

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 15

Demanda y Oferta de Servicios
Urbanos en las Ciudades Media-
nas del Brasil

Proyecto DU-2

Nações Unidas/CEPAL

Junho de 1989

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 15

Demanda y Oferta de Servicios
Urbanos en las Ciudades Media-
nas del Brasil

Proyecto DU-2

Nações Unidas/CEPAL

Junho de 1989

O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Riato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokozizo
Coordenadoria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Michael Wilberg (respondendo)
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Eúlia R. M. de Azevedo
Coordenadoria do Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	Charles Leslie Wright

Setor de Documentação:	Noraa Stenzel
Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brúzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Carlos Monteiro Villa Verde
- . Divonzir Gusso
- . Edgar Bastos de Souza
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Maria Lúcia Casasanta Brúzzi
- . Solon M. Vianna

Tiragem:..... exemplares

Naciones Unidas

Comision Economica para America Latina y el Caribe

DEMANDA Y OFERTA DE SERVICIOS URBANOS EN LAS
CIUDADES MEDIANAS DEL BRASIL*

Proyecto DU-2

*Este documento fue realizado por el Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA) y por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), del Gobierno de Brasil, dentro del marco del convenio CEPAL/IPEA. La supervisión técnica estuvo a cargo de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, en estrecha colaboración con la Oficina de la CEPAL en Brasilia. La versión en portugués circuló en Brasilia con la signatura LC/BRS/L.06 en 1987. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
CONSIDERACIONES PRELIMINARES	3
1. OBSERVACIONES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES	9
2. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 1: DEMANDA POTENCIAL DE SERVICIOS EN RELACION CON LA DEMANDA PERCIBIDA DE SERVICIOS	45
3. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 2: DEMANDA PERCIBIDA DE SERVICIOS EN RELACION CON LA DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS	55
4. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 3: DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS EN RELACION CON LA OFERTA OFICIAL DE SERVICIOS	69
5. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 4: OFERTA OFICIAL DE SERVICIOS EN RELACION CON LA DEMANDA POTENCIAL DE SERVICIOS	77
6. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 5: DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS EN RELACION CON LA OFERTA NACIONAL DE RECURSOS	80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
Notas	91

INTRODUCCION

El presente documento registra los resultados obtenidos en el marco del proyecto DU-2: Demanda y oferta de servicios urbanos en las ciudades medianas del Brasil.

El proyecto DU-2 (en relación con el proyecto DU-1, elaborado en 1974/1976 con el mismo título y teniendo los mismos objetivos) fue realizado por iniciativa conjunta del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA), mediante convenio con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU).

Su importancia y oportunidad se consideraron en función de la necesidad de buscar subsidios con miras a establecer una política de desarrollo urbano para las ciudades medianas, teniendo en cuenta el momento de transición político institucional que atraviesa el país.

En la elaboración del proyecto DU-2 se tuvieron en cuenta como premisas básicas:

a) La utilización del modelo de análisis definido en el proyecto DU-1, con el objeto de determinar los puntos de estrangulamiento existentes entre los mecanismos de formación de la oferta y la demanda de servicios urbanos en las ciudades medianas, manteniéndose el mismo universo de investigación.1/

b) La comparación de las situaciones caracterizadas en 1975 y 1985, tratando de determinar las principales transformaciones ocurridas en ese lapso.2/

Con base en esas premisas, se definieron los objetivos siguientes:

a) Caracterizar el sistema financiero nacional de inversiones urbanas.3/

b) Elaborar recomendaciones de carácter político-administrativo y técnico-operacional, con el fin de tratar de eliminar los estrangulamientos señalados.

c) Ofrecer subsidios para la política de desarrollo urbano en las ciudades medianas.

Se estimó necesario efectuar una revisión y perfeccionamiento del modelo de análisis originario, basándose en los siguientes puntos: a) la introducción de nuevas variables relacionadas con las tecnologías adecuadas y los patrones y normas técnicas utilizados para determinar la demanda de servicios; b) la

participación comunitaria en el proceso de mejoramiento o expansión de los servicios urbanos.

El interés del presente trabajo se vincula, fundamentalmente, a la necesidad de determinar y analizar los factores y condicionantes principales de los mecanismos de formación de la oferta y la demanda de servicios urbanos en las ciudades medianas del Brasil.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

No obstante los esfuerzos del gobierno federal, especialmente en el último decenio, por perfeccionar los servicios urbanos, se comprueba que el déficit en esta esfera continúa aumentando en cifras absolutas de manera acelerada. Los ensayos, las enseñanzas y acciones patrocinados por el gobierno, especialmente después del establecimiento de una política nacional de desarrollo urbano, resultaron insuficientes e ineficientes para atender los requisitos del crecimiento de las áreas urbanas medianas. Por otro lado, las municipalidades brasileñas, especialmente aquellas que constituyen centros urbanos subregionales, ante la demanda cada vez mayor de servicios urbanos no han conseguido disponer de los recursos financieros, técnicos y administrativos suficientes para ampliarlos, mejorarlos o implantarlos.

Ante esa situación, pareció oportuno a los organismos patrocinadores del presente trabajo —el IPEA y el CNDU, con la colaboración de la CEPAL—, promover la repetición de la misma investigación ya elaborada en el "Proyecto DU-1" en el ámbito del "Proyecto DU-2", con el objeto de evaluar las modificaciones y evoluciones eventuales del proceso, para formular de esa manera recomendaciones adecuadas a la actual realidad nacional.

Desde el comienzo, se creyó que el empleo de la misma metodología de investigación y análisis en las mismas ciudades y para los mismos servicios ya estudiados facilitaría el logro de los objetivos antes deseados. Paralelamente, la introducción de algunos aspectos más actuales, tales como la participación de la comunidad en el proceso de promoción de los servicios urbanos y la utilización de otras tecnologías, podría garantizar la adaptación del "modelo de análisis" originario al contexto actual.

