución de un plan de acción para las ciudades¹⁶.

Evaluación de ciudades sostenibles – Desafíos y método

Evaluar la asistencia técnica para la planificación urbana no es una tarea banal, y los desafíos que se plantean para ello influyen en el enfoque de OVE para esta evaluación. La planificación urbana es por naturaleza un proceso muy complejo e intangible, cuyo desarrollo es intrínsecamente subjetivo e incierto, pues es vulnerable a los ciclos políticos. La eficacia de los planes urbanos se mide mediante la combinación de su solidez técnica y sus posibilidades de ejecución. Hay muchos desafíos para evaluar la calidad técnica de un plan urbano, sobre todo el hecho de que la planificación urbana no es una ciencia y lo que constituye un “buen” plan es de por sí sumamente subjetivo. Teniendo esto presente, OVE centró su evaluación en el valor agregado de la metodología propuesta y, especialmente, en los mecanismos creados para asegurar una mayor probabilidad de implementación.

Otro desafío particular para evaluar la ICES está relacionado con su amplia escala y su desarrollo muy reciente. La ICES se ha difundido en toda la región y su metodología ha sido objeto de cambios y adaptaciones constantes de un país a otro. Ello fue bueno para los beneficiarios, pero plantea un desafío metodológico al evaluador. A fin de evaluar mejor la iniciativa, OVE optó por llevar a cabo estudios de caso definidos geográficamente, lo que permitiría minimizar los problemas de logística. Los países/regiones elegidos fueron: Argentina, el Caribe, Centroamérica, Colombia y México. Asimismo, se realizaron visitas a Brasil, Chile, Ecuador y Perú para ofrecer un panorama más amplio de la iniciativa. En particular, esta evaluación recopiló datos sobre las 35 ciudades con planes de acción completados y realizó estudios exhaustivos de 16 de estas, incluidas visitas sobre el terreno y entrevistas semiestructuradas con los actores clave. OVE también visitó cuatro ciudades en la fase de implementación y realizó entrevistas con las autoridades en otras tres ciudades para recoger los cambios más recientes en la iniciativa. Se escogió la muestra para incluir una amplia gama de ciudades con diferentes necesidades y niveles iniciales de desarrollo.

OVE también realizó entrevistas con las autoridades de las ciudades y un amplio conjunto de los socios de la iniciativa. OVE entrevistó a las autoridades en las ciudades beneficiarias para comprender mejor el origen de la asistencia técnica, la relación forjada con el Banco, su opinión sobre el valor agregado de la metodología propuesta, así como las externalidades de formar parte de la ICES. Se hicieron entrevistas a los socios de la iniciativa relativa a su motivación para asociarse con el BID y los resultados de esa asociación.

Desde el final del programa especial de la ICES en diciembre de 2015, la iniciativa se está integrando transversalmente en la labor del BID como una de las esferas de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) comprendida en el nuevo Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD)¹⁷. Por consiguiente, es el momento propicio de hacer un balance de la labor del BID con las ciudades emergentes y sostenibles, aunque todavía es pronto para conocer la eficacia de cada plan de acción producido por la iniciativa.

Este documento presenta la evaluación independiente de la ICES realizada por OVE. Su objetivo principal es evaluar la iniciativa como el primer paso del BID hacia la promoción de ciudades sostenibles. Por lo tanto, está centrada en extraer las lecciones aprendidas y analizar el valor agregado de la ICES para el apoyo del BID al desarrollo urbano, en lugar de evaluar la eficacia de cada plan de acción individual completado. Aún es demasiado pronto para conocer el impacto real en las ciudades beneficiarias, pues la mayoría de estas recién están empezando a implementar las medidas de su plan de acción.



CARRILLO PUERTO

AUTOMOVILISTA CUIDA
Y RESPETA AL CICLISTA



Pronto se observó que las ciudades eran un factor clave en el cambio climático, pues la mayoría de la actividad económica y una parte considerable de las emisiones se producían en las ciudades (por ejemplo, el transporte) o debido a las exigencias a que estaban sometidas las ciudades (por ejemplo, la electricidad).

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

2 La ICES: Justificación y Visión General

A. JUSTIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN

La ICES tuvo sus orígenes en dos tendencias del BID: fomentar un enfoque integrado para el desarrollo urbano y poner de relieve la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Los orígenes de la ICES se remontan a las deliberaciones en torno a la realineación del BID. Se preveía que el enfoque en los países clientes y el sector de conocimiento dejaría menos margen para trabajar en distintos sectores de conocimiento y, en efecto, después de la realineación, la participación del Banco en el desarrollo urbano se redujo¹⁸. A la sazón, el equipo de desarrollo urbano del BID estaba examinando el modo de aumentar la colaboración con las ciudades, la sostenibilidad y el cambio climático recién empezaban a figurar en la agenda para el desarrollo. Estas esferas adquirieron mayor preponderancia en el protocolo de Kyoto (2005), que impulsó al BID a poner en marcha la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático. Pronto se observó que las ciudades eran un factor clave en el cambio climático, pues la mayoría de la actividad económica y una parte considerable de las emisiones se producían en las ciudades (por ejemplo, el transporte)¹⁹ o debido a las exigencias a que estaban sometidas las ciudades (por ejemplo, la electricidad). Por otro lado, las ciudades suelen ser sumamente vulnerables al cambio climático debido a sus características geográficas y

la elevada concentración de población que se ve afectada en caso de un desastre natural. La combinación de la voluntad de fomentar enfoques integrados de desarrollo urbano y el mayor acento en el cambio climático originó un nuevo concepto en el BID: la ICES. La iniciativa se consideró como una oportunidad del BID de “incentivar una cultura y sistema de trabajo intersectorial, integral y coordinado entre las diferentes áreas del Banco” (párrafo 2.3 del documento GN 2652), en particular las referidas al cambio climático.

El Banco fue en cierta medida un pionero en definir y caracterizar la *sostenibilidad* a nivel de las ciudades²⁰, aunque falta mucho para concluir el debate. Incluso antes de la creación de la ICES, el Banco fue uno de los pioneros en debatir lo que significa la sostenibilidad a nivel de las ciudades y llevar a la práctica este concepto. Aun en la actualidad no existe ningún concepto acordado universalmente de *sostenible* a nivel de las ciudades, pero se ha alcanzado un consenso generalizado sobre la idea de que las ciudades deberían ser “inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”, donde la sostenibilidad ha de interpretarse en un amplio sentido económico, ambiental e institucional²¹. Algunas divergencias siguen aflorando en la comunidad académica y de formulación de políticas con respecto a la definición exacta de desarrollo urbano sostenible y, en particular, a la atención que debe prestarse a cada aspecto de la sostenibilidad²². Independientemente de lo deseable que es la idea de tener ciudades sostenibles, algunos autores han cuestionado incluso la utilidad de la definición señalando que hay muchos temas que ocupan un lugar central en la definición de sostenibilidad (por ejemplo, la mitigación del cambio climático) respecto de los cuales las ciudades tal vez tengan un alcance muy limitado para tomar medidas o decisiones²³.

Las publicaciones especializadas parecen estar de acuerdo en que un enfoque sostenible supone considerar conjuntamente el medio ambiente, el espacio urbano y los aspectos socioeconómicos. En ese sentido, las ciudades que aspiran al desarrollo sostenible deberían trascender el enfoque tradicional de trabajar a través de sectores aislados. En lugar de ello, es necesario considerar las ciudades de un modo más holístico, teniendo en cuenta las interrelaciones entre el espacio, el medio ambiente y la población. Puesto que la mayoría de los procesos ambientales y demográficos tardan mucho tiempo para desarrollarse, un aspecto importante para asegurar el desarrollo sostenible es la planificación integrada a largo plazo (Barton, 2006)²⁴. No obstante, un desafío perenne para la planificación a largo plazo son los incentivos a corto plazo de los gobiernos locales.

El BID adoptó esos conceptos y comenzó a crear una metodología²⁵ para trabajar con las ciudades en su planificación, lo cual permitiría tomar en consideración las dimensiones esenciales del desarrollo sostenible y todos los sectores conexos. La metodología de la ICES tenía por objeto aportar un enfoque integrado, multidisciplinario y participativo para la planificación. Se diseñó para ofrecer un diagnóstico rápido de los principales asuntos y problemas afrontados por la

ciudad, además de definir las medidas que la ayudarían a abordarlos y asegurar una futura sostenibilidad. Se estructuró en el marco de tres pilares transectoriales: (i) sostenibilidad ambiental y cambio climático, (ii) sostenibilidad urbana y (iii) sostenibilidad fiscal y gobernanza, y se aplicaría en un proceso de dos etapas y cinco fases (Gráfico 2.1). Se estima que el costo de implementación de la metodología será de US\$1,2 millones por ciudad, y su principal producto será la elaboración de un plan de acción para la ciudad.

GRÁFICO 2.1 Las fases de la metodología de la ICES



Fuente: Página virtual de la ICES.

Se hizo especial hincapié en algunos aspectos fundamentales de la iniciativa.

- La metodología estaba orientada a las ciudades intermedias. Aunque puede resultar difícil definir exactamente lo que es una ciudad intermedia²⁶, hay por lo menos tres buenas razones para centrar la atención en esas ciudades. En primer lugar, las ciudades intermedias afrontan desafíos particulares que son muy diferentes a los que encaran las pequeñas ciudades o grandes áreas metropolitanas. Por ejemplo, si bien las áreas metropolitanas se enfrentan a desafíos complejos (como la contaminación) que a menudo requieren una coordinación con distintos actores con jurisdicción territorial, las ciudades

intermedias emergentes suelen tener desafíos relacionados con la prestación de servicios básicos en el contexto de un crecimiento urbano en rápida expansión, pero casi siempre dentro de una sola jurisdicción política²⁷. En segundo lugar, las ciudades intermedias se encuentran en una etapa de desarrollo en que la planificación urbana puede ser de suma utilidad. De hecho, al planificar adecuadamente su expansión, estas ciudades pueden evitar las costosas medidas de mitigación que asumen las metrópolis no planificadas. Por último, la capacidad institucional de las ciudades intermedias tal vez sea su punto más débil: quizás cuenten con un número limitado de recursos humanos y materiales para planificar su expansión con respecto a los desafíos que encaran. Si bien la capacidad institucional podría ser incluso inferior en las pequeñas ciudades, lo mismo sucede con el tamaño y la complejidad de los desafíos; y mientras que las grandes metrópolis tienen problemas sofisticados, también tienen muchos más recursos para destinar a la planificación urbana.

- En la metodología se hizo hincapié en la importancia de una rápida evaluación. El Banco escogió una metodología que implementó con celeridad y permitió hacer un diagnóstico rápido, basándose en la recopilación de un gran número de indicadores²⁸. La idea era poder incorporar con más facilidad a los gobiernos municipales, que suelen necesitar resultados más rápidos debido al corto plazo de su ciclo político. Como resultado de este fundamento, el Banco optó por una metodología que se traduciría en una rápida evaluación con estudios de base y un proceso de priorización y que podría complementarse con estudios adicionales.
- La metodología se basó en una encuesta de opinión pública y tres estudios de base que, junto con los indicadores, constituyeron la base de la rápida evaluación.
 - **Encuesta de opinión.** Un elemento importante en el proceso de priorización son las percepciones de la población, reflejadas en la encuesta de opinión llevada a cabo como parte de la metodología. Este proceso tenía por objeto acrecentar el sentido de participación y apropiación de la comunidad.
 - **Estudio de la huella urbana.** La finalidad de este estudio consistía en comprender el patrón actual de crecimiento de las ciudades en el contexto de un proceso de planificación a mediano plazo. En el estudio se trazó un mapa del patrón de crecimiento de la expansión urbana hasta 2020 y 2050 conforme a distintos casos hipotéticos de planificación (caso hipotético en que todo sigue igual, caso hipotético óptimo, caso hipotético intermedio) y se presentaron los costos vinculados a cada uno de ellos. El objetivo era fomentar una mayor conciencia de los costos del crecimiento urbano no planificado (por ejemplo, el costo de prestar servicios básicos).
 - **Estudio de vulnerabilidad ante el cambio climático.** Este estudio se basa en la noción de que el conocimiento de las zonas de riesgo de desastres naturales es esencial para la planificación (inundaciones, terremotos, etc.). En

combinación con el estudio de la huella urbana, este análisis puede ayudar a los encargados de la formulación de políticas a estimar los costos de la expansión de la ciudad conforme a distintos casos hipotéticos. El estudio de vulnerabilidad es en cierto sentido un estudio de adaptación al cambio climático, pues un gran número de las fuentes de vulnerabilidad (regímenes de precipitación) se ven afectadas directamente por el cambio climático.

- o **Estudio de mitigación del cambio climático.** Este estudio tenía por objeto medir las emisiones de gases de efecto invernadero y ofrecer un plan de mitigación. Puesto que las ciudades de América Latina y el Caribe —en particular las ciudades más pequeñas— están más sujetas a las consecuencias del cambio climático que a los factores que contribuyen a las emisiones, este estudio se basaba en el fundamento de fomentar una mayor conciencia en la región sobre las posibles fuentes de emisiones y el establecimiento de un parámetro de referencia para cada ciudad.
- Una vez obtenidos los indicadores y los estudios de base, se realizó un proceso de priorización. La metodología de la ICES empleó la información recopilada en consulta con los expertos, la encuesta de opinión pública y los indicadores para priorizar las esferas de acción. La finalidad del proceso de priorización era ofrecer una base de datos empíricos para las decisiones de priorización, que de otro modo podían tener un alto grado político. La idea era que al usar los datos empíricos para la priorización, el proceso de planificación podría estar más centrado y ser más resistente frente a los cambios políticos. Por otro lado, aunque la mayoría de las ciudades ya tiene una percepción clara de sus principales problemas, la importancia relativa de esos problemas o el modo de abordar su resolución son menos claros.
- Un elemento clave final de la iniciativa fue el hincapié que hizo en el seguimiento. En consonancia con el aumento de la apropiación y la participación de los ciudadanos, la iniciativa preveía el establecimiento de un sistema de seguimiento de la sociedad civil como un medio para que la sociedad realizara el seguimiento de las recomendaciones del plan de acción. La razón de ello era que, al incorporar a la sociedad y poner a disposición los informes de avance sobre la ejecución del plan de acción, se ejercería presión en los funcionarios de la ciudad para asegurar la continuidad de las acciones propuestas. Ello también estaba previsto como una forma de adaptación a los cambios políticos²⁹.

Aunque la intención de la iniciativa no era servir directamente como herramienta de reinversión para las operaciones del BID, se preveía que el Banco podía estructurar posibles mecanismos de financiamiento (párrafo 2.1 del documento GN-2652). En este sentido, la iniciativa tenía por objeto agregar valor movilizand o socios y recursos adicionales. Dado que las ciudades de América Latina y el Caribe tenían graves dificultades para financiar sus necesidades de inversión, la iniciativa hizo

especial hincapié en la movilización de recursos, incluida la creación de un fondo fiduciario especial de múltiples donantes en el BID. Asimismo, se comprometió a trabajar conjuntamente con una amplia gama de socios locales e internacionales.

Para gestionar la iniciativa y dejar margen para una mayor colaboración intersectorial, se creó una estructura ad hoc que vinculaba los departamentos pertinentes (Gráfico A.2.1 del Anexo II). La iniciativa fue ubicada en la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), vinculando todas las divisiones del departamento de infraestructura (Agua y Saneamiento, Transporte, Energía, así como Cambio Climático y Recursos Naturales) a la división de gestión fiscal y urbana comprendida en el Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD). Más concretamente, la implementación de la iniciativa se delegó en un Grupo Coordinador de la Iniciativa, dirigido por un coordinador general, incluido un coordinador para cada uno de los departamentos, además de un equipo de apoyo. Para cumplir la política de operaciones de cooperación técnica, se estableció un Comité de Revisión como la máxima autoridad con la facultad de tomar decisiones respecto de la selección y las propuestas y de la dirección general de la iniciativa. Dicho Comité fue copresidido por un Secretario de VPS y los gerentes sectoriales de INE y IFD e incluyó la participación de la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM), la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP), el Departamento de Investigación y Economista Jefe (RES) y la Vicepresidencia de Países (VPC). Las principales tareas del Grupo Coordinador y el Comité de Revisión se enumeran en el Cuadro A.2.1 del Anexo II.

B. RESEÑA DE LA IMPLEMENTACIÓN

Desde su creación hasta junio de 2016, la ICES trabajó con 71 ciudades y usó un financiamiento total de US\$69,3 millones (Cuadro 2.1)³⁰. Además de las 26 primeras ciudades, 45 más recibieron apoyo a través de los recursos adicionales en forma de contribuciones del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes o de los socios locales para el desarrollo (los socios aportaron directamente una contribución de unos US\$12,9 millones, tal como se muestra en el Cuadro A.1.1 del Anexo I). La mayor parte del apoyo adicional se concentró en seis ciudades de la región, que representan el 70% de las ciudades, muchas de las cuales se beneficiaron de las asociaciones con las instituciones locales (Cuadro 2.2). Más de la mitad del financiamiento de la ICES ha provenido de los socios.

Se observaba una gran heterogeneidad en los socios estratégicos de la iniciativa que incluían ministerios nacionales de vivienda o desarrollo local, bancos nacionales de desarrollo, así como corporaciones privadas. En el marco de la iniciativa se celebraron acuerdos de cooperación con instituciones nacionales de desarrollo en Colombia (Financiera de Desarrollo Territorial [FINDETER]), México (Banobras) y Brasil (Caixa Econômica Federal). Por otro lado, se establecieron asociaciones con instituciones nacionales a cargo del desarrollo regional y municipal en Argentina (Ministerio del Interior, Secretaría de Asuntos Municipales), Chile (Subsecretaría de

Desarrollo Regional y Administrativo[SUBDERE]) y Perú (Ministerio de Vivienda). Asimismo, se concertó un acuerdo con una empresa petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), para implementar la metodología en ciudades petroleras de Argentina. Además, se suscribieron varios acuerdos de cooperación con instituciones asociadas en países miembros no prestatarios³¹.

CUADRO 2.1. MONTOS APROBADOS PARA LAS OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA ICES Y LA PLATAFORMA, POR ORIGEN DE FONDOS (EN MILLONES DE US\$)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Financiamiento inicial (operación de cooperación técnica piloto)	4.0	-	-	-	-	-	4.0
Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI)	1.5	-	-	-	-	-	1.5
Operaciones de cooperación técnica/fondos fiduciarios (KPK, ICSF)	2.5	-	-	-	-	-	2.5
Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles	0.0	6.2	10.9	10.0	7.0	2.7	36.8
Iniciativa de Ciudades Sostenibles (Capital Ordinario)	-	5.0	5.0	5.3	4.0	2.7	22.0
Operaciones de cooperación técnica /fondos fiduciarios (Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes)	-	1.2	5.9	4.7	3.0	0.0	14.8
Otros recursos para la ICES	-	2.0	4.0	19.9	2.3	0.4	28.5
Ejecutados por el Banco	-	1.0	4.0	8.0	2.3	0.4	15.6
No ejecutados por el Banco (socios)	-	1.0	-	11.9	-	-	12.9
Total	4.0	8.2	14.9	29.9	9.3	3.1	69.3

Nota: Los demás recursos del BID asignados para la ICES provienen de lo siguiente: (a) los fondos ejecutados por el Banco derivados del Fondo Coreano de Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación (KPK), el Fondo de Seguridad Ciudadana, el Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF), el Fondo Fiduciario de Instituciones Especializadas (ITC), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructura, PRODEV, así como el Fondo Social y (b) los fondos no ejecutados por el Banco derivados de la Fundación Comunitaria Internacional (ICF), FEMSA, Geo-Adaptive, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), FINDETER, la Caixa Económica Federal, la Fundación Rockefeller, SUBDERE, YPF, OSSE y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), así como contribuciones en especie ad honorem de Microsoft, Cisco, Telefónica y otros (que se estima que tienen un valor equivalente a US\$250.000). Obsérvese que ello no incluye ningún financiamiento para inversiones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) (US\$22 millones) ni de préstamos del BID relacionados con la ICES, pues el cuadro se centra en el financiamiento de la implementación de la metodología (fase 1) y no en su ejecución (fase 2).

CUADRO 2.2. ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS HASTA JUNIO DE 2016

País	Número de ciudades	Asociaciones		
		Banco de desarrollo	Sector público nacional	Sector privado
Colombia	15	X	X	X
Argentina	12			
Brasil	8	X		X
México	10	X	X	
Chile	3		X	
Perú	3			

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que figura en el sitio virtual de la ICES.

Las ciudades apoyadas por la iniciativa diferían en términos de su nivel de capacidad institucional, gobernanza, tamaño, densidad de población y recursos. De las 71 ciudades, 11 son capitales nacionales, principalmente en Centroamérica y el Caribe. Asimismo, dependiendo del país y su organización, se observa una gran cantidad de variaciones en las competencias de las ciudades: en los países más pequeños, donde los niveles de descentralización tienden a ser más bajos, las ciudades suelen tener menos competencias. En las ciudades de la ICES, la población varía de 2.450 a 2.449.519 habitantes, la superficie de 9 km² a 10.378 km², y las densidades de población de 0,3 a 8.922 habitantes por km². Los niveles de ingresos per cápita varían considerablemente, al igual que las características socioeconómicas y productivas de las ciudades: algunos son grandes centros administrativos (las 11 capitales nacionales), ciudades turísticas (por ejemplo, Cusco, Bahía Montego, Florianópolis) o ciudades mineras (Añelo, Las Heras). En el Cuadro 2.3 se muestra la distribución de las ciudades por PIB per cápita y por tamaño.

CUADRO 2.3. DISTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES DE LA ICES POR POBLACIÓN Y POR PIB PER CÁPITA

Población	PIB per cápita		
	Bajo	Mediano	Alto
Pequeña	Quetzaltenango, Campeche, Paraná	Añelo, Puerto España, Santa Ana, Valdivia	La Paz, Las Heras, Bahía Montego, Palmas
Mediana	Cumaná, Xalapa, Montería, Pasto, Salta, Valledupar	Manizales, Pereira	Bucaramanga, Cuenca, Florianópolis, Vitória
Grande	Managua, Tegucigalpa	Asunción Metropolitana, Barranquilla, Cochabamba Metropolitana, Santiago de los Caballeros, Trujillo	Goiânia, João Pessoa, Mar del Plata, Montevideo, Ciudad de Panamá

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Urban Dashboard, los planes de acción de la ICES, así como el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Bajo/Mediano/Alto corresponden al tercio inferior, mediano y superior de la distribución del PIB per cápita. Análogamente, Pequeña/Mediana/Grande corresponden al tercio inferior, mediano y superior de la distribución del tamaño de las ciudades. Este cuadro solo incluye las ciudades (35) que han finalizado su plan de acción.

Se han realizado algunas modificaciones de la iniciativa desde su creación; una de ellas consistió en aumentar su alcance y otras se centraron en mejoras metodológicas. En 2013, el documento constitutivo de la ICES se modificó para poder apoyar otras ciudades aparte de las 19 que se admitieron en el marco del programa complementario³². Esa condición había resultado ser demasiado restringida, dado el volumen de demanda, en particular de los países de ingresos medios altos, y la disponibilidad de los socios locales que estaban interesados en apoyar la implementación de la metodología. También se han introducido algunos cambios en la metodología con el transcurso del tiempo, la mayoría de los cuales se refieren a agregar detalles a la metodología o aumentar la especificidad de los estudios. Por ejemplo, se optó por incluir la evaluación de los riesgos de desastre y el aspecto

multisectorial como parte del filtro de priorización. En una tercera repetición de la metodología, la ICES está agregando un cuarto pilar: el desarrollo económico local y la competitividad. Asimismo, añadió 10 nuevos temas de análisis, 17 indicadores y 3 estudios de base opcionales. Por último, en el marco de la iniciativa se ha solicitado a la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del BID que cree una herramienta de diagnóstico que ayude a incorporar el análisis de gestión fiscal y municipal para todas las ciudades participantes³³.

La iniciativa ha comenzado a convertirse en un programa consolidado en el seno de la nueva HUD. El 30 de marzo de 2016, el Directorio aprobó la reorganización de VPS (Resolución DE-13/16). El principal cambio aprobado fue la creación de un nuevo departamento, CSD, en VPS³⁴. Según el documento GN 2845, se preveía que la Vicepresidencia reorganizada estaría en mejores condiciones de aprovechar las sinergias entre las distintas unidades que trabajaban en temas de sostenibilidad. CSD, en su nueva estructura, tiene tres divisiones; dos directamente transferidas de INE y una tercera, HUD, que resultó de la fusión de la ICES y el grupo urbano FMM. Con la nueva organización, ESCI ha dejado de ser una unidad flotante entre INE y FMM.



Al ofrecer la plataforma y los recursos financieros y humanos para respaldar el proceso de planificación, la iniciativa permitió que las ciudades organizaran y priorizaran sus necesidades conforme a normas menos subjetivas.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

3 Principales Hallazgos

A. PERTINENCIA DEL ENFOQUE

OVE halló que el enfoque era muy pertinente, pues la iniciativa identificó correctamente las necesidades de planificación de un segmento de ciudades y se orientó a ellas. Las ciudades de América Latina y el Caribe no tienen una gran tradición de planificación y carecen de los incentivos o recursos necesarios para la planificación, y el sesgo político a corto plazo se ve agravado por las exigencias cotidianas de la administración de la ciudad. En consecuencia, las inversiones se suelen hacer sin una clara priorización, respondiendo a una lógica a corto plazo. Al ofrecer la plataforma y los recursos financieros y humanos para respaldar el proceso de planificación, la iniciativa permitió que las ciudades organizaran y priorizaran sus necesidades conforme a normas menos subjetivas. El número de ciudades que optó por usar sus propios recursos para financiar plena o parcialmente la implementación de la ICES demuestra la pertinencia de la iniciativa (concretamente Salta, Paraná, La Serena–Coquimbo, Puerto Montt–Puerto Varas, Valdivia, La Paz y varias de las ciudades que participan en el Programa Adicional de Colombia). Además, ha habido varios socios que han expresado su interés en pagar al BID (en el marco de una estructura de servicios remunerados) por los servicios relacionados con la metodología de la ICES. Tales elecciones parecen indicar que esas ciudades consideraban que el proceso de la ICES tenía suficiente valor agregado para justificar la asignación de sus propios recursos a su implementación.

Los sectores identificados como prioritarios en las ciudades con planes de acción completados concuerdan con los que se identifican con frecuencia en la región, y son similares en las ciudades de diferentes tamaños y niveles de PIB per cápita. Los sectores que figuraban con más prominencia en los presupuestos de los planes de acción eran los de transporte (28% de las necesidades de inversión presupuestadas), uso de la tierra y planificación (12%), drenaje (9%), desigualdad (9%) y revitalización urbana (8%). Estos sectores también coincidían con los sectores clasificados en los primeros lugares en términos de los indicadores y filtros, lo cual parece indicar que se priorizaron los sectores correctos desde un punto de vista metodológico³⁵. Por otro lado, los siguientes sectores no figuraban en ningún presupuesto de inversión ni en los tres primeros lugares según la metodología de la ICES: el ruido, la conectividad, las asociaciones público-privadas, la cultura y el deporte, y el endeudamiento. Las ciudades con niveles inferiores de PIB per cápita o poblaciones más pequeñas no parecen más inclinadas a priorizar los sectores de necesidades básicas ni menos inclinadas a priorizar los sectores de gestión pública o cambio climático.

B. PERTINENCIA DE LA METODOLOGÍA

Pese al alto nivel de satisfacción general expresado por las ciudades beneficiarias, en esta evaluación se identificaron algunos desafíos relativos al diseño de la metodología.