Sin embargo, se observó que la primera investigación se había basado en una serie de suposiciones que, actualmente, contrastan fuertemente con los aspectos principales de la realidad nacional; dentro de esos supuestos cabe destacar la hipótesis de una estabilidad casi estacionaria en el campo político-institucional y la tendencia centralizadora del modelo de planificación, vigente en la época, la que descansaba en la hipótesis de la "abundancia de recursos", que se vinculó con la euforia que aún quedaba del "milagro" del comienzo de los años 70. De modo que en la realización de este trabajo, en la definición de sus objetivos, el establecimiento de sus hipótesis y el análisis y la definición de las recomendaciones, se consideró fundamental tener en cuenta los aspectos de la fase actual de transición político-institucional que atraviesa el país, a la que se asoció una crisis económica acentuada (escasez de recursos para inversiones) y reivindicaciones por concepto de reformas administrativas y tributarias. En este contexto aún,

se señalaron presiones en favor de una mayor autonomía municipal, las que tratan de provocar cambios en el sistema de planificación nacional que, por una parte, apuntan a la descentralización de las decisiones y, por otra, hacen hincapié en la necesidad imperiosa de tener mayor conocimiento de las especificidades de los problemas urbanos y su interdependencia con varios otros sectores.

Se percibe, entonces, que, al contrario de lo que se comprobó en la época de la primera investigación (DU-1), actualmente no sería necesario definir como objetivo principal del presente estudio el análisis del sistema financiero nacional para inversiones urbanas y la determinación de las razones por las cuales no se utilizaron los fondos disponibles para este fin. El agotamiento observado, en los últimos años, de los fondos y programas (por escasez de recursos) que sirven de soporte a este sistema, indica no sólo que el gobierno federal ha renunciado a utilizar estos instrumentos para aplicar sus políticas, sino que también permite que se cuestione su mantenimiento, según un criterio de planificación "descentralizada".

A estas diferencias se agregan, a nivel local, otras diferencias igualmente pertinentes, si tenemos en cuenta que, en la fase actual, la adopción de ciertas políticas existentes es incompatible con las expectativas y reivindicaciones de las municipalidades, las que, en última instancia, tienen la responsabilidad de ejecutar y poner en práctica esas políticas.

La realidad actual demuestra que los gobiernos municipales tienden, cada vez más, a reivindicar una mayor autonomía en materia de recursos y acciones. Este cambio en la actitud política municipal tiene su origen en una reacción al sistema centralizado y autoritario que caracterizaba a los gobiernos anteriores y, también, se basa en el aumento de las reivindicaciones del sector popular, que reacciona ante el carácter precario de los servicios urbanos existentes. En contraposición con la tendencia de atención homogénea —soluciones, métodos, tecnologías— a las municipalidades que funcionaban hasta el advenimiento de la Nueva República, actualmente se observa un proceso creciente de organización de la población, la que exige en adelante a los gobiernos locales la adopción de medidas de verdadero impacto social adecuadas a sus necesidades más inmediatas.

Estos factores constituyen en la actualidad temas de suma pertinencia desde el punto de vista no sólo de la sobrevivencia política, sino, sobre todo, de garantía de mantenimiento de la "paz social". Desde esta perspectiva, los índices crecientes de inseguridad y delincuencia en las ciudades son altamente reveladores. De modo que una mayor autonomía de los gobiernos municipales facilitaría una mayor adecuación de las prioridades, los planes, los programas y los proyectos de mejoramiento, extensión o creación de servicios urbanos, según las especificidades locales, y facilitaría, por otro lado, el compromiso y la participación de la comunidad en el proceso de gestión local.

En la época en que se realizó el proyecto DU-1, se observó que la expectativa de obtener recursos provenientes del gobierno federal, asociada a un sistema que suponía de antemano la estabilidad y el mantenimiento de los modelos político-institucionales de entonces, colocaban a los gobiernos municipales en una posición de apoyo a las decisiones centralizadas, las que

no eran objeto de discusión alguna. Sin embargo, el momento actual pone de manifiesto que la tónica que orienta el proyecto DU-2 deberá contraponerse a la del estudio anterior, sobre todo en función de la apertura de mayores espacios políticos y reivindicatorios que caracterizan esta fase de la política nacional.

Por una parte, la constatación de estos hechos parece fundamental para comprender el objeto del estudio. Por otra parte, cabe destacar que la misma variabilidad coyuntural afectó también a los interlocutores de la investigación y dio un carácter menos homogéneo a sus respuestas, las que mostraron una dependencia extrema de la situación de transición (a nivel nacional o local) y exigían, por consiguiente, mayor adaptabilidad y flexibilidad en la aplicación del modelo de investigación. En el transcurso del trabajo se comprobó, a nivel local, la existencia de diferentes reacciones de los interlocutores ante la solicitud de informaciones en el marco de la investigación. Los integrantes del equipo, que representaban en última instancia al gobierno federal, desempeñaban muchas veces, por atribución, el papel de evaluadores de los programas para la liberación o retención de los recursos,^{4/} o inclusive se trataba de utilizarlos para revisar críticas y opiniones diversas relacionadas con el contexto local y los programas federales. La importancia, la variedad y la multiplicidad de los testimonios recogidos durante las entrevistas realizadas exigieron mayor tiempo del que se había previsto. El examen de estos aspectos significó la adopción de una postura pragmática durante todo el trabajo y requirió adaptaciones y simplificaciones del "modelo de análisis" y de la "metodología", que desbordaron las previsiones iniciales.

Para comenzar, se cambió la posición del observador. Este, inicialmente colocado en una esfera federal a fin de buscar los estrangulamientos del sistema financiero nacional para inversiones urbanas, se traspuso al nivel local, tratando de determinar los medios, los procesos y las formas por los cuales las municipalidades buscaban la manera de superar o minimizar esos estrangulamientos. Aun dentro de esta visión pragmática, disminuyó el número de "estrangulamientos" por analizar, considerando que éstos eran consecuencia del nivel de interrelación entre los principales interlocutores: comunidad, organismo de prestación de servicios, gobierno municipal y gobierno federal.

Se trató de imprimir al análisis efectuado un carácter de proceso, en contraposición con el análisis estático realizado en el proyecto DU-1. En esta fase de transición, importaba más conocer las expectativas de los interlocutores que las propias características momentáneas de una situación "inestable".

En fin, en la elaboración del análisis y sus conclusiones y recomendaciones, se trató de tener en cuenta la importancia de las especificidades de las condiciones locales, dejando intencionalmente su tratamiento a nivel genérico para propiciar debates, objeciones y propuestas.

De manera que el trabajo que se presenta a continuación debe leerse como una contribución a un debate que deberá contribuir al establecimiento de una política de desarrollo urbano para ciudades medianas que se desee practicable y que no sea efímero. En este sentido, se adoptó claramente la posición de que, ante la imposibilidad de reconocer, a nivel central, las diferencias y

especificidades de más de un centenar de ciudades medianas, sobre todo las verdaderas prioridades y capacidades locales (institucionales, técnicas, materiales), queda por admitir el hecho de la heterogeneidad de la realidad nacional y se propone la adopción de políticas (heterogéneas) suficientemente flexibles para que sus acciones puedan ser objeto de adaptación.

Cabe advertir en este caso el hecho de que el concepto de fortalecimiento de la instancia local de decisión, contrariamente a lo que pudiera suponerse, no significa una concentración de poderes y atribuciones en los ejecutivos municipales. Las experiencias y los intentos de adopción de una gestión local abierta y participativa, mediante la inclusión de órganos representativos de la comunidad en los diversos niveles de decisión, serán objeto de atención especial en el transcurso del trabajo. Estas experiencias deberán estimularse e inclusive respetarse en su diversidad; su carácter, aún incipiente y, en algunos casos, no institucionalizado, no constituye un argumento suficiente para subestimar su importancia y validez. Su reconocimiento será principio básico en la institución de la "mayoría de edad" de los municipios como célula de la federación, por estar directamente vinculado al ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos.

A esta presentación sigue un capítulo destinado a las "observaciones metodológicas y conceptuales", donde se trata de analizar las adecuaciones necesarias al modelo de análisis, ante los diferentes supuestos. Más adelante, se procede a una apreciación de los cinco pasos principales del modelo de análisis (puntos de estrangulamiento), localizando o no, de acuerdo con el interés presentado por cada uno de ellos, las ciudades y los servicios. Finalmente, en las "conclusiones y recomendaciones", se trata de relacionar esos aspectos, cuyo debate amplio pareció ser de fundamental importancia, habida cuenta de la intención de delimitar todas las políticas ligadas a la cuestión de la oferta de servicios urbanos en las ciudades medianas del Brasil.

En los esquemas siguientes se muestran, de manera sinóptica, las diferencias principales que existen entre la situación comprobada en la época de la primera investigación (proyecto DU-1 (1975)) y lo que se observó cuando se realizó la segunda investigación (proyecto DU-2 (1985)).

CARACTERISTICAS POLITICO-INSTITUCIONALES, ECONOMICAS Y SOCIALES
A NIVEL LOCAL

1975 (DU-1)	1985 (DU-2)
1. Relación gobierno local/gobierno federal	
Dependencia institucionalizada (expectativas crecientes de obtención de recursos)	Reivindicación de una mayor autonomía (menor expectativa de obtención de recursos)
2. Situación de los gobiernos locales	
Perspectiva de estabilidad y continuidad político-administrativa	Cambio de actitud política (transición de la actitud política, mayor compromiso con la comunidad)
3. Problemas y carencias	
Encubiertos por la ilusión del "milagro"	Agravados por la urbanización creciente y las incidencias de la "crisis"
4. Relación gobierno local/comunidad	
Incipiente	En evolución
5. Comunidad	
Búsqueda de reconocimiento de su fuerza política (escaso nivel de organización)	Búsqueda de participación (proceso de organización)

CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES Y ECONOMÍAS EN
EL PLANO NACIONAL

1975. (DU-1)	1985, (DU-2)
1. Situación político-institucional	
Estabilidad aparente	Transición (todo sería cuestionable)
2. Situación económica	
Euforia característica del "milagro" (abundancia ilusoria de recursos)	Crisis acentuada (escasez de recursos para inversiones)
3. Relación gobierno federal/gobiernos locales	
Centralización creciente ("éxitos" obtenidos por los métodos de planificación utilizados)	Percepción de la necesidad de descentralización (falencia del sistema de planificación centralizada)
4. Percepción de los problemas urbanos	
Intención de definir una política urbana (reorganización del CNPU)	Mayor difusión de la noción de las especificidades de lo "urbano" (10 años de ensayos)
5. Sistema nacional de inversiones urbanas	
Proceso de consolidación debido a las prerrogativas del sistema de planificación y a la "abundancia" de recursos	Proceso de desestructuración debido al agotamiento de los fondos y programas

1. OBSERVACIONES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES

En la realización del presente trabajo, la aplicación de la metodología adoptada en el proyecto DU-1 exigió del equipo un ejercicio constante de reflexión sobre las bases en que la referida metodología se elaboró y la comprobación de su validez en el momento actual. Se suponía que su adecuación dependería no sólo de los aspectos teóricos, sino también, y sobre todo, de los aspectos prácticos y operacionales que condicionaron su elaboración.

Aunque la necesidad de actualización y adecuación de la metodología haya sido uno de los requisitos indispensables inscritos en el marco de referencia, su realización previa no fue posible ante el escaso tiempo previsto para el desenvolvimiento del proyecto DU-2. Por otra parte, los documentos disponibles del proyecto DU-1 (puestos a disposición del equipo) no permitieron una rápida percepción de la metodología. Algunos de los conceptos y supuestos del proyecto originario no se explicitaron o no se analizaron, ya que los informes de la investigación no se elaboraron con el propósito de transmitir la metodología empleada y, por consiguiente, se hizo hincapié en el contenido del análisis, las conclusiones y las recomendaciones. También se pudo observar que algunos de los supuestos o conceptos básicos utilizados en el proyecto DU-1 serían actualmente discutibles, por decir lo menos.

Esta desactualización se debe tanto a la evolución del panorama socioeconómico, político e institucional del Brasil en el último decenio, como a los propios motivos que llevaron a las instituciones participantes a promover los proyectos DU-1 y DU-2.

De forma genérica, el panorama del Brasil en 1975 se caracterizaba por la euforia resultante de la época del "milagro" económico, que presuponía la existencia de recursos abundantes para inversiones y también propiciaba la tendencia a la perpetuación de los métodos de planificación y de decisión centralizadores, vigentes en ese entonces.