1. Objetivo de ciudad intermedia

La elevada demanda de la ICES y su rápida expansión tuvieron como consecuencia la reducción de la atención prestada a las ciudades intermedias, sobre todo porque muchas de las ciudades adicionales dependían del apoyo financiero de los socios. Aunque la ICES tenía por objeto orientarse a ciudades intermedias (documento GN-2652), de las 71 ciudades que se han elegido para el programa, solo 38 (55%) satisfacen los criterios de población descritos en las directrices³⁶. La mayoría de las ciudades que no cumplían los criterios de elegibilidad estaban concentradas en los países con asociaciones, en particular Argentina, Brasil y México. Había un favoritismo en estos países —sobre todo en Argentina— para dar prioridad a las ciudades más pequeñas. En los países que no tenían asociaciones, la principal razón de incumplimiento de la directriz de elegibilidad se refería a que los países escogieron principalmente sus capitales —que rebasaban la población de una ciudad intermedia (por ejemplo, Uruguay, Paraguay y todos los países de Centroamérica, excepto Guatemala)—.

La aplicación de la metodología de la ICES resultó ser menos útil en las ciudades pequeñas en rápido crecimiento, aunque OVE halló que había un valor potencial en la asociación con las empresas extractivas. La asociación con YPF en Argentina condujo a la aplicación de la metodología en dos pequeñas ciudades mineras, Añelo y Las Heras³⁷. La metodología implementada hasta la fecha no está adaptada a las necesidades o características de las pequeñas ciudades. En primer lugar, los requisitos de datos e información (sobre todo los indicadores) de la iniciativa podrían no estar

disponibles ni ser pertinentes para estas “ciudades”. Asimismo, es probable que la importancia relativa de los estudios sea diferente en una pequeña ciudad en auge, donde posiblemente la principal preocupación sea el modo de organizar el crecimiento urbano y aprovechar la plusvalía del futuro crecimiento para ampliar el suministro de infraestructura básica al menor costo. Por último, la metodología parte del supuesto de que haya una contraparte con cierto nivel de conocimientos técnicos y sofisticación que pueda colaborar técnicamente con el Banco en distintos sectores³⁸; es probable que las pequeñas ciudades no cuenten con esa contraparte.

La metodología tampoco es la más indicada para las necesidades de áreas metropolitanas más grandes, para la cual existe una demanda creciente —en particular en los países más grandes—. Dado que la metodología se centra en ofrecer una solución integrada, la ICES trató de dar prioridad a las ciudades que fueran una zona administrativa única que tuviera jurisdicción sobre todo el territorio. Empero, en la práctica la iniciativa se ha aplicado en muchas áreas metropolitanas con numerosas jurisdicciones políticas (por ejemplo, Gran Asunción, Vitória, João Pessoa, Gran Paraná). En las áreas metropolitanas hay una complejidad respecto de la estructura institucional y de gobernanza que la metodología no analiza plenamente. Por otro lado, puesto que el beneficiario de la ICES fue inicialmente solo una municipalidad y en las áreas metropolitanas los estudios a menudo requirieron considerar zonas geográficas más amplias, hubo muchos desafíos relacionados con la falta de apropiación de las municipalidades no beneficiarias y de diálogo con estas³⁹. Asimismo, los múltiples niveles geográficos diferentes (la región, el área metropolitana, la ciudad, los vecindarios) debían comprender cierta dinámica de la ciudad (por ejemplo, la migración entre las zonas urbanas y rurales) que no se captó plenamente en la metodología, lo cual redujo la pertinencia y comparabilidad de algunos estudios de base. A pesar de todos esos desafíos, hay una demanda creciente y emergente para aplicar la metodología en ciudades metropolitanas⁴⁰. En la actualidad, el Banco ha estado incluyendo toda el área metropolitana como beneficiaria en la ICES, promoviendo así la coordinación entre todas las municipalidades del área metropolitana. No obstante, trabajar con áreas metropolitanas plantea nuevos desafíos, como el trato con un mayor número de actores y el aumento de posibilidades de riesgos políticos debido a los cambios de gobierno. Al parecer, el Banco también se está encaminando hacia una participación más temprana en algunos aspectos básicos de gobernanza municipal antes de aplicar la metodología, además de contar con una mayor participación del gobierno provincial/estatal o incluso nacional para compensar la falta de capacidades locales y de coordinación de las municipalidades en un área metropolitana común.

2. Evaluación rápida

El primer paso para promover la evaluación rápida es la recopilación de datos sobre varios indicadores. Con todo, muchas ciudades mencionaron temas relacionados con la pertinencia, cantidad o calidad de los indicadores (Recuadro 3.1)⁴¹. Si bien

todos reconocen que puede ser muy útil tener toda la información facilitada por los indicadores, el gran número de estos podría frenar la velocidad del análisis porque el proceso de recopilación de datos puede ser más prolongado y costoso que lo previsto inicialmente, anulando el intento original de ofrecer un rápido diagnóstico. Algunas ciudades, por ejemplo, notificaron que el proceso de recopilación de indicadores abarcó la mayoría del tiempo de diagnóstico, dejando menos tiempo para conversaciones posiblemente más útiles en torno a los estudios de base. En el caso de las áreas metropolitanas, podría haber mayor complejidad relativa a la recopilación de un conjunto de indicadores comparables para cada municipalidad de la zona. Por otro lado, algunas ciudades también hallaron que había muchos indicadores, pero no se ajustaban a sus necesidades específicas. Por ejemplo, varias ciudades (Mar del Plata, Cuenca y Cusco, entre otras) agregaron indicadores específicos relacionados particularmente con el turismo. Por último, la calidad de los indicadores era variable, lo cual redujo su valor tanto en el proceso de priorización como en los procesos de análisis comparativo entre ciudades que suelen llevarse a cabo⁴². Los socios que aplicaban independientemente la metodología solían reducir el número de indicadores recopilados⁴³. En resumen, se tenía la impresión de que la iniciativa podía beneficiarse de más flexibilidad para centrarse en menos indicadores, pero más pertinentes, en algunas ciudades, sin dejar de promover la recopilación de un mayor conjunto de indicadores para futuras conversaciones y formulaciones de políticas.

3. Encuesta de opinión pública y estudios de base

Las encuestas de opinión pública pueden convertirse en un importante instrumento para la formulación de políticas sin limitarse a la ICES, pero a menudo apuntaban a direcciones que trascendían las competencias de las ciudades. Se efectuaron encuestas de opinión pública en casi todas las ciudades con planes de acción, excepto en cuatro de las ciudades piloto (sin contar Montevideo), y en Tegucigalpa. Aunque son útiles, las encuestas de opinión pública pueden priorizar cosas que trascienden el control de la municipalidad. Por ejemplo, en la comparación de la priorización según las encuestas públicas de las ciudades de la ICES se enumeran la seguridad, la desigualdad, la salud, el transporte y el empleo como las cinco prioridades principales de los ciudadanos de la región. La mayoría de las ciudades de la región tienen competencias limitadas para dar respuesta a la seguridad, la desigualdad o el empleo. Por el contrario, la mayor parte de las competencias estándar de los gobiernos municipales (los espacios públicos, el drenaje, el agua y saneamiento, la vivienda y el ruido) tienen un nivel inferior de priorización según dichas encuestas⁴⁴. Además, en algunos casos, la percepción de los ciudadanos puede estar en desacuerdo con las pruebas. Un claro ejemplo de ello es Cuenca, donde una de las principales preocupaciones de la población era el alto nivel de contaminación de los ríos, mientras que las pruebas demostraban que no estaban contaminados.

Recuadro 3.1. Desafíos metodológicos

OVE encontró varias deficiencias en la metodología, que provenían de las inevitables compensaciones entre rigor metodológico y flexibilidad. En primer lugar, con respecto a la elección de los indicadores, hay una compensación entre la comparabilidad de los indicadores de una ciudad a otra y la adaptabilidad a las necesidades de las ciudades. Dado que las ciudades de la ICES son muy heterogéneas en términos de sus niveles iniciales de desarrollo y la comparación entre ciudades no es el objetivo final del proceso, la decisión en el marco de la metodología de dejar que las ciudades amplíen o reduzcan el conjunto de indicadores es razonable. En segundo lugar, en cuanto a la transición de la identificación de consideraciones a la priorización, el sistema de semáforos de análisis comparativo facilita la presentación de información compleja y su traducción en medidas concretas, pero ello afecta la transparencia en cierta medida, debido a la naturaleza ad hoc del método de agregación. No puede establecerse con claridad el modo en que esos factores deberían combinarse, y cualquier metodología estadística estricta para realizarlo, como el análisis principal de componentes o incluso el simple cálculo de promedios aritméticos, parte de supuestos intrínsecos referidos a las ponderaciones de los componentes y la importancia relativa que pueden no ser aplicables de la misma manera a cada ciudad.

OVE encontró las siguientes deficiencias principales:

Pertinencia de los indicadores: Ciertos indicadores no concordaban con las competencias municipales (por ejemplo, en seguridad ciudadana), y otros no se formularon claramente. Además, la amplia gama de valores de ciertos indicadores despierta preocupación sobre la fiabilidad de los datos.

Comparabilidad y carácter integral de los indicadores: Los indicadores de la ICES variaban entre ciudades, al igual que las variables recopiladas mediante encuestas de opinión pública. En promedio, cada indicador o variable de encuesta tenía datos solo sobre 19 de las 35 ciudades de la ICES con planes de acción completados. De los más de 200 indicadores recopilados en todas las ciudades, solo 16 tenían datos relativos a las 35 ciudades y 61 tenían datos sobre menos de 10. Análogamente, para un reciente análisis del BID de las encuestas de opinión pública fue necesario realizar esfuerzos de armonización que permitieran obtener un conjunto comparable de variables.

Aplicabilidad de los parámetros de referencia: El uso de promedios regionales como parámetros de referencia es razonable en el caso de las ciudades que carecen de servicios básicos, pero en las ciudades cuyo rendimiento es muy superior al promedio en todos los temas, el establecimiento de parámetros no contribuye a la priorización. Además, varios de los parámetros de referencia cualitativos carecen de precisión.

Pertinencia y diseño de los filtros: El filtro económico no incluye un análisis de costos y beneficios para ponderar la viabilidad fiscal o el impacto de intervenir en un determinado tema, ni evalúa la distribución socioeconómica de los beneficios de una intervención para saber si al hacerla en el empleo en vez de la movilidad, por ejemplo, se obtendrá una mayor concentración de beneficios sociales.

Discrecionalidad en el método de agregación: Los indicadores se agregan a nivel de los temas basándose en el predominio general de los colores en vez de los puntajes numéricos, y los puntajes de los filtros se combinan con los de los indicadores sin una justificación clara de las ponderaciones que se aplican a cada filtro.

Con algunas diferencias, todos los estudios de base se llevaron a cabo en la mayoría de las ciudades, y los estudios de huella urbana y vulnerabilidad se consideraron los más útiles. El estudio de huella urbana parece haber sido el más utilizado en todas las ciudades entrevistadas y lo llevaron a cabo todas menos 7 de las 35 ciudades que completaron un plan de acción⁴⁵. Asimismo, los entrevistados consideraron que el estudio de vulnerabilidad era muy útil, pero se refleja en menor medida en los planes de acción, sobre todo debido a la gran complejidad y el costo elevado consiguiente de las posibles intervenciones⁴⁶. Solo 5 de los 35 países con planes de acción completados no disponen de este estudio⁴⁷. El estudio menos útil para la preparación de los planes de acción parece haber sido el estudio sobre mitigación, que también es el que no fue realizado por el mayor número de ciudades (nueve ciudades)⁴⁸. De hecho, muy pocas ciudades incorporaron las medidas relacionadas con la mitigación en sus planes de acción. Cada vez que el BID no financiaba el estudio, había una tendencia de no llevarlo a cabo en absoluto, indicando su utilidad limitada para la planificación de la ciudad. Sin embargo, entre las ciudades que realizaron el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, parece haber una mayor concienciación de las posibles fuentes de emisión, lo cual está en sintonía con la finalidad del estudio.

Se observaron varios desafíos generales en los tres estudios básicos. Una de las principales consideraciones fue la definición del alcance geográfico, pues en muchos casos las fronteras políticas no eran pertinentes para las cuestiones abarcadas por los estudios (por ejemplo, el estudio de adaptación)⁴⁹. Otra consideración fue la baja calidad y la dispersión de los datos básicos necesarios. En algunos casos, la calidad del estudio (por ejemplo, la vulnerabilidad) depende esencialmente de la calidad de los datos de entrada (por ejemplo, la precipitación), que pueden no estar disponibles al nivel de desglose necesario. Asimismo, en muchos casos el hecho de que una amplia gama de organismos recopile los datos hace que sea imposible comparar los datos o fiarse de estos. Además de afectar el producto final, estos desafíos aumentaron el tiempo de diagnóstico y, por tanto, redujeron el tiempo de priorización. Contar con los resultados de los estudios de referencia en cinco o seis meses permite mantenerse al día de la evolución de la ciudad, pero en realidad se necesitó mucho más tiempo (10 meses en promedio). Establecer todas las reuniones necesarias y llevar a cabo las misiones requeridas, además del período inicial de recopilación de información, pueden tardar mucho más de lo previsto.

Por otro lado, se ha observado que el estudio de huella urbana podría beneficiarse de una comprensión más clara de la economía política en que se sustentan la organización territorial y los derechos de desarrollo en América Latina y el Caribe. La finalidad de los estudios de huella urbana era fundamentar las decisiones sobre derechos de desarrollo y organización territorial, que tienen importantes repercusiones financieras. Se señaló que un análisis más detenido de la economía política del proceso podía ser una forma de aumentar la utilidad de este estudio. En ese sentido, podría convenir que se obtuviera el compromiso político ex ante de la municipalidad para poner en práctica las recomendaciones de los estudios de huella urbana de manera que se incremente su eficacia.