La tónica de esa época, en relación con los servicios urbanos, era de tratar de modernizar el país mediante la difusión de modelos, patrones y tecnologías homogéneos, ligados a la concepción de que el enfoque empresarial debía predominar en la creación y explotación de los servicios urbanos.

Estos aspectos son bastante evidentes en el transcurso del análisis resultante del proyecto DU-1. Se destacan principalmente los aspectos planteados para justificar la realización de la investigación:

a) La demanda creciente de servicios urbanos que enfrentan las municipalidades y la incapacidad de éstas de disponer de recursos financieros y técnicos propios, suficientes para ampliarlos, estaban en contraposición con las disponibilidades reales (y no siempre solicitadas al ritmo esperado) de los fondos y programas específicos, creados por el gobierno federal.^{5/}

b) El objeto central del análisis se definiría como un intento de determinar los estrangulamientos que impedían que las municipalidades solicitaran recursos al gobierno federal a través de los fondos y programas.

c) Los fondos y programas, al tratar de difundir la utilización de determinadas tecnologías, condicionaban la liberación de recursos a parámetros no adecuados necesariamente al contexto local, sino orientados, sobre todo, hacia un "enfoque empresarial", que pretendía "condicionar la demanda en función de las características de la oferta".

d) Se suponía también, en función de la vocación de los fondos financieros, que la escasez de recursos locales para inversiones en la creación, mejoramiento o ampliación de los servicios urbanos, podría suplirse con préstamos concedidos a los gobiernos locales comprometiendo su capacidad legal de endeudamiento. Por otra parte, se reconocía que la demanda oficial de recursos se formaba a partir de demandas sectoriales no necesariamente congruentes o jerarquizadas.

e) El enfoque principal, que regía el desarrollo del modelo de análisis utilizado en el proyecto DU-1, apuntaba, en principio, a comprobar la utilización, por los municipios, de los fondos financieros, elementos principales de la política de centralización vigente en ese entonces.

Estas observaciones no desmerecen la congruencia teórica del modelo adoptado ni los resultados que entonces se encontraron. Sin embargo, exigieron que el equipo buscara en el transcurso del presente trabajo la reformulación del modelo (en relación con los aspectos operacionales) para adecuarlo a la situación actual. Esta iniciativa se vio limitada por la contingencia de utilizar las informaciones provenientes de la aplicación de los cuestionarios elaborados para alimentar el modelo de análisis del proyecto DU-1.^{6/}

Sin embargo, sigue siendo válido el enfoque del tema "demanda y oferta de servicios urbanos", mediante el análisis de los pasos adoptados en el proyecto DU-1:

- demanda potencial de servicios en relación con la demanda percibida de servicios;
- demanda percibida de servicios en relación con la demanda oficial de recursos (o necesidad de recursos externos);
- demanda oficial de recursos en relación con la oferta oficial de servicios;
- oferta oficial de servicios en relación con la demanda potencial de servicios y también con los conceptos que la sostienen.

También sigue siendo válido el intento de analizar estos pasos mediante condicionantes e indicadores que, una vez cotejados, facilitarían la constatación de la existencia o no de estrangulamientos relacionados con las

hipótesis elaboradas a partir de la consideración de supuestos y la aproximación a la realidad que habrá de analizarse.

El ejercicio realizado por el equipo del proyecto DU-2, desde el punto de vista metodológico, consistió, entonces, en tratar de determinar los supuestos que dieran base y justificaran la ejecución del proyecto, a partir del contexto actual y de la realidad observada durante el "trabajo sobre el terreno", y permitieran un máximo de fidelidad a las constataciones realizadas y al análisis de las tendencias y expectativas de los diversos actores, en relación con la evolución de la situación actual.

En otras palabras, en el proyecto DU-2 se realizó un análisis dinámico, en contraposición con el análisis estático del proyecto DU-1. Se trató de hacer coincidir las hipótesis del proyecto DU-2 con la evolución de la situación político-institucional del país y con el carácter de la transición actual.

De modo que se reconoció que las características principales del momento actual serían las siguientes:

a) la demanda creciente de servicios urbanos (mediante el proceso de urbanización) frente a un menor ritmo de expansión de esos servicios;

b) la dinámica del proceso político local, expresada mediante el desarrollo de la organización comunitaria, que actúa presionando a los gobiernos municipales para mejorar y ampliar los servicios urbanos y exige mayor participación en el proceso de gestión local;

c) la demanda de recursos por los municipios, para mejorar y ampliar los servicios urbanos, es superior a la disponibilidad de la oferta nacional, como resultado del agotamiento de los fondos financieros existentes y de la escasez de recursos presupuestarios para alimentar los programas sectoriales. En consecuencia, resulta imposible analizar el "sistema financiero nacional para inversiones urbanas";

d) la reivindicación, por los gobiernos municipales, de mayor autonomía financiera y administrativa;

e) la reformulación de la estrategia nacional, la que ha sido objeto de críticas, para hacer frente a la demanda creciente de servicios urbanos; la constatación de la necesidad de descentralizar las decisiones, las actividades de planificación, las fuentes de recursos y las atribuciones de competencia mediante las reformas tributarias y administrativas actualmente programadas.

De esta manera se comprobó la necesidad de desplazar el punto central del análisis desde el gobierno federal (adoptado en el proyecto DU-1) hacia el gobierno municipal y se reconoció que el papel fundamental de la municipalidad sería garantizar una mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos disponibles, locales o no, para mejorar, ampliar o crear servicios urbanos.

Por consiguiente, de lo anterior se derivan los siguientes supuestos:

a) La oferta de servicios urbanos debe condicionarse a las características de la demanda.

b) La actividad de planificación y programación para mejorar, ampliar y crear servicios urbanos debe realizarse con una visión de servicio público, partiendo del supuesto de que el acceso a los servicios urbanos es un derecho de los ciudadanos.

c) Los patrones y las tecnologías utilizados para la prestación de servicios urbanos deben adecuarse a las características de la demanda y a los recursos disponibles e, inclusive, al criterio de servicio público.

El concepto de racionalización y maximización de la aplicación de los recursos disponibles para mejorar o ampliar los servicios urbanos resulta de una visión integrada de las acciones sectoriales en la gestión urbana, teniendo en cuenta la interdependencia de los sectores en la constitución del complejo de relaciones que conforman la situación urbana en todas sus dimensiones. En este sentido, el gobierno local deberá manejar el proceso de síntesis de las propuestas sectoriales de inversión jerarquizándolas y conciliándolas de acuerdo con las prioridades y reivindicaciones expresadas por la comunidad.

La percepción de los supuestos antes mencionados permitió reformular y simplificar el modelo de análisis, con la intención de dar mayor importancia al análisis del proceso observado, más que a sus resultados propiamente dichos.

Con la reserva de que la simplificación del modelo fue consecuencia de la brevedad del plazo disponible para su realización, cabe destacar que no se pretendió redefinir el modelo de análisis de forma completa y exhaustiva. Algunos conceptos y pasos merecen, por consiguiente, una mejor definición.

En función de esta simplificación se puso en primer plano el análisis de los mecanismos que condicionaron este proceso en los pasos principales del modelo DU-1. A partir de ese análisis, se pueden detectar los principales estrangulamientos existentes, en tanto que el análisis de los estrangulamientos secundarios queda en segundo plano.

Se reconoció que, para cada paso (demanda potencial de servicios en relación con la demanda percibida de servicios, demanda percibida de servicios en relación con la demanda oficial de recursos, demanda oficial de recursos en relación con la oferta oficial de servicios y oferta oficial de servicios en relación con la demanda potencial de servicios) existiría un estrangulamiento principal resultante del cotejo de los mecanismos de formación de cada aspecto en particular.

Se partió de la hipótesis inicial de que cada etapa (ejercida en primacía por uno o dos actores) // se caracterizaría por un proceso definido por condicionantes que expresaran:

- el nivel de organización y
- la visión del interlocutor.

El nivel de organización engloba los aspectos relativos a la realidad observada y la visión del interlocutor expresa las expectativas manifestadas por cada actor respecto de su oponente; y por este camino se trató de determinar las tendencias de evolución del proceso.

En cada uno de los pasos se procuró relacionar los supuestos explicados anteriormente con el objetivo de señalar los estrangulamientos que no podían comprobarse.

El universo de ciudades, que constituyó la muestra seleccionada para realizar el proyecto DU-1, se definió de manera que tuviera en cuenta ciudades situadas en diferentes regiones del país y dotadas de tasas de crecimiento diferenciadas (baja, mediana y alta), de modo que los problemas detectados pudiesen representar lo más fielmente posible la gama de problemas a que se enfrentaba el conjunto de ciudades medianas del país. Para realizar el proyecto DU-2, se tuvieron en cuenta las mismas ciudades y los mismos servicios y se reconoció que las justificaciones presentadas en ese proyecto, para definir el universo, seguían teniendo validez.

Las ciudades investigadas fueron: São Iuis, Teresina, Campina Grande, Goiânia, Juiz de Fora, Campos, Ribeirão Preto, Londrina y Pelotas.

Los servicios analizados fueron: abastecimiento de agua, alcantarillado, sistema vial, limpieza urbana, transporte colectivo, salud, asistencia médico-hospitalaria, apoyo a organizaciones culturales, recreativas y deportivas, abastecimiento alimentario y apoyo a organizaciones comunitarias.

El diagrama —que figura al final del presente capítulo— explica el esquema teórico adoptado, a partir del cual se trató de analizar los diversos pasos, y se señalan y especifican los condicionamientos, de acuerdo con las hipótesis de estrangulamiento. Cada condicionante es el resultado —directa o indirectamente (mediante otro condicionante)— de las informaciones recogidas en los cuestionarios y las entrevistas realizadas. En algunos casos, para la mejor caracterización de determinado condicionante o para su análisis, se recurrió a las observaciones personales de los integrantes del equipo, con el objeto de enriquecer los resultados e ilustrar mejor casos concretos.

La puesta en práctica del modelo teórico adoptado se limitó a las informaciones disponibles. A diferencia del proyecto DU-1, no se pudo elaborar cuestionarios específicos para la manipulación del modelo.

La manipulación del modelo se dio, entonces, a partir de los condicionantes susceptibles de ser verificados con los indicadores disponibles. A continuación se presentan, para cada paso, los condicionantes adoptados como aproximaciones al modelo teórico:

a) Demanda potencial de servicios en relación con la demanda percibida de servicios

Es el proceso de señalamiento de las prioridades locales, resultante del cotejo entre:

i) Las formas de manifestación de la comunidad, para presentar las reivindicaciones, expresadas por:

- el nivel de organización de la comunidad para debatir los problemas y la coordinación de esfuerzos para buscar soluciones;
- la visión de la comunidad respecto del gobierno local, en relación con la expectativa de satisfacción de las reivindicaciones y de participación en las soluciones adoptadas.

ii) Las formas de manifestación del gobierno local ante las reivindicaciones de la comunidad según:

- el nivel de organización propia para percibir las reivindicaciones;
- la expectativa y receptividad del gobierno local en relación con su visión respecto de la participación de la comunidad en el proceso de mejorar, ampliar o crear servicios urbanos.

b) Demanda percibida de servicios en relación con la demanda oficial de recursos

Es el proceso de asignación de los recursos disponibles, resultado del cotejo entre:

i) La necesidad de recursos para mejorar, ampliar o crear servicios urbanos, que deriva de la capacidad local para explicar, mediante planos, programas y proyectos, la demanda percibida, condicionada por:

- el nivel de organización del gobierno local para cuantificar los recursos necesarios a partir de su capacidad de programación;
- la visión de la comunidad en relación con la apropiación de sus recursos potenciales, mediante su participación en la elección, definición e implantación de los planes, programas o proyectos.

ii) La disponibilidad de recursos para mejorar, ampliar o crear servicios urbanos, condicionada por la disponibilidad de recursos propios y la obtención de recursos externos por medio de fondos, programas y presupuesto de los organismos de prestación de servicios no municipales, medidas por la:

- la disponibilidad de recursos propios en función del sistema local de recaudación y de la capacidad de endeudamiento;
- la visión respecto del gobierno federal, en función de la expectativa de obtener recursos externos mediante préstamos, transferencias o presupuesto de los organismos federales de prestación de servicios.