El estudio de vulnerabilidad también planteó algunos inconvenientes respecto del hincapié que se hizo inicialmente en los riesgos y desastres naturales. En este caso, la fiabilidad de los datos fue especialmente importante, pues muchas ciudades carecían de los datos básicos para ejecutar los modelos de evaluación de riesgos. Por ejemplo, en muchos casos, la carencia de datos meteorológicos, mapas geológicos o información sobre infraestructura hidráulica con el grado de detalle necesario afectó la fiabilidad y utilidad de los mapas de riesgo resultantes. Por otro lado, la utilidad del estudio quedó limitada por su gran atención prioritaria a la estimación de riesgos en vez de la identificación de soluciones concretas y aplicables, aunque este tema se abordó paulatinamente. Asimismo, los términos de referencia se centraron en la vulnerabilidad frente a los desastres naturales. Lo que se ha descubierto en estos años de implementación de la metodología es que muchas ciudades de América Latina y el Caribe están más expuestas a la vulnerabilidad causada por el hombre (por ejemplo, los temas relacionados con las inversiones en drenaje sin un plan coherente) que a los desastres naturales. En respuesta a estos problemas, el Banco ha aprobado recientemente una operación de cooperación técnica a nivel regional (RG-T2652 – Fortalecimiento de la Resiliencia Climática en Ciudades de la ICES) para trabajar en la metodología de este estudio y acrecentar su utilidad.

4. Priorización

Tal como se mencionó antes, la mayoría de los beneficiarios convinieron en que el proceso de priorización era muy valioso; no obstante, muchas de las esferas priorizadas necesitan proyectos a largo plazo. Aproximadamente la mitad de los beneficiarios indicó que la ejecución de proyectos a corto plazo podría ser clave para mantener la participación de las ciudades durante las primeras etapas de implementación de la iniciativa.

5. Seguimiento de los ciudadanos

Cada vez que estaba presente una sociedad civil activa, la ICES parecía haberse beneficiado del seguimiento por parte de los ciudadanos. De hecho, el seguimiento por parte de los ciudadanos fue esencial para asegurar la continuidad de la implementación de las prioridades definidas por la ICES durante los cambios políticos. Las ciudades que ya tenían una filosofía de participación pública parecían ser las que más se habían beneficiado del enfoque participativo. Por ejemplo, en La Paz ha sido clave una sólida sociedad civil organizada y comprometida para el apoyo político constante al plan de acción en medio de cambios políticos importantes. ¿La Paz Cómo vamos?, el grupo de seguimiento por parte de los ciudadanos basado en el ejemplo de Bogotá logró incorporar a los gobiernos estatal y municipal recientemente elegidos (de un partido rival) y asegurar la continuación de algunas de las actividades del plan de acción⁵⁰. Asimismo, el equipo de ¿La Paz Cómo vamos? ha participado desde el inicio de la implementación de la ICES.

Empero, no resulta completamente claro el modo en que la iniciativa puede fomentar la participación y seguimiento de los ciudadanos en las ciudades que no tienen una tradición de participación. El modelo del Banco se ha basado ampliamente en el modelo

denominado ¿Bogotá Cómo vamos? Este enfoque, aunque resulta útil para Colombia, necesitaría adaptarse a otros países de la región con diferentes actitudes sociales y políticas. Por ejemplo, los residentes de Quetzaltenango no confiaban demasiado en el gobierno local y tenían poca experiencia en la participación en procesos locales de planificación. En Managua, el gobierno sostuvo que su modelo político de participación pública y democracia directa le facilitaba suficiente información, lo cual hizo que el BID encarara el desafío de encontrar un mecanismo alternativo para hacer un seguimiento del plan de acción sin el componente de participación de los ciudadanos. Asimismo, el modelo denominado ¿Bogotá Cómo vamos? no estaba diseñado para hacer un seguimiento de la ejecución de los planes de acción, sino para conocer la percepción de la población sobre el desempeño del gobierno local. En ese sentido, la utilidad del seguimiento por parte de los ciudadanos puede debilitarse.

El Banco conoce los desafíos que plantea el fomento de la participación pública. Se están examinando distintos enfoques. Mar del Plata es un buen ejemplo de la labor que se está realizando en esta dirección: el grupo a cargo del seguimiento ha hecho grandes esfuerzos para encuestar a distintas partes interesadas sobre sus hallazgos. Asimismo, se ha asociado a la estación local de radio para entablar conversaciones periódicas sobre sus hallazgos, difundiendo así la información obtenida y esperando hacer partícipe a la población de la ciudad. Esta ha sido una actividad reciente y los resultados todavía no pueden observarse. Actualmente, el BID está considerando la posibilidad de transferir el establecimiento de un sistema de seguimiento por parte de los ciudadanos a una fase más temprana, lo cual permitirá al Banco y las ciudades identificar a los actores pertinentes y alentar la participación en el proceso de priorización.

6. Elementos ausentes

Además de los hallazgos relacionados con los principales elementos de la ICES, OVE encontró algunos aspectos que han recibido menos atención.

- En la implementación de la metodología, OVE halló que el análisis de los temas fiscales y de gobernanza era deficiente. En su diseño y aplicación, la metodología tenía una fuerte propensión a la planificación e hizo menos hincapié en la gobernanza, respecto de lo cual se reflejó la mayoría del trabajo sistemático en los indicadores. En particular, hubo un limitado análisis ex ante de las competencias exactas de la municipalidad o su capacidad institucional para planificar y ejecutar las actividades de preinversión e inversión. Se pretendía que el PRODEV diera respuesta a parte de este asunto. De hecho, 12 de los beneficiarios de la ICES tenían una operación de cooperación técnica del PRODEV (por un total de US\$4,9 millones), aunque en el caso de la mitad de estos, dicha operación se había aprobado antes de la ICES. Desde el final del PRODEV, pocas ciudades de la ICES han recibido este tipo de asistencia.

- Existe un débil vínculo entre la lista de proyectos del plan de acción y las repercusiones prácticas del financiamiento y la ejecución. Los planes de acción casi siempre terminaban con una lista de proyectos, pero en general tenían información limitada sobre el modo en que podían financiarse esas actividades. Solo en el caso de algunas ciudades (13 de 35), los planes de acción realmente identifican explícitamente las fuentes y montos de financiamiento, que alcanzan un promedio aproximado del 28% del total de sus necesidades de financiamiento presupuestadas. El plan de acción ordinario enumeraba operaciones por US\$810 millones⁵¹, lo cual equivalía a unas 6,15 veces el promedio de los presupuestos municipales anuales. Dado que en la mayoría de las ciudades de la ICES, el 79% del gasto municipal corresponde a gasto corriente (principalmente sueldos y salarios), ello significa que los planes de acción equivalen a más de 30 veces los presupuestos anuales de capital de las municipalidades⁵². La combinación de estas grandes inversiones identificadas por la ICES y el apoyo del Banco en la implementación de la metodología generó importantes expectativas de inversión. Además, la actividad de priorización omitió en general la consideración de los costos de implementación, centrándose en lugar de ello en los parámetros técnicos de las intervenciones. En resumen, OVE halló que es necesario reforzar el análisis de las propuestas de inversión de los planes de acción, vinculándolas más estrechamente con las posibilidades de financiamiento y las repercusiones fiscales para la ciudad y, en la medida de lo posible, incorporar las nociones de costos y beneficios en el proceso de priorización.
- Dadas las grandes expectativas generadas, OVE halló que la transición de la finalización del plan de acción a la etapa de inversión no era siempre fluida. De modo más general, faltaba una “estrategia de salida”. Muchas ciudades estimaron que, después de finalizar la etapa de diagnóstico, era difícil pasar de las ideas y prioridades a las etapas de preinversión e inversión propiamente dichas. Aunque el Banco apoyó algunas ciudades financiando la preinversión de una iniciativa concreta, este apoyo incluyó solo intervenciones de “demostración” y se prestó únicamente a las ciudades habituales. En algunos casos, el Banco ayudó a los países y las ciudades a obtener financiamiento de otros donantes (por ejemplo, el financiamiento del FMAM para tres proyectos en México). Estas intervenciones, si bien se recibieron con sumo agrado, se hicieron en función de cada caso. En líneas generales, faltaba una estrategia de salida general, que permitiría que el BID se retirara progresivamente de la ciudad sin dejar de dotarla de las herramientas necesarias para llevar a cabo su programa de inversión. La demanda general de las ciudades era recibir apoyo para movilizar recursos de todas las fuentes (nacionales, multilaterales y privadas) y ayuda para mitigar el riesgo político.
- En el marco de la “estrategia de salida” se podría reforzar la metodología para impartir más orientación sobre la movilización de recursos. Se podrían movilizar una serie de posibles recursos, cada uno de los cuales necesitará un enfoque distinto. Por ejemplo, Ciudad de Panamá cuenta con los recursos

financieros necesarios para financiar parte de su plan de acción, pero sufre un estancamiento en términos de planificación e implementación de las inversiones. Más comúnmente, sin embargo, las municipalidades deben movilizar recursos de sus gobiernos nacionales o bancos nacionales de desarrollo y necesitan orientación para acceder a esos fondos de preinversión e inversión. Por último, muchas ciudades tenían interés en atraer inversión privada en forma de asociaciones público-privadas, y necesitaban apoyo para estructurar esos acuerdos. Hay muchas formas de asociaciones de ese tipo. Un modelo, que han considerado muchas ciudades de la ICES (por ejemplo, Barranquilla), consiste en intercambiar derechos de desarrollo por inversión efectiva en la prestación de servicios básicos o la revitalización de la ciudad. Otras formas (más tradicionales) de asociaciones público-privadas incluyen la delegación de la prestación del servicio público a una empresa que pueda aportar eficiencia administrativa u operativa y reducir costos.

C. EFICACIA

La iniciativa logró expandirse más rápidamente que lo previsto y tuvo gran aceptación en las ciudades, lo cual permitió que el BID creara una sólida marca de la ICES. Esta iniciativa permitió que el Banco propiciara la participación de las ciudades y trabajara con ellas de manera integrada. Asimismo, conforme la iniciativa se hizo conocida en la región, creó un efecto de exclusividad vinculado a la participación en la ICES. Las ciudades de la ICES se beneficiaron del acceso al conocimiento y la asistencia técnica de planificadores urbanos de renombre (por ejemplo, los arquitectos de Gehl y sus intervenciones urbanas tácticas) y de numerosos eventos de intercambio de conocimiento. Tal como lo demuestra claramente la experiencia de Colombia y México⁵³, muchas ciudades no tuvieron tantos inconvenientes para recibir la atención y contribución de otros donantes bilaterales y multilaterales. Todos estos elementos explican la gran demanda de la ICES, que casi se triplicó con respecto al número original de ciudades abarcadas (de 26 a 71).

A nivel de las ciudades, ya existen datos probatorios de la ejecución de los planes de acción. Alrededor de la mitad de las ciudades de la iniciativa (35) ha concluido sus planes de acción, y la otra mitad está en diferentes etapas de implementación de la metodología de la ICES. Entre las ciudades con planes de acción completados figuran las cinco del programa piloto, 13 del programa habitual y 17 ciudades adicionales. De las 16 que visitó OVE con planes de acción completados⁵⁴, 13 ya han comenzado a implementar las actividades priorizadas en sus planes de acción correspondientes a la ICES⁵⁵. Los retos para la continuidad después de cambios de liderazgo político, la participación de las partes interesadas y la disponibilidad de recursos podrían acarrear un riesgo para implementar las intervenciones propuestas en los planes de acción. Con todo, el elevado número inicial de ciudades que ejecutan sus planes de acción —obsérvese que los primeros planes de acción que han de completarse no tienen mucho más de dos años— indica que la asistencia técnica prestada por la iniciativa

trascendió la mera impartición de conocimiento hasta tener un posible impacto real en las ciudades. Los recursos necesarios para la aplicación de esas medidas excedían el alcance del BID y la atribución a la iniciativa debe considerarse con prudencia.

A medida que la metodología evolucionó, se prestó más atención a los recursos para implementar las intervenciones identificadas en los planes de acción, aunque no se trataba de un objetivo explícito de la metodología original. De las 35 ciudades con planes de acción completados, 29 definieron claramente los volúmenes de inversión y preinversión que se necesitaban para financiar las actividades del plan de acción. El total de estas necesidades de financiamiento era de US\$23.500 millones (US\$694 millones para preinversión y US\$22.800 millones para inversión), con un promedio de US\$810 millones por ciudad⁵⁶. En general, los presupuestos de inversión de los planes de acción solían ser más elevados en el caso de las ciudades con altos niveles de PIB y de mayor tamaño. Solo 12 de esas 29 ciudades identifican explícitamente posibles fuentes y montos de financiamiento en sus planes de acción, que alcanzan un promedio aproximado del 28% del total de sus necesidades de financiamiento presupuestadas. No obstante, dado que el equipo de la ICES no siempre rastrea todos los fondos realmente movilizados, OVE solo pudo estimar el financiamiento movilizado para las actividades de los planes de acción de las ciudades que visitó durante su misión. De estas, 16 habían completado los planes de acción, pero tres no habían definido necesidades de financiamiento. De las 13 ciudades con información disponible, por tanto, el financiamiento movilizado hasta la fecha llegó a un total estimado de US\$243 millones, lo cual representa en promedio el 4,37% del total de necesidades de financiamiento de una ciudad. Obsérvese que al incluir las estimaciones disponibles del financiamiento movilizado para las ciudades que no se visitaron durante la misión, el total de financiamiento movilizado es mayor (US\$327,9 millones), pero esta estimación es incompleta y no puede compararse con las necesidades iniciales de financiamiento de las ciudades. El financiamiento movilizado provenía de diversas fuentes, incluidos los socios estratégicos de la ICES (Banobras, FINDETER e YPF), el BID (el financiamiento para preinversión de la ICES⁵⁷, los préstamos del BID —especialmente en Colombia y Argentina— y el InfraFondo del Banco), otros donantes (en particular, NDF, FMAM, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA], la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos [SECO] y la Corporación Andina de Fomento [CAF]), fundaciones o empresas privadas (Microsoft, Fondo de Prosperidad, Corporación Rafael Pombo) y, en algunos casos, los gobiernos nacionales y las municipalidades.

El sello del BID y la publicación de planes de acción permitieron habilitar a las ciudades y ayudarlas a movilizar recursos. La falta de recursos es un importante obstáculo para ejecutar los proyectos priorizados, tal como se señaló antes, y las ciudades hallaron que tener el apoyo del BID para las intervenciones propuestas las ha ayudado a interactuar con posibles fuentes de financiamiento. Por ejemplo, la demanda elevada de las ciudades colombianas de la aplicación de la metodología se debe, entre otros factores, a que el plan de acción las coloca en una mejor posición para reunir las condiciones

para recibir financiamiento de FINDETER. Además de ello, se ha determinado que la simple disponibilidad de un sólido plan de acción atrae la asistencia técnica de otros organismos de cooperación bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, mediante la ICES, Managua obtuvo financiamiento de JICA para crear un plan maestro de desarrollo urbano y un plan de movilidad metropolitana. Análogamente, Guatemala pudo obtener recursos del FOMIN para diseñar una estructura alternativa de concesión público-privada destinada a mejorar el servicio de recolección y eliminación de residuos sólidos, tal como se indicaba en su plan de acción.

CUADRO 3.1. NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO

Ciudades analizadas (número)	Tema	Promedio simple por ciudad	Total (US\$)
Ciudades con planes de acción completados que incluyen presupuestos claros de preinversión e inversión (29)*	Total de necesidades de financiamiento del plan de acción (inversión y preinversión)	US\$ 810 millones	23,487 millones
Ciudades con planes de acción completados que incluyen presupuestos claros de preinversión e inversión e identifican posibles fuentes de financiamiento (12)	Fuentes de financiamiento identificadas en el plan de acción	US\$ 271 millones	3,257 millones
		28,03%	
Ciudades con planes de acción completados que incluyen presupuestos claros de preinversión e inversión y recibieron la visita de la misión de OVE (13)**	Financiamiento realmente movilizado hasta la fecha	US\$ 19 millones	244 millones
		4,38%	
Ciudades con planes de acción completados que incluyen presupuestos claros de preinversión e inversión y con información sobre el presupuesto municipal en el plan de acción (15)	Total de necesidades de financiamiento del plan de acción frente al presupuesto municipal anual	615%	

Notas: *Se revisaron 29 planes de acción de las 35 ciudades que los habían completado. De las demás ciudades se excluyeron cinco pues sus planes de acción no definieron las necesidades de inversión debido a que se habían llevado a cabo en una etapa temprana/piloto de la metodología de la ICES (La Paz, Montevideo, Santa Ana, Trujillo, Goiânia) y uno (Cochabamba) pues el plan de inversión presentado no se resumió ni se podía modificar fácilmente.**De las 16 ciudades con planes de acción que recibieron la visita de la misión, se excluyen Goiânia, La Paz y Trujillo, cuyos planes de acción no definieron las necesidades de inversión debido a que se habían llevado a cabo en una etapa temprana/piloto de la metodología.

OVE halló que, independientemente del tamaño de la ciudad, las que más se beneficiaron de la iniciativa tenían una combinación de cualidades: (i) una importante capacidad ex ante, (ii) competencias jurídicas y recursos económicos para dar respuesta a los desafíos identificados en sus planes de acción y (iii) firme compromiso político con el proceso de la ICES, idealmente en todos los niveles de gobierno. La iniciativa terminó destinándose específicamente a ciudades de diferentes tamaños y distintas necesidades. No todas las municipalidades contaban con personal técnico que pudiera ocuparse de las exigencias de la ICES o interactuar con especialistas sectoriales del Banco durante su implementación. Cuando el equipo local de contrapartes era grande y sólido (por ejemplo, en Mar del Plata), el valor agregado del proceso era de un nivel máximo. Asimismo, las municipales con mayor capacidad casi siempre poseen suficiente capacidad de gestión y más recursos para participar en un proceso de planificación más exhaustivo y beneficiarse de él. Por el contrario, algunas municipalidades con

baja capacidad (por ejemplo, Quetzaltenango) dedican la mayoría de sus recursos humanos y financieros a la administración cotidiana de la ciudad. La metodología resultaba de máxima utilidad cuando contribuía a identificar los asuntos que podía resolver realmente el gobierno de la ciudad, que tenía el control de la aplicación de la metodología. Por ejemplo, se descubrió que la movilidad era un tema importante en La Paz y Xalapa; empero, en México los estados tienen la principal responsabilidad de la movilidad metropolitana, lo cual entorpece la implementación de las medidas propuestas. En el Caribe, las ciudades son más pequeñas y se les delegan menos competencias, lo que reduce el valor agregado de la aplicación de la metodología de la ICES. Por último, se señaló en repetidas ocasiones que la clave para la coordinación ininterrumpida dentro de la municipalidad era la participación directa del alcalde en la iniciativa (por ejemplo, Goiânia, Xalapa, Mar del Plata). En ese sentido, la ICES ha realizado importantes esfuerzos para reforzar el compromiso de los alcaldes incluyéndolos en las actividades de difusión y conocimiento (por ejemplo, el seminario de Hamburgo en 2016).

Todos los beneficiarios de la iniciativa reconocieron el valor elevado del enfoque integrado y participativo de planificación, sobre todo al compararlo con la mayoría de las herramientas y asistencia ofrecidas por otros socios para el desarrollo. Al participar en la ICES, las ciudades podían organizar y documentar el análisis y la evaluación de varios sectores y priorizar las inversiones. Por ejemplo, las autoridades municipales de Ciudad de Panamá se han percatado de que participar en la ICES antes de incorporar a otros socios para el desarrollo les ha permitido coordinar y dar prioridad al apoyo específico prestado por el Banco Mundial y la CAF, y las autoridades de Cusco han comenzado a tener una experiencia similar. Las ciudades se beneficiaron en dos formas del aspecto participativo de la metodología: en primer lugar, el apoyo del BID para propiciar la participación de distintas partes interesadas en el proceso de priorización y, en segundo lugar, la participación efectiva de la población para definir los proyectos. La participación del público ha resultado ser muy importante para asegurar la continuidad y la implementación fluida⁵⁸ —incluso más en los países de América Latina que en el Caribe—⁵⁹.

En general, OVE halló que el valor agregado más elevado del proceso de la ICES se basaba en su capacidad para organizar y apoyar con eficacia la organización y el proceso de planificación. En ese sentido, el elemento más valioso de la ICES —más que los aportes metodológicos específicos— era su contribución a consolidar una nueva forma de trabajo, un nuevo proceso de planificación urbana que ponía de relieve un enfoque multisectorial y que tenía varias ventajas con respecto al proceso tradicional de planificación. En primer lugar, es más conveniente que los enfoques tradicionales de planificación. En segundo lugar, fomenta una filosofía de cooperación y diálogo interdisciplinario en el seno de la municipalidad y entre esta, las empresas públicas y otros niveles de gobierno (los estados/provincias, el gobierno central); por ejemplo, para obtener varios de los insumos, como la recopilación de indicadores, se necesitaron el diálogo con muchos actores y su cooperación. En tercer lugar, la ICES aportó una

filosofía de planificación y priorización basadas en pruebas que, con el respaldo del seguimiento de los ciudadanos, puede contribuir a elaborar una agenda de desarrollo de las ciudades a largo plazo, lo cual sigue faltando en la mayoría de las ciudades de América Latina y el Caribe.

En términos de la eficacia de la iniciativa en su conjunto, la ICES contribuyó a crear bienes públicos conectando ciudades y fomentando una filosofía de transparencia y apertura. Además de la creación de asociaciones, la ICES generó una red de ciudades, que según lo que mencionaron varios beneficiarios era una de las principales ventajas de haber trabajado con el Banco. Esta red les permitió intercambiar conocimiento y experiencias y les ayudó a definir parámetros de referencia para ellos mismos. (En el Anexo III se enumeran varios eventos promovidos por la iniciativa para fomentar la red de ciudades.) Por otro lado, todos los estudios, los indicadores recopilados para las ciudades, así como los resultados de las encuestas están a disposición del público en la página de inicio de la ICES; se trata de un recurso para las ciudades beneficiarias y no beneficiarias. La ICES también invirtió montos considerables para poner su metodología a disposición del público e impartir capacitación a las personas sobre el modo de aplicarla. En cuanto a la transparencia, es importante resaltar que toda la información financiera y contractual de las consultorías financiadas con asistencia técnica de la ICES se divulga en un informe a los donantes.

Por último, la ICES creó asociaciones sólidas y flexibles, que incluían en particular el intercambio y la difusión de conocimiento. Además de las asociaciones relacionadas con la aplicación de la metodología, la iniciativa logró establecer asociaciones con 71 instituciones externas, con diferentes tipos de acuerdos de cooperación en los sectores público y privado de los países miembros no prestatarios. Estos socios prestaron asistencia a casi todas las ciudades de la ICES en diversas formas. Las asociaciones incluían transferencias directas de recursos que debía administrar el BID (el enfoque estándar de fondo fiduciario de cooperación técnica), como los proporcionados por los ministerios de finanzas de Austria y Japón o la Secretaría de Cooperación de Suiza, que contribuyeron al Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes de la ICES. Por otro lado, la iniciativa permitió traer a varios socios del sector privado que aportaron contribuciones en especie, trabajando ad honorem⁶⁰. Otros aportaron sus conocimientos técnicos particulares en un tema específico (por ejemplo, el Instituto Coreano de Investigación para Asentamientos Humanos ayudó a implementar centros de seguimiento en Goiânia y Montevideo). Por medio de la ICES, el Banco también se asoció con varias instituciones académicas. Esta flexibilidad de aportar más temas y socios resultó útil, no solo para mejorar la metodología de la ICES, sino también para fortalecer el debate sobre ciudades sostenibles en la región (véase el Recuadro A.4.1 del Anexo IV sobre las principales iniciativas de intercambio y difusión de conocimiento. En el Cuadro A.4.1 del Anexo IV se enumeran todas las asociaciones creadas por el programa.). Este nivel de participación externa es atípico en las operaciones de cooperación técnica del BID y parece haber contribuido a aumentar la influencia de la iniciativa más allá de su alcance previsto inicialmente. En particular, varias de las

relaciones entre las ciudades y los socios facilitadas por la ICES todavía se conservan y han permitido que las ciudades puedan movilizar recursos para financiar actividades del plan de acción⁶¹.

El Banco ha tenido menos éxito para ampliar la iniciativa y sus inversiones en los países más pequeños de la región. Dado el tamaño de estos países, el mercado potencial de ciudades clientes es limitado; por consiguiente, hay menos oportunidades para que el Banco pueda sufragar los costos fijos derivados de trabajar en el país. En países más pequeños, con bajos niveles de descentralización, también es difícil encontrar un socio en el gobierno nacional que trabaje conjuntamente con el BID para ampliar la iniciativa. Por último, los gobiernos municipales de países más pequeños suelen verse más afectados por la escasa capacidad institucional, ya que las ciudades son en general más pequeñas y tienen un nivel inferior de desarrollo económico. Se ha otorgado un cierto grado de financiamiento relacionado con la ICES en países más pequeños (por ejemplo, Honduras, Trinidad y Tobago), pero han sido casos aislados y no sistemáticos.

En particular, el modelo de la ICES no parece ser aplicable en el Caribe. Al igual que la mayoría de los Estados pequeños, las naciones del Caribe de habla inglesa están sumamente centralizadas, y las funciones de sus gobiernos locales suelen ser limitadas. El concepto de “ciudad” en el Caribe difiere del de América Latina. Debido a la centralización a nivel sectorial, las prioridades son nacionales y a veces se pierden de vista las necesidades de la ciudad. El control central sobre las autoridades locales es más restrictivo a causa de la excesiva dependencia financiera de los gobiernos locales y su escasa capacidad institucional. Esta centralización de fondos y de toma de decisiones desempeña un papel importante en la eficacia y sostenibilidad de la ICES, lo cual hace que sea complicado para la ciudad interiorizar completamente la profundidad del conocimiento creado por medio del plan de acción y traducirlo en políticas e inversiones concretas. Dada la naturaleza basada en el consenso de muchos gobiernos del Caribe, el plan de acción debe someterse a un nivel considerable de consultas entre todas las partes interesadas para asegurar su adopción como propio.

La rápida expansión de la iniciativa ejerció presión sobre la capacidad del Banco para asegurar una asistencia de buena calidad. Aunque todos los beneficiarios entrevistados estuvieron de acuerdo en que el Banco ha tenido una presencia constante y en que no les faltó asistencia cuando la necesitaron, la ICES tiene un equipo muy pequeño, que se encuentra al límite de sus posibilidades en todas las operaciones de cooperación técnica. Hasta la reorganización de 2016, la ICES tenía una pequeña unidad de coordinación con solo cinco funcionarios, incluidos el coordinador general y un coordinador de INE y uno de IFD. La ejecución de las operaciones de cooperación técnica y los programas en los países se realizó en su totalidad con el apoyo de consultores en la Sede (22) y sobre el terreno (17)⁶². Al menos a corto plazo, es probable que la ICES siga dependiendo de los consultores para dirigir la implementación de la iniciativa en los países⁶³. Sin embargo, con la reorganización, el personal que colaboraba antes con la ICES podría no formar parte de la nueva estructura.