c) Demanda oficial de recursos en relación con la oferta oficial de servicios

Es el proceso de determinación de la tecnología que se utilizará para mejorar, ampliar o crear servicios urbanos, resultado del cotejo entre:

i) La posibilidad de utilizar la tecnología adecuada, incluidas la disponibilidad real de recursos y las necesidades de mejorar, ampliar o crear servicios urbanos, condicionada por:

- las características de los recursos financieros, humanos y materiales disponibles, como resultado de la apreciación hecha por los organismos de prestación de servicios;
- la buena disposición para aplicar otras tecnologías, en el sentido de aprovechar mejor los recursos locales disponibles.

ii) El nivel de adecuación de la tecnología utilizada, derivada de:

- la modalidad de satisfacción, vista como el resultado del nivel de organización de los organismos para percibir cualitativamente las características de la demanda de servicios;8/
- la visión de la comunidad, en el sentido de verificar si se tiene en cuenta la capacidad de pago de la población en el cálculo de las tarifas, y las expectativas de que la participación de la comunidad pueda hacer más eficiente el proceso de mejorar, ampliar o crear servicios urbanos.

d) Oferta oficial de servicios en relación con la demanda potencial de servicios

En el proceso de apreciación de los servicios prestados para verificar su adecuación a las características de la demanda.

i) La evaluación de los servicios prestados desde el punto de vista de las características de la demanda y el nivel de cobertura de los servicios en relación con la población urbana, condicionada por:

- el nivel de organización de los organismos de prestación de servicios, para calificar y cuantificar la demanda de servicios urbanos;
- la visión respecto de la comunidad, en relación con su participación en el proceso de gestión de los servicios prestados y los instrumentos puestos a su disposición para tal efecto.

ii) Las formas de manifestación de la comunidad mediante:

- el nivel de organización para participar eficazmente en la gestión de los servicios (supervisión, cálculo de tarifas, etc.);
- la visión respecto de los organismos y los servicios, en lo referente a las posibilidades de expansión de los servicios y el nivel de satisfacción esperado.

e) Demanda oficial de recursos en relación con la oferta nacional de recursos

Es el proceso de distribución de los recursos federales realizado mediante el cotejo entre:

- i) La demanda de recursos de los municipios, condicionada por:
- el nivel de organización de los municipios para determinar y aprovechar las oportunidades de obtener recursos;
 - la visión respecto del gobierno federal, traducida como la expectativa del gobierno municipal en relación con la obtención de recursos provenientes del primero.

ii) El nivel de organización del gobierno federal, visto como el conjunto de instrumentos técnico-institucionales existentes, para distribuir los recursos disponibles.

La diferencia fundamental entre esta forma de enfoque y la empleada en el proyecto DU-1 radica en el intento de determinar la existencia o no de estrangulamientos y también en la actitud adoptada o que trata de adoptar cada uno de los interlocutores, con miras a superar los estrangulamientos existentes mediante la utilización de otras tecnologías, ya sea en materia de procesamiento o de producción.

Por ejemplo, se reconoció que el gobierno local, ante las presiones emanadas de la comunidad y las limitaciones impuestas por la escasez de recursos, trataría de integrarlas al proceso de gestión local para que estas limitaciones se conocieran más y para garantizar una mayor eficiencia, eficacia y repercusión en la aplicación de los recursos disponibles.

Por otra parte, la existencia de modalidades de satisfacción incompatibles con las reivindicaciones de la comunidad y los recursos financieros disponibles, llevaría al gobierno municipal a buscar otras opciones tecnológicas para satisfacer la demanda local.

En el momento del análisis de cada paso se explicarán las hipótesis referentes a cada estrangulamiento y a los indicadores que dan origen a los condicionantes utilizados en cada uno de los pasos.

A partir de los datos recopilados sobre el terreno, se pudo realizar el análisis de los principales puntos de estrangulamiento comprobados entre la demanda y la oferta de infraestructura en las ciudades medianas, a saber: demanda potencial de servicios en relación con la demanda percibida de servicios, demanda percibida de servicios en relación con la demanda oficial de recursos, demanda oficial de recursos en relación con la oferta oficial de servicios, oferta oficial de servicios en relación con la demanda potencial de servicios y demanda oficial de recursos en relación con la oferta nacional de recursos, cuyos resultados se evaluarán en los capítulos siguientes. Finalmente, se evaluará el proceso de determinación de las tecnologías adoptadas.

En el aspecto conceptual, un punto de estrangulamiento representa un cotejo necesario para evaluar el nivel de correspondencia entre los principales indicadores de la demanda y la oferta establecidos por el modelo de análisis.

El mecanismo de evaluación de estos cotejos supone el análisis de las conexiones existentes entre los condicionantes y los indicadores considerados en cada esfera de la gestión municipal, para constatar la existencia o no de conflictos en esa conexión.

Modelo de análisis I

- 1) Demanda potencial de servicios
- 2) Nivel de organización
- 3) Visión respecto del gobierno local
- 4) Formas de manifestación de la comunidad
- 5) E 4
- 6) E 1
- 7) Adecuación de los servicios prestados
- 8) Formas de manifestación del gobierno local
- 9) Oferta oficial de servicios
- 10) Visión respecto de la comunidad
- 11) Nivel de organización
- 12) Nivel de organización
- 13) Visión respecto de la comunidad
- 14) Demanda percibida de servicios
- 15) Nivel de adecuación de la tecnología utilizada
- 16) Necesidad de recursos
- 17) E 3
- 18) E 2
- 19) Nivel de organización
- 20) Demanda oficial de recursos
- 21) Visión respecto del gobierno federal
- 22) Demanda de recursos
- 23) E 5
- 24) Oferta de recursos
- 25) Nivel de organización
- 26) Oferta nacional de recursos
- 27) Visión respecto de los gobiernos locales

Modelo de análisis II

- 1) Demanda potencial de servicios
- 2) E 4
- 3) E 1
- 4) Proceso de evaluación de los servicios prestados
- 5) Proceso de determinación de las prioridades locales
- 6) Oferta oficial de servicios
- 7) Demanda percibida de servicios
- 8) Proceso de determinación de la tecnología que se utilizará
- 9) Proceso de asignación de los recursos disponibles
- 10) E 3
- 11) E 2
- 12) Demanda oficial de recursos
- 13) Proceso de distribución de los recursos federales
- 14) E 5
- 15) Oferta nacional de recursos

Cuadro I

INDICADORES RELATIVOS AL PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 1

Existencia de federación

Número de asociaciones de barrio

Número de asociados

Número, frecuencia y forma de expresión de las reivindicaciones

Apreciación respecto de la receptividad del gobierno local

Expectativa de participación en la gestión local

NIVEL DE ORGANIZACION

VISION RESPECTO DEL GOBIERNO LOCAL

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA COMUNIDAD

Punto de estrangulamiento N° 1

- Motivo de desarrollo comunitario
- ¿Cómo debería proceder el gobierno local para estimular el proceso de organización?