D. SOSTENIBILIDAD

La experiencia de los cuatro países en que la ICES ha tenido el mayor éxito resalta los elementos básicos de un enfoque sostenible. Tal como se mencionó antes, aunque la ICES estaba presente en toda la región, la mayoría de sus ciudades y actividades se concentraron en cuatro países, a saber, Colombia, Argentina, Brasil y México. Además, fue en estos países que la ICES obtuvo mejores resultados para movilizar recursos. En Colombia, además de respaldar las actividades de planificación en 15 ciudades, la iniciativa dio lugar a una operación del Banco para financiar los planes de inversión: una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) de US\$600 millones (CO-X1018) que FINDETER aprobó en 2014. Una primera operación (CO-L1133) para la ciudad de Barranquilla (US\$100 millones) ya está efectuando desembolsos, y una segunda para Bucaramanga, Montería, Manizales, Pereira y Pasto se aprobó en mayo de 2015 (US\$150 millones). En Brasil, el Banco está actualmente negociando préstamos para todas las ciudades con planes de acción, excepto Goiânia, que no poseía la capacidad de endeudamiento. Uno de los préstamos —BR-L1421 (US\$100 millones)— ya se encuentra en la lista de proyectos en tramitación, mientras que los otros tres se están negociando con el gobierno brasileño. Habitualmente, Argentina ha trabajado con el BID en la aprobación de grandes operaciones CCLIP para distintos sectores (el de transporte, mejora de vecindarios, agua y saneamiento, energía) y tiene un préstamo para áreas metropolitanas intermedias⁶⁴. La mayoría de estas CCLIP son préstamos para varias obras que pueden financiar proyectos en las municipalidades y provincias, y algunos de ellos se están asignando a ciudades de la ICES (Cuadro A.I.3 del Anexo I).

A partir de la implementación de la ICES en Colombia es posible identificar factores para tener éxito a nivel nacional. La ICES abarcó más ciudades en Colombia que en cualquier otro país —15 directamente a través del programa del BID y 10 indirectamente a través del programa asociado creado por FINDETER (“Ciudades Emblemáticas”). Algunas características específicas del país pueden ayudar a explicar el rápido crecimiento y éxito de la iniciativa en dicho país (véase el Anexo VII):

- **Tradición de planificación.** Colombia tiene una tradición de planificación de larga data a nivel nacional, departamental y municipal que vincula con eficacia los planes de desarrollo al proceso presupuestario. Por consiguiente, fue relativamente sencillo integrar el proceso de la ICES en el proceso de planificación municipal y asignación de recursos.
- **Instituciones fiscales.** Desde la reorganización gubernamental posterior a la crisis de 1998-1999, se ha realizado un esfuerzo sistemático para fortalecer las finanzas municipales y reducir la carga de la deuda de las municipalidades. Por otro lado, la reforma del régimen de regalías permitió obtener nuevos recursos para usarlos en la reducción de la deuda y en nuevas inversiones. Las municipalidades son cada vez más sólidas desde un punto de vista fiscal y pueden financiar inversiones.

- **Descentralización de competencias.** La Constitución colombiana de 1991 establecía un mandato de descentralización y participación comunitaria. En la actualidad, las municipalidades se encargan de la prestación de servicios públicos y de la inversión social.
- **Socio para el desarrollo.** Un elemento clave en Colombia fue la existencia de un socio comprometido con incentivos perfectamente armonizados (véase el Recuadro 3.2). La misión de FINDETER es apoyar el desarrollo territorial, sobre todo el financiamiento de la infraestructura a nivel subnacional. En ese sentido, la disponibilidad de un plan de acción —especialmente en la medida en que se traduzca en prioridades del plan de desarrollo vinculante— es una herramienta útil para promover las operaciones de préstamo de FINDETER que, a su vez, puede financiarse con recursos del BID.
- **Mercado de ciudades intermedias.** Un elemento final que contribuyó al dinamismo del programa de la ICES en Colombia fue el gran número de ciudades intermedias del país. Los niveles de urbanización son similares a los del resto de la región (en torno al 80%), pero por razones históricas y geográficas Colombia carece de primacía urbana.

Aunque el caso de Colombia tuvo un éxito particular en la tarea de estrechar el vínculo entre la planificación y la inversión, otros modelos con distintos socios también demuestran potencial. No todos los elementos vinculados al éxito del caso de Colombia, que fueron cinco, son totalmente reproducibles. Empero, el hecho de que algún elemento no esté presente en un país no significa necesariamente que la iniciativa no pueda ampliarse satisfactoriamente en ese país, sino que el modelo concreto de Colombia no es aplicable.

Con el nuevo Gobierno de Argentina, la ICES se está convirtiendo cada vez más en una forma eficaz de organizar la inversión subnacional y armonizar los incentivos. El Banco logró establecer una asociación con el gobierno nacional para apoyar las medidas de preinversión e inversión vinculadas a la ICES. En esencia, Argentina decidió contar con un programa integrado por numerosas CCLIP a nivel sectorial en que el BID financiara la preinversión y pequeños proyectos de infraestructura (varias obras) en el territorio. El gobierno necesita, pues, generar un flujo continuo de pequeños proyectos en los tres niveles (nacional, provincial y municipal). En consecuencia, el gobierno nacional considera que la ICES es un posible medio de organizar y priorizar las inversiones municipales. A su vez, la estructura ofrece los incentivos apropiados a las municipalidades, pues después de participar en la metodología de la ICES hay un canal natural de financiamiento para las operaciones de preinversión e inversión priorizadas. Por último, a nivel del Banco, vincular la implementación de la metodología al desembolso de su cartera fortalece los incentivos de los especialistas sectoriales para trabajar en la implementación de la metodología de la ICES. En resumen, al vincular el financiamiento a nivel federal, priorizar a nivel municipal y fortalecer los incentivos del BID, el modelo de Argentina ofrece un modelo alternativo para ampliar la ICES en un país.

Recuadro 3.2 Incentivos armonizados y complementariedad entre el BID y FINDETER

La asociación BID-FINDETER ofrece varias ventajas para el Banco. De hecho, el BID y FINDETER tienen una importante complementariedad financiera y operativa en la etapa de inversiones. Desde la perspectiva de FINDETER, el financiamiento del BID parece ser muy competitivo y está vinculado al apoyo técnico para ejecutar los planes de acción. A su vez, la asociación con FINDETER permite al BID beneficiarse de una considerable reducción en los costos de transacción. Más concretamente, dicha asociación permite al Banco mitigar algunos desafíos operativos.

- **Descalces de monedas.** El ingreso de las municipalidades se denomina en pesos colombianos, mientras que los préstamos del BID se denominan siempre en dólares estadounidenses⁶⁵. Los gobiernos nacionales tienen instrumentos para diversificar los riesgos derivados de los descalces de monedas, pero no es el caso de las municipalidades. Al asumir los descalces de monedas en su balance general, FINDETER hace que los fondos del BID sean competitivos para que las municipalidades los soliciten en forma de préstamos.
- **Pequeñas operaciones.** La intervención de FINDETER permite que el BID agrupe préstamos más pequeños en una sola operación más grande, reduciendo así los costos operativos y de transacción. El proceso de agrupación también simplifica el cumplimiento de reglamentos de responsabilidad fiscal y el propio análisis de debida diligencia del BID, pues el préstamo está completamente incluido en el balance general de FINDETER.
- **Asuntos de capacidad institucional.** Al trabajar con FINDETER, que tiene tanto capacidad de ejecución como presencia territorial, el BID puede reducir algunos de los costos de supervisión. El BID efectúa desembolsos a FINDETER, lo cual asegura el cumplimiento de las políticas financieras y de adquisiciones y contrataciones del Banco. Ello permite ahorrar el tiempo dedicado por los especialistas fiduciarios y técnicos del BID, reduciendo costos para la institución.
- **Apoyo para ofrecer continuidad.** Una lección de experiencia es que los cambios gubernamentales pueden ser particularmente destructivos para las municipalidades debido a su capacidad institucional inferior. Al asociarse con FINDETER, el BID puede realmente ayudar a mantener vigente una agenda a largo plazo, aunque haya cambios políticos.
- **Mobilización de recursos.** Aparte de su propio financiamiento para operaciones de cooperación técnica no reembolsable, FINDETER administra recursos no reembolsables de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza y LAIF (Unión Europea) para aumentar el monto de recursos destinados al financiamiento de planes de acción de la ICES o de inversiones concretas.

Ampliar con éxito las intervenciones de la ICES en México dependerá probablemente de un vínculo más estrecho con los programas de desarrollo federal y estatal, en particular los relacionados con las zonas económicas especiales. Al igual que Colombia, México también tiene un banco público de desarrollo nacional (Banobras) que está interesado en apoyar la implementación de la ICES. No obstante, en lugar de crear una unidad técnica de ciudad sostenible, como lo hizo FINDETER, Banobras ha preferido subcontratar la implementación de la iniciativa al BID con una estructura de servicios remunerados (documento ME-R1002)⁶⁶. Más importante aún, en México, a diferencia de lo que ocurre con Colombia, la mayoría de los posibles clientes de la ICES no son sujetos de crédito que puedan obtener préstamos directos de Banobras. Una solución de financiamiento en este caso requeriría la intervención del gobierno nacional y los gobiernos estatales. De hecho, el gobierno está tratando de vincular la aplicación de la ICES a la nueva ley sobre zonas económicas especiales que tiene por finalidad transformar las zonas deprimidas, sobre todo en el sur del país. Otra diferencia está relacionada con la competitividad del financiamiento del BID, lo cual resulta menos claro en el caso de Banobras que en el de FINDETER.

En Brasil, los incentivos del socio para el desarrollo no están plenamente armonizados y es probable que las opciones de ampliación dependan más de las operaciones individuales del BID. En el pasado se trató de establecer una asociación con la Caixa Econômica Federal, pero los cambios en su organización condujeron a la interrupción de la asociación. En realidad, los incentivos entre la ICES y la Caixa Econômica Federal apenas estaban armonizados, dado que el posible mercado de la ICES es pequeño con respecto a otras líneas de negocio de la Caixa Econômica Federal. La probable estrategia de ampliación de las inversiones en Brasil es el financiamiento directo (que ya está emergiendo) para las ciudades con el posible apoyo del sector privado⁶⁷. Para que esa estrategia sea factible desde un punto de vista económico para el BID, las operaciones tendrían probablemente que orientarse hacia municipalidades más grandes con mayor capacidad institucional, de manera que se eviten los escollos encontrados en PROCIDADES (documento RE-481).

E. CIUDADES SOSTENIBLES Y NUEVA ESTRUCTURA DEL BID

Aunque se basaba en mecanismos informales de coordinación, la antigua estructura de la ICES podía evitar los problemas más frecuentes de incentivos relacionados con las operaciones de asistencia técnica. OVE ha señalado reiteradamente los desafíos que plantea trabajar con operaciones de cooperación técnica independientes que no están vinculadas a la cartera operativa del BID (véanse, por ejemplo, el párrafo 3.35 del documento RE-412 o el párrafo 4.29 del documento RE-364). La ICES logró en gran medida evitar los desincentivos comunes de la implementación derivados de la falta de apropiación en las operaciones de cooperación técnica por varios motivos:

- El Banco ejecutó la mayoría de las operaciones de cooperación técnica de la ICES y la gestión de la iniciativa dependía de un grupo de consultores dedicados a asegurarse de que dichas operaciones fueran ejecutadas.
- Nominalmente, los jefes de equipo estaban sobre el terreno, pero la definición de la mayoría de las actividades en relación con las operaciones de cooperación técnica de la ICES tenía lugar realmente en la Sede, al igual que la toma de decisiones. A costa de desvirtuar el sentido de autoría de algunos jefes de equipo sobre el terreno, el enfoque centralizado con utilización intensiva de consultores para la ejecución logró asegurar la implementación oportuna de la mayoría de las operaciones de cooperación técnica.
- La contribución que la ICES necesitaba de los especialistas sectoriales en el seno de los departamentos de VPS (en particular, Agua y Transporte) se limitaba a algunas interacciones y visitas, principalmente en las etapas iniciales de la ejecución. Asimismo, la naturaleza multidisciplinaria de la iniciativa permitió asegurar que los costos no se concentraran en un solo especialista.
- Por último, la estructura ad hoc de coordinación variable entre FMM e INE sirvió como mecanismo semiformal que facilitó los intercambios.

Los efectos en los incentivos de la nueva estructura del BID todavía no están claros. Con los cambios recientes, la nueva división a cargo de la ICES (HUD) tendrá el doble mandato de llevar a cabo operaciones tanto de asistencia técnica como de financiamiento (documento GN-2845-1). Al incorporar la ICES como una línea de trabajo permanente del Banco —en lugar de una iniciativa con una estructura flotante que dependía principalmente de consultores para ejecutar los planes de acción—, la nueva estructura aumenta la institucionalización de la iniciativa y debería, a mediano plazo, limitar el número de funcionarios disponibles para trabajar en la ICES⁶⁸. Con todo, HUD también recibe como legado una ambiciosa agenda de vivienda y desarrollo urbano (más de US\$4.000 millones de 57 préstamos en preparación y ejecución) que requiere asimismo que se le preste atención. En ese sentido, uno de los desafíos para HUD será integrar sin tropiezos la antigua cartera de financiamiento para vivienda y desarrollo urbano, el personal y la agenda con la ICES. Como aspecto positivo, tener un mandato de financiamiento puede aumentar los incentivos para dedicar tiempo a la ejecución de las operaciones de cooperación técnica de la ICES, que ahora tal vez estén más estrechamente armonizadas con el programa de financiamiento del Banco. Además, la iniciativa llegará a ser menos dependiente del personal temporal (consultores), lo cual disminuirá la probabilidad de perder la memoria institucional.

La coordinación se tornará más sencilla con algunas divisiones (la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres y la División de Cambio Climático), pero más complicada con las demás. La coordinación entre el personal de HUD y otras divisiones en el seno de CSD se tornará más sencilla, y será

más fácil solucionar las tensiones y las posibles rivalidades (en particular con la División de Cambio Climático). Por el contrario, sin la dependencia jerárquica directa respecto de VPS y la estructura de coordinación con INE y FMM, la armonización de los incentivos con las demás divisiones dentro del departamento de infraestructura ahora puede resultar más difícil. Ello podría ser un problema particular para las divisiones de Agua y Transporte, que tuvieron una relación más estrecha con la ICES en el pasado, pues los desafíos priorizados por las ciudades suelen concentrarse en asuntos como el drenaje, la gestión de los residuos sólidos y la movilidad.



A nivel de cada ciudad, algunos de los factores clave de éxito fueron los siguientes: (i) apoyo político, (ii) marco cronológico del proceso de planificación, (iii) capacidad institucional ex ante y (iv) seguimiento por parte de los ciudadanos.

© División de Vivienda y Desarrollo Urbano, BID

4 Conclusiones y Recomendaciones

La ICES ha llegado a 71 ciudades de los 26 países miembros prestatarios del BID, un número mucho mayor que el previsto inicialmente, y posicionó al Banco como un sólido socio para el desarrollo urbano en la región. Esta evaluación atribuye el rápido crecimiento de la iniciativa a dos factores principales: la creación de asociaciones sólidas con varios socios y el diseño de un producto que tenía gran aceptación en las ciudades. En este sentido, la iniciativa parecía haber atendido satisfactoriamente las necesidades de las ciudades de la región y creó una sólida marca vinculada a la ICES. Además, la marca de la ICES facilitó el acceso de las ciudades a la asistencia técnica y la inversión en infraestructura provenientes de fuentes nacionales, bilaterales y multilaterales.

El éxito de la iniciativa para generar y difundir conocimiento y forjar asociaciones es notable. El modelo de generación y difusión de conocimiento, combinado con la filosofía de apertura y transparencia de la información, fue singularmente valioso y novedoso. Asimismo, la ICES obtuvo particularmente buenos resultados al implementar muchos tipos diferentes de asociaciones con una amplia gama de socios para el desarrollo del gobierno, las instituciones académicas y el sector privado, tanto dentro como fuera de la región.

OVE halló que, a nivel nacional, la iniciativa obtuvo los mejores resultados cuando había (i) descentralización política, (ii) capacidad fiscal subnacional, (iii) planificación, (iv) socios para el desarrollo y (v) demanda de ciudades intermedias. A nivel de cada ciudad, algunos de los factores clave de éxito fueron los siguientes: (i) apoyo político, (ii) marco cronológico del proceso de planificación, (iii) capacidad institucional ex ante y (iv) seguimiento por parte de los ciudadanos. El apoyo político —tanto del alcalde como de otros estratos del gobierno— asegura la apropiación y facilita la coordinación

en el seno de la municipalidad y entre esta, el estado/provincia y el gobierno nacional. Ello, a su vez, facilita el suministro oportuno de los datos e información necesarios para efectuar la evaluación y un apoyo continuo en las etapas de preinversión e inversión. Otros factores clave para el éxito son la rapidez del proceso y el hecho de que se lleve a cabo a comienzos del mandato del alcalde. Otro de los elementos tiene que ver con la capacidad de la ciudad de planificar y ejecutar inversiones. Además, se ha demostrado que el seguimiento exhaustivo por parte de la sociedad civil es crucial para dar continuidad a las actividades de planificación, aunque no se sabe con claridad cómo puede generarse.

La metodología de la ICES (es decir, los estudios, los indicadores y la priorización) resultó útil en términos generales, pero careció de cierta flexibilidad y no prestó suficiente atención a los temas de gobernanza. Por otro lado, parece haber generado grandes expectativas de inversión en las ciudades, sin ofrecer una “estrategia de salida”. La metodología podría haberse beneficiado de más flexibilidad en la selección de los indicadores y los estudios de base, especialmente porque se amplió sin limitarse al objetivo original de las ciudades intermedias. Asimismo, las ciudades necesitan cierta preparación sobre los próximos pasos (preinversión, inversión, continuidad) después de la aprobación del plan de acción.

En vista de estas virtudes y desafíos, OVE recomienda lo siguiente:

- a. Mantener la marca de la “ICES” con algunos pequeños ajustes. Uno de los logros más reconocidos de la iniciativa ha sido la capacidad de posicionar al Banco como un actor clave en términos de planificación sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe. Ello ha generado un activo intangible que el BID debería mantener. La marca de la ICES depende del liderazgo del BID en el desarrollo, el mejoramiento y la aplicación continua de la metodología en toda América Latina y el Caribe como parte de la acción de la nueva HUD. En cuanto a las modificaciones, el BID tal vez desee limitar el número de nuevas ciudades agregadas cada año y el perfil de las ciudades tenidas en cuenta, centrándose en ciudades intermedias en la medida de lo posible. Por otro lado, OVE recomienda incrementar la flexibilidad de la aplicación de la metodología, considerando sus indicadores y estudios como una serie de herramientas en lugar de un conjunto fijo y “obligatorio” de insumos. Por último, es importante reforzar algunos aspectos de la metodología, como el análisis de los temas fiscales y de gobernanza, y el vínculo entre los programas priorizados y las posibles fuentes de financiamiento.
- b. Elaborar mecanismos destinados a canalizar los recursos de las inversiones para financiar los planes de acción creados por la ICES. La nueva estructura del Banco confiere un mandato de financiamiento a HUD, que ahora está a cargo de la ICES. El Banco debería determinar el modo en que puede armonizar los incentivos y crear nuevos instrumentos para conceder financiamiento a las

ciudades para los proyectos identificados y priorizados. Para ello, es preciso que el Banco encuentre sólidos socios nacionales. Al proceder de tal manera, el BID podrá prestar apoyo a las ciudades en los siguientes pasos para ejecutar efectivamente los planes.

- c. Reevaluar la ICES después de que haya transcurrido más tiempo. Puesto que es demasiado temprano para evaluar la eficacia de los planes de acción y el cambio reciente en la estructura del BID, OVE recomienda una reevaluación de la ICES dentro de un plazo de cinco a siete años contados a partir de ahora. Para facilitarla, OVE recomienda preparar los planes de acción con varios indicadores verificables destinados a medir la eficacia de las intervenciones implementadas.
- d. Explorar modos de usar en otras iniciativas el modelo de asociaciones e intercambio de conocimiento de la ICES. Uno de los elementos novedosos y acertados de la ICES fue su enfoque en cuanto al conocimiento y las asociaciones, lo cual aumentó el valor percibido de la iniciativa y contribuyó a posicionar al Banco. El enfoque innovador de la ICES relativo a las asociaciones y el conocimiento podría ampliarse de manera provechosa a otras esferas de trabajo del Banco.

- ¹ McKinsey Global Institute, 2012, *Urban America: US cities in the Global Economy*, página 2.
- ² Naciones Unidas, 2014, *World Urbanization Prospects*.
- ³ La urbanización en América Latina y el Caribe varía de una subregión a otra. Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela son los países más urbanizados pues al menos el 90% de la población vive en zonas urbanas, mientras que el Caribe (63%) y Centroamérica (59%) son los menos urbanizados.
- ⁴ Indicadores del Desarrollo Mundial, 2015. Según la CEPAL (2012), “Población, territorio y desarrollo sostenible”, el número de ciudades de América Latina y el Caribe con más de un millón de habitantes creció de 8 en 1960 a 56 en 2010, y hay 186 millones de habitantes que representan el 32% de la población.
- ⁵ América Latina y el Caribe también es la región en que la proporción de personas que viven en grandes ciudades —las que tienen una población de más de un millón de habitantes— ha aumentado más desde 1960.
- ⁶ CEPAL (2000), El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.
- ⁷ CEPAL (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible.
- ⁸ McKinsey Global Institute (2011), *Urban world: Mapping the economic power of cities*.
- ⁹ National Research Council (1996), *Meeting the Challenges of Megacities in the Developing World: A collection of working papers*.
- ¹⁰ Departamento de Política Económica y Social de las Naciones Unidas, (2013), “Hacia el logro de las ciudades sostenibles” en Estudio Económico y Social Mundial 2013.
- ¹¹ CEPAL (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible.
- ¹² Ídem.
- ¹³ Por otro lado, el Banco ha tenido una firme participación en otros proyectos de infraestructura a nivel de las ciudades, como los de agua y saneamiento y transporte, que no figuran aquí.
- ¹⁴ Inicialmente, el programa piloto tenía solo cuatro ciudades: Goiânia, Trujillo, Santa Ana y Puerto España. Posteriormente, Montevideo se agregó como una ciudad piloto. Esta adición explica el motivo por el que la suma de las ciudades piloto (5) y las ciudades del programa regular (22) es mayor a una ciudad por país miembro prestatario (26).
- ¹⁵ El propósito general de la Plataforma ha sido mejorar la calidad de vida en las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe en tres dimensiones integrales: (i) sostenibilidad ambiental y cambio climático; (ii) desarrollo urbano sostenible; y (iii) sostenibilidad fiscal y de gobernanza. Para ello la Plataforma ha generado una serie de instrumentos para que las ciudades intermedias de la región puedan planear en el mediano y largo plazos, y tomar medidas en el corto plazo, a través de (i) la identificación de los obstáculos que están bloqueando su camino a la sostenibilidad; (ii) la ponderación y priorización de los problemas identificados para guiar las decisiones de inversión que generen los mayores impactos positivos; (iii) la identificación de las soluciones con el menor costo efectivo que conduzcan a resolver problemas específicos y que abran cauce hacia la sostenibilidad; y (iv) el seguimiento del avance en el cierre de las brechas identificadas (documento GN-2652).
- ¹⁶ Según la propuesta para la iniciativa, “El instrumento metodológico de la Iniciativa Ciudades fue diseñado para dar una mirada integral, para ver los problemas de forma simultánea de manera tal que se logren sinergias, se entiendan las interdependencias y encadenamientos, y con esta información se tomen decisiones que generen los mayores efectos e impactos con los limitados recursos financieros, técnicos e institucionales que las ciudades de LAC tienen”.
- ¹⁷ “El Programa Especial expiraría al final del año 2015, salvo que el Directorio Ejecutivo decida hacer asignaciones de recursos en años sucesivos” (párrafo 4.4 del documento GN-2652).
- ¹⁸ Antes de la realineación, el Banco estaba organizado en regiones, lo cual facilitaba el trabajo en los distintos sectores, al menos dentro de una sola región. Para obtener información sobre el impacto de la realineación en los temas de coordinación, véase OVE (2014), Evaluación de los Resultados de la Realineación, documento RE-451-2.

- ¹⁹ Las actividades de transporte son la fuente mayor y de más rápido crecimiento de emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina y el Caribe, impulsadas por la urbanización creciente, la expansión urbana y la motorización cada vez mayor en detrimento del tránsito público y el transporte no motorizado, tal como se señala en OVE (2014), Estudio del Sector del Transporte en El Cambio Climático y el BID: Creación de Resiliencia y Reducción de Emisiones.
- ²⁰ Otros bancos multilaterales de desarrollo han identificado los desafíos que afrontan las ciudades y han creado distintos programas para encararlos. En 2011, el Banco Mundial creó una Iniciativa de Ciudades Sostenibles centrada en Europa y la región de Asia central. Tiene una metodología de cuatro pasos que incluye sensibilización, herramientas locales de diagnóstico, propuestas de reformas de política, así como financiamiento de inversiones con una combinación de asistencia técnica, financiamiento de proyectos y apoyo para la ejecución. Más recientemente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se asoció con el Banco Mundial, el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo para poner en marcha la Plataforma Mundial para las Ciudades Sostenibles, que pretende promover la integración de la sostenibilidad ambiental con la planificación y gestión urbanas. Está previsto que movilice hasta US\$1.500 millones para ciudades en 11 países en desarrollo durante un período de cinco años. En América Latina y el Caribe, además de la labor del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) puso en marcha en 2012 un programa para medir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de agua denominado Huella de Ciudades. Su metodología ayuda a las ciudades a identificar, priorizar y desarrollar medidas para adaptarse al cambio climático y crea un plan de acción que guía a las ciudades hacia una estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono. En 2012, la CAF también presentó la visión Ciudades con Futuro a fin de promover “ciudades más inclusivas, competitivas, eficientes, inteligentes y sostenibles”.
- ²¹ La cita se ha tomado del Objetivo 11 de los “17 objetivos para transformar nuestro mundo” de las Naciones Unidas. En el Estudio Económico y Social Mundial (2013) se declara que “es importante para comprender la sostenibilidad de las ciudades como un concepto más amplio que integra el desarrollo social, el desarrollo económico, la gestión ambiental y la gobernanza urbana, lo cual se refiere a las decisiones de gestión e inversión adoptadas por las autoridades municipales en coordinación con las autoridades e instituciones nacionales”.
- ²² Winchester, L. (2006). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe, Revista Eure XXXII (96).
- ²³ Bulkeley, H., y M. Betsill (2005). *Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the ‘Urban’ Politics of Climate Change*. *Environmental Politics* 14 (1).
- ²⁴ Barton, J. (2006). Sustentabilidad urbana como planificación estratégica, Revista Eure XXXII (96).
- ²⁵ El Banco utilizó la obra de McKinsey como ayuda para crear esta metodología.
- ²⁶ La mayoría de las definiciones de *ciudad intermedia* —y de *ciudad*, por extensión— se basan en concentraciones de población en vez de jurisdicciones territoriales o consideraciones políticas. El BID define a las ciudades intermedias en términos de su población con respecto a la población del país (véase el Anexo II, documento GN-2652-6).
- ²⁷ Las áreas metropolitanas tienen un crecimiento de alcance más limitado, afrontan desafíos de coordinación dado que se extienden sobre distintas jurisdicciones políticas y, con frecuencia, tienen que mitigar las consecuencias de una planificación deficiente (por ejemplo, la erradicación de los barrios de viviendas precarias). Las ciudades intermedias, por el contrario, enfrentan los desafíos de las zonas urbanas en rápido crecimiento, que están relacionados principalmente con el ofrecimiento de infraestructura básica y la prestación servicios municipales (por ejemplo, la gestión de los residuos sólidos), según ONU-Hábitat, 2012, Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, y BID, 2013, Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ²⁸ En el Cuadro A.2.3 del Anexo II figura una lista completa de los indicadores propuestos.
- ²⁹ Esta medida se basó en la iniciativa Bogotá, Cómo Vamos, que se estableció en 1997 como un medio para que la sociedad civil pudiera asegurar la rendición de cuentas del gobierno local. Tiene por objeto empoderar a la sociedad civil por medio de información básica sobre cómo va la ciudad, basándose en indicadores básicos de la ciudad (en particular, indicadores técnicos y de opinión pública). A lo largo de los años ha tenido importantes impactos en Bogotá.