FORMAS DE MANIFESTACION DEL GOBIERNO LOCAL

NIVEL DE ORGANIZACION

VISION RESPECTO DE LA COMUNIDAD

Proceso institucionalizado

Influencia de las reivindicaciones en la definición de prioridades municipales

Informaciones para definir prioridades municipales
 Informaciones para formular planes y programas
 Criterios para definir áreas prioritarias

Formas posibles de participación comunitaria

VISION DE LA COMUNIDAD RESPECTO DEL GOBIERNO LOCAL
ADMINISTRACION MUNICIPAL

Ciudades	Formas de administración municipal que mejor podrian resolver los problemas de la comunidad	Definición del medio de enlace con la alcaldía	Consulta por la administración municipal respecto de los principales problemas de la comunidad	Consulta para conocer la mejor solución de cada problema	Estímulo para participar en la gestión de los servicios	Apoyo general para la ejecución de las obras	Otras
São Luis		4	3	4	2	3	-
Teresina		2	1	-	1	1	-
Campina Grande		1	2	4	2	2	-
Goiânia		-	-	-	-	-	-
Juiz de Fora		2	2	2	1	1	1
Campos		2	1	1	2	-	-
Ribeirão Preto		-	-	-	-	-	-
Londrina		1	1	-	-	1	-
Pelotas		3	3	3	2	2	4 B/
Total		<u>15</u>	<u>13</u>	<u>14</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>5</u>

a/ De las cuatro asociaciones entrevistadas, dos indicaron que la alcaldía debía escucharlas mejor y poner en práctica y el proyecto municipal "todo poder emana del pueblo", y las otras que la alcaldía debía disponer de más recursos financieros.

b/ Opinión de las asociaciones entrevistadas (promedio de tres por ciudad).

Quadro I-B

VISION DE LA COMUNIDAD RESPECTO DEL GOBIERNO LOCAL
FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA

Ciudades	Formas de participación comunitaria además de las reivindicaciones a/	Indicación de prioridades en las reivindicaciones	Debate y participación en la elección de soluciones adecuadas	Participación en la gestión de los servicios	Colaboración en la ejecución de las obras	Otras
São Iuis		2	2	3	3	-
Teresina		3	1	1	3	-
Campina Grande		2	4	1	3	1
Goiânia		-	-	-	-	-
Juiz de Fora		3	3	1	3	1
Campos		2	3	2	1	-
Ribeirão Preto		-	-	-	-	-
Londrina		1	-	-	2	-
Pelotas		4	3	1	3	2
Total		17	16	9	17	4

a/ Opinión de las asociaciones entrevistadas (promedio de tres por ciudad).

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA COMUNIDAD SEGUN LAS ASOCIACIONES

Encuzamiento de las reivindicaciones	Ciudades										Total	
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total		
Por medio de las asociaciones												
Campañas	x	x	x	-	x	x	-		x		7	
Audiencia con el alcalde		x	x	-	x	x	-	x	x		8	
Por conducto de concejales	x	x	x	-		x	-	x			3	
Directamente a los secretarios municipales	x	x	x	-			-	x			3	
Reuniones en los barrios con las administraciones municipales				-			-				4	
Por medio de comisiones, consejos, etc.			x	-	x		-		x		2	
Por medio de instituciones específicas				-	x		-		x		3	
Por medio de otras instituciones (Inclusive las secretarías municipales)	x		x	-	x		-				1	
Documentación oficial al alcalde o a los secretarios	x			-			-				2	
Medios de comunicación				-	x		x	x			2	
Otros												
Total	3	4	6	-	6	4	2	4	11	11		

Cuadro I-D

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA COMUNIDAD SEGUN LOS ORGANISMOS

Encauzamiento de las reivindicaciones	Ciudades										Total
	São Luis	Terestina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total	
Por medio de las asociaciones	x		x		x				x	4	
Campañas											
Audiencia con el alcalde			x							1	
Por conducto de concejales						x		x		2	
Directamente a los secretarios municipales						x				2	
Reuniones en los barrios con las administraciones municipales					x					2	
Por medio de comisiones, consejos, etc.					x			x		2	
Por medio de instituciones específicas					x					2	
Por medio de otras instituciones (inclusive las secretarías municipales)	x							x		2	
Documentación oficial al alcalde o a los secretarios	x							x		2	
Medios de comunicación										1	
Otros										3	
Total	3	2	3	0	3	2	1	3	3	24	

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA COMUNIDAD SEGUN LA ALCALDIA

Encabezamiento de las reivindicaciones	Ciudades										Total
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total	
Por medio de las asociaciones	-	-	X	-	-	-	X	-	X	3	
Campañas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Audiencia con el alcalde	-	-	-	-	-	X	-	-	-	1	
Por conducto de concejales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Directamente a los secretaríos municipales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Reuniones en los barrios con las administraciones municipales	-	-	-	-	-	-	-	-	X	1	
Por medio de comisiones, consejos, etc.	-	-	X	-	X	-	-	-	X	1	
Por medio de instituciones específicas	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	
Por medio de otras instituciones (Inclusive las secretarías municipales)	-	-	-	-	-	-	X	-	-	1	
Documentación oficial al alcalde o a los secretaríos	-	-	X	-	-	-	-	-	-	1	
Medios de comunicación	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	
Otros	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	
Total	-	-	3	-	3	1	2	1	3	1	