- ³⁰ Solo en 2016, está previsto que 20 nuevas ciudades reciban apoyo, según la ICES.
- ³¹ Fundación Rockefeller, GIZ, Instituto Coreano de Investigación para Asentamientos Humanos, Fondo Nórdico de Desarrollo, Gobierno de Austria. Dicho gobierno apoyó tanto los proyectos específicos como los esfuerzos de implementación en general.
- ³² La propuesta permitía una ciudad adicional por país, por orden de llegada (párrafo 3.13 del documento GN 2652).
- ³³ En el Anexo II figura una revisión completa de los cambios de la metodología.
- ³⁴ Los departamentos existentes en VPS eran Investigación y Economista Jefe (RES, con una dotación de 31 funcionarios), Conocimiento (KNL, 37), Integración (INT, 42), Social (SCL, 117), INE (Infraestructura, 198) e IFD (Instituciones, 171). En total (incluida la oficina central, 14), VPS tiene una dotación de 643 funcionarios. Con los cambios introducidos, CSD tendría unos 90 funcionarios, provenientes principalmente de INE (alrededor de 60 a 70) e IFD (alrededor de 20 a 30). Véanse el presupuesto (documento GA-258-9, para conocer la dotación de personal) y el párrafo viii del documento GN 2845.
- ³⁵ Los sectores priorizados con más frecuencia en los planes de acción según la metodología de la ICES son la desigualdad, el uso de la tierra, el transporte y el agua (con lo cual se convirtieron en las tres prioridades sectoriales principales en 13, 11, 11 y 9 planes de acción, respectivamente). De estos, el uso de la tierra y el transporte se priorizaron con frecuencia en las necesidades de inversión (figuraban en 19 y 20 presupuestos, respectivamente). Con todo, determinados sectores no se representaron por igual en el ejercicio de priorización de la metodología ni en los presupuestos de inversión. Por ejemplo, la desigualdad tuvo una representación relativamente insuficiente en los presupuestos de inversión (es una prioridad principal según los puntajes de la metodología en 13 planes de acción, pero figura solo en las necesidades de inversión de seis ciudades), mientras que el cambio climático, el drenaje y la gestión pública moderna tienen una representación 'excesiva' (solo se identificaron como prioridades principales según la metodología en tres planes de acción, pero figuraban en las necesidades de inversión de 10, 8 y 14 planes de acción, respectivamente).
- ³⁶ De las demás, 23 son demasiado pequeñas (32%), mientras que solo 9 son demasiado grandes (13%). En un caso, el polo económico septentrional (Polo Norte) de Haití, no se disponía de las estadísticas de población pues se trata de una zona poblada en forma dispersa con varios centros de población. Véase el Cuadro B del Anexo I.
- ³⁷ Puesto que la región tiene muchas industrias extractivas importantes, hay potencial para apoyar el desarrollo urbano sostenible de pequeñas ciudades en auge de América Latina y el Caribe. Además, existe algún indicio de que los incentivos podrían adaptarse a los de las empresas extractivas que se benefician de las comunidades sostenibles para reducir sus costos operativos y el conflicto de sus operaciones. La experiencia de trabajar con empresas extractivas ha sido positiva hasta la fecha, pero existe un posible riesgo para la reputación del BID si esta línea de trabajo se amplía en el futuro.
- ³⁸ Por ejemplo, Añelo no tenía una ordenanza de organización territorial, un catastro municipal ni una oficina de inspección para hacer cumplir las ordenanzas municipales. La ordenanza que reglamenta las tarifas e impuestos databa de principios de los años noventa, cuando la ciudad era una pequeña aldea. Cuando la contraparte es endeble, como en el caso de Añelo, la aplicación de la metodología puede ser menos eficaz.
- ³⁹ Por ejemplo, tanto en Panamá como Managua, las ciudades están formadas por varias jurisdicciones, con competencias coincidentes con el gobierno nacional, y sin una estructura de gobernanza que permita la planificación a nivel metropolitano. En ambos casos, el análisis y diagnóstico reflejan esta realidad, pero las medidas específicas se centran en los límites municipales.
- ⁴⁰ Concretamente en Argentina (Gran Jujuy, Gran Mendoza, Gran La Plata) y Chile (La Serena-Coquimbo, Puerto Montt-Puerto Varas). De hecho, el socio chileno (SUBDERE) considera que la ICES reviste interés como parte de su estrategia de desarrollo en vista de la propuesta de Ley de Área Metropolitana.
- ⁴¹ Aunque la base de datos de indicadores de la ICES contiene 209 indicadores distintos, solo 125 de estos tienen datos correspondientes a por lo menos la mitad de las ciudades. En promedio, las ciudades tienen datos disponibles para 113 indicadores, que varían entre 142 en Barranquilla y 72 en Santa Ana.

- ⁴² Por ejemplo, los indicadores, tales como el tránsito peatonal, los accidentes de tránsito o las tasas de motorización, muestran una muy grande disparidad entre las ciudades y valores extremos que plantean dudas sobre su fiabilidad; además, la calidad de algunos indicadores era cuestionable, pues no se definían casi nunca desde un punto de vista estadístico a nivel de las ciudades. Otro ejemplo es el PIB, que se define casi siempre a nivel nacional o estatal/provincial, de manera que las mediciones a nivel de las ciudades son solo aproximaciones generales.
- ⁴³ Por ejemplo, las ciudades de Colombia que participan en el programa Ciudades Emblemáticas de FINDETER solo recopilan 90 indicadores. FINDETER redujo el número de indicadores debido a la dificultad de recopilar algunas informaciones a nivel municipal para estas ciudades más pequeñas.
- ⁴⁴ Ello se basa en un reciente producto de conocimiento elaborado por la ICES a partir de las encuestas de opinión recopiladas con la iniciativa. Véase BID, 2016, Voces Emergentes, página 30.
- ⁴⁵ Entre ellas figuran las ciudades del programa piloto (excepto Goiânia) y las tres primeras ciudades adicionales de Colombia (Bucaramanga, Manizales y Pereira), que optaron por no tener ninguno de los estudios debido a su costo.
- ⁴⁶ La gestión del riesgo de vulnerabilidad se ubicaba entre las tres prioridades principales según la metodología de la ICES en ocho planes de acción (de los 29 revisados) y figuraba en las necesidades de inversión de 10 planes de acción. Empero, este sector representa solo el 3% del total de necesidades de financiamiento identificadas en los planes de acción revisados (US\$736 millones de un total de US\$23.500 millones).
- ⁴⁷ En el caso de las ciudades patrocinadas por YPF —Añelo y Las Heras—, el estudio de vulnerabilidad se combinó con el de huella urbana. Las cinco ciudades que no completaron el estudio fueron las tres ciudades colombianas que no llevaron a cabo ninguno de los estudios, Salta, que optó por no participar debido al costo del estudio, y Puerto España, de la fase piloto.
- ⁴⁸ Estas fueron Añelo, Bucaramanga, La Paz, Las Heras, Manizales, Montevideo, Paraná, Pereira y Salta. Había más posibilidades de omitir el estudio de mitigación cuando un socio en la región estaba financiando e implementando la metodología.
- ⁴⁹ Diferentes estudios pueden requerir distintos alcances territoriales. Por ejemplo, el inventario de gases de efecto invernadero se basa mejor en fronteras administrativas en las que se pueden tomar medidas. El estudio de riesgos y desastres naturales debería considerar las zonas geográficas (por ejemplo, las cuencas), independientemente de las jurisdicciones. El estudio de crecimiento urbano debería basarse en el patrón de urbanización, sean cuales fueren las fronteras o la geografía.
- ⁵⁰ Este grupo también ha facilitado los esfuerzos destinados a movilizar recursos de otros donantes (PNUD, JICA, GIZ, etc.) para la municipalidad de manera que se exploren otras opciones de financiamiento.
- ⁵¹ Este es el promedio de 15 ciudades con información disponible sobre presupuestos municipales, si se tienen en cuenta las necesidades de financiamiento identificadas en los planes de acción.
- ⁵² Véase el Anexo V para consultar información más detallada sobre las inversiones priorizadas por los planes de acción de la ICES.
- ⁵³ Por ejemplo, las ciudades de México pudieron obtener apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) para hacer frente a los temas de gestión de los residuos sólidos identificados por el plan.
- ⁵⁴ Para esta evaluación OVE visitó Barranquilla (CO), Cuenca (EC), Campeche (MX), Goiânia (BR), La Paz (MX), Managua (NI), Mar del Plata (AR), Bahía Montego (JA), Montería (CO), Ciudad de Panamá (PA), Puerto España (TT), Quetzaltenango (GU), Tegucigalpa (HO), Trujillo (PE), Valledupar (CO) y Xalapa (MX), entre las ciudades con plan de acción. Asimismo, OVE visitó Bahía Blanca (AR), Cusco (PE), Huancayo (PE) y La Serena (CH), que todavía están implementando la metodología.
- ⁵⁵ La implementación varía de una ciudad a otra; en los estudios de caso se facilita información más detallada.
- ⁵⁶ Las ciudades con las mayores necesidades de financiamiento presupuestadas eran Ciudad de Panamá (US\$3.800 millones) y Asunción (US\$3.400 millones), seguidas por Santiago de los Caballeros, Barranquilla, Valdivia y Vitória, en ese orden (cada una con unos US\$1.100 millones). Las ciudades con las menores necesidades de financiamiento presupuestadas eran Añelo (US\$247 millones), Las Heras (US\$238 millones), Puerto España (US\$187 millones) y Xalapa (US\$74 millones).

- ⁵⁷ El total de financiamiento para preinversión concedido a las ciudades por medio del programa habitual de la ICES fue de \$48,2 millones, de los cuales US\$38,6 millones (80%) permitieron financiar los estudios de preinversión para el plan de movilidad sostenible del Corredor de Desarrollo Norte de Haití (HA T1195/HA T1196). El resto del financiamiento para preinversión (US\$10,2 millones) se distribuyó muy equitativamente entre las ciudades, y las mayores proporciones se destinaron a Tegucigalpa (15%), Barranquilla (15%) y Quetzaltenango (8%). Los principales tipos de actividades financiadas incluyeron planes de revitalización y desarrollo urbanos; planes de movilidad o estudios de preinversión; estudios de prefactibilidad o planes maestros para protección frente a inundaciones, saneamiento y drenaje, y gestión de los residuos sólidos; estudios de espacios públicos; proyectos ejecutivos para iniciativas de vivienda; apoyo técnico para seguridad ciudadana, así como estudios de factibilidad sobre conexión de banda ancha y gobernanza electrónica.
- ⁵⁸ Por ejemplo, en Montería, todos los proyectos de urbanización se analizaron ampliamente con la población afectada, que acogió los cambios y aceptó más fácilmente la reubicación necesaria para instalar el parque y el mercado público. Análogamente, en Valledupar, la comunidad ya había adoptado como propio el parque ecológico establecido en el plan de acción, por lo que, pese al cambio de gobierno, su implementación no se interrumpirá.
- ⁵⁹ En Bahía Montego, OVE halló una falta de sensibilización con respecto a la iniciativa entre algunas partes interesadas que deberían haber estado al tanto de esta, e incluso menos familiarización entre los que no participaban en la iniciativa. Por ejemplo, la unidad de cambio climático del Ministerio de Medio Ambiente y el personal del Ministerio de Crecimiento Económico no estaban muy familiarizados con la iniciativa; la Autoridad Nacional de Gestión de Residuos Sólidos se centra principalmente en las prioridades nacionales sin tener en cuenta el plan de acción, y no se invitó a Tourism Product Development Company a los talleres de la ICES.
- ⁶⁰ Estos incluían CISCO, Telefónica, Deloitte, Acceplan y Mondragon, que realizaron diferentes estudios para distintas ciudades.
- ⁶¹ Por ejemplo, en Bahía Montego y Goiânia, el gobierno coreano está financiando la implementación del Centro Integrado de Operaciones y Control (IOCC).
- ⁶² Esta lista incluye el personal que participa directamente en la implementación de la iniciativa de ciudades sostenibles. Con todo, el personal de INE y FMM presta servicios con regularidad como jefes/miembros del equipo y apoya la ejecución de las operaciones de la ICES.
- ⁶³ Actualmente, después de la reforma, el nuevo departamento HUD tiene 53 empleados, 23 de los cuales son funcionarios del Banco y 11 de los cuales están ubicados en la Sede. Por otro lado, el nuevo departamento tiene 30 consultores vinculados directamente a HUD. Otros 20 consultores (INE/ESC), aunque están vinculados oficialmente a INE, trabajan principalmente en la ejecución del programa de ciudades sostenibles. Dado que se acordó que la reforma no debía afectar al presupuesto, no queda claro el modo en que la iniciativa volvería a equilibrar el trabajo del personal interno.
- ⁶⁴ Desde un punto de vista histórico, el financiamiento directo a nivel subnacional no es imposible de conceder, pero ha tenido un nivel bajo. Solo algunas provincias han recibido préstamos directos del BID. En el anterior gobierno se incitó explícitamente a abstenerse de solicitar financiamiento a nivel subnacional.
- ⁶⁵ Si bien el BID trató en repetidas ocasiones de crear un instrumento en moneda local, el alcance de los mercados en moneda local y el apetito de riesgo del BID han socavado estos reiterados esfuerzos.
- ⁶⁶ Ello tiene por objeto apoyar la implementación de la ICES en seis ciudades mexicanas. Se trata de la mayor operación de servicios remunerados aprobada hasta ahora por el Banco, lo cual representa el 55% del monto total aprobado.
- ⁶⁷ El Instituto Votorantim está patrocinando la ciudad de Brasil que ha ingresado más recientemente en la ICES, Três Lagoas. Actualmente, se están considerando otros socios.
- ⁶⁸ La reestructuración no tiene ninguna repercusión presupuestaria y, en particular, no aumenta la plantilla del Banco.