FORMAS DE MANIFESTACION DE LA COMUNIDAD SEGUN LOS ORGANISMOS

Encabezamiento de las reivindicaciones	Ciudades										Total
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão preto	Londonina	Pelotas	Total	
Por medio de las asociaciones	x		x		x				x		4
Campañas											
Audiencia con el alcalde					x						1
Por conducto de concejales						x		x			2
Directamente a los secretarios municipales						x					2
Reuniones en los barrios con las administraciones municipales											
Por medio de comisiones, consejos, etc.					x				x		2
Por medio de instituciones específicas					x				x		2
Por medio de otras instituciones (inclusive las secretarías municipales)	x								x		2
Documentación oficial al alcalde o a los secretarios	x								x		2
Medios de comunicación											
Otros	x	x	x								3
Total	3	2	3	-	3	2	1	1	3	3	27

INDICADORES RESPECTO DE LA POSICION DEL GOBIERNO LOCAL ANTE LAS REIVINDICACIONES
SEGUN LA ALCALDIA MUNICIPAL

Indicador	Ciudades										Total	
	Sao Luis	Tenasine	Campina Grande	Colônia	Júz de Fora	Compos	Ribeirão Preto	Itapira	Ribeira	Volta		
Ciudades que poseen instituciones internas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciudades que poseen instituciones integradas ^{a/}	-	x	-	x	-	-	-	-	x	-	x	3
Número de campañas realizadas a partir de 1980	29	10	11	-	16	4	-	4	12	-	-	28
Número de campañas con resultado positivo	3	9	2	-	11	1	-	-	3	-	-	3
Porcentaje de campañas con resultados positivos	10	50			68	33		33				
Conocimientos personales de los técnicos del equipo de Informaciones disponibles en diversos sectores de la alcaldía	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6
Informaciones utilizadas por el órgano central de planificación en la formulación de sus planes, programas y proyectos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	4
Informaciones suministradas por los organismos prestadores de servicios	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	4
Informaciones emanadas de la comunidad	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	4
Otras informaciones No suministradas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6

^{a/} Instituciones tipo comisiones, consejos, etc., donde hay miembros del gobierno local y de la comunidad.

INDICADORES RESPECTO DE LA POSICION DEL GOBIERNO LOCAL ANTE LAS REIVINDICACIONES
SEGUN LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS

Número de organismos que afirmaron utilizar tipos de información y criterios de análisis g/	São Luis	Teressina	Carpina Grande	Golânia	Juiz de Fora	Caracas	Ribeirão Preto	Larzhina	Pelotas	Total
Investigación sobre el terreno	8	6	6	4	3	6	3	3	3	42
Encuesta de opiniones	2	3	3	1	1	2	1	3	1	17
Lectura de diarios	4	3	1	4	2	2	1	2	-	19
Publicaciones técnicas	5	3	2	4	4	2	2	3	2	27
Consejos o asociaciones comerciales	7	4	5	3	5	5	3	3	2	37
Reclamaciones individuales	4	2	3	2	3	3	2	1	1	23
Reivindicaciones de concejales	2	3	3	3	3	5	2	1	-	22
Reivindicaciones de empresas	3	-	2	1	1	1	1	1	1	11
Otros	5	5	2	1	4	5	1	7	1	31
Criterios utilizados por los organismos prestadores de servicios urbanos para definir las áreas deficientes	7	4	5	6	5	5	5	5	3	45
Necesidad intensa de los servicios	6	1	3	3	3	2	5	2	-	25
Nivel de ingreso de la población	2	-	5	3	2	3	1	1	2	19
Experiencia con grupos comunitarios	7	3	2	4	3	1	1	3	2	26
Orientación superior	1	1	-	-	1	3	-	4	2	-3
Otros										

g/ En cada ciudad se entrevistaron, en promedio, 10 organismos.

Cuadro I-J

VISION DEL GOBIERNO LOCAL RESPECTO DE LA COMUNIDAD (ALCALDIA)

Formas de participación comunitaria	Ciudades											Total
	São Luis	Terreina	Campina Grande	Colônia	Juiz de Fora	Carypa	Ribeirão Preto	Lordina	Patos	Ge	Total	
Minga	.	x	.	.	x	.	.	.	x	.	.	3
Elaboración de programas conjuntos (alcaldía/comunidad)	.	x	.	.	x	.	x	.	x	.	.	4
Elaboración de programas de la alcaldía y definición de prioridades	.	x	.	.	x	.	.	.	x	.	.	3
Ejemplo de participación	.	Mt	.	.	Mt	.	.	.	Ge	.	.	

Mtg: Mt = minga.

Ge = gestión de equipos.

Cuadro 1-1

VISION DE LOS ORGANISMOS RESPECTO DE LA COMUNIDAD (POR CIUDAD)

Grados de participación comunitaria	Ciudades											Total
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Coitéria	Jiz de fora	Campes	Ribeirão Preto	Londrina	Helotas			
Definición de prioridades	4	2	6	2	7	2	2	1	7	33		
Definición del grado de atención	3	2	6	2	7	2	2	5	9	36		
Gestión de los servicios ofrecidos	8	1	6	1	7	2	2	8	8	41		
Ejecución de las obras	3	1	5	2	7	3	2	-	2	25		
Aceptación de los programas	4	3	5	-	-	11	-	7	-	25		

Quadro I-M

VISION DE LOS ORGANISMOS RESPECTO DE LA COMUNIDAD a/ (POR SERVICIOS)

Servicios	Grados de participación comunitaria	Definición de prioridades	Definición del grado de atención	Gestión de los servicios ofrecidos	Ejecución de las obras	Aceptación de los programas
Abastecimiento de agua	3		2	5	5	2
Alcantarillado	3		2	5	5	2
Limpieza urbana	3			4	2	3
Sistema vial	5		3	4	4	4
Transporte público	4		4	5	1	1
Salud pública	5		5	6	3	2
Asistencia médico-hospitalaria	-		1	2	-	-
Apoyo a actividades recreativas	6		8	8	6	8
Apoyo a actividades culturales						
Apoyo a actividades deportivas	4		4	3	1	2
Abastecimiento de alimentos	4		2	4	2	1
Apoyo a organizaciones comunitarias						
<u>Total</u>	<u>37</u>		<u>35</u>	<u>46</u>	<u>29</u>	<u>25</u>

a/ Según los datos recopilados en el punto de estrangulamiento N° 3.

Cuadro II

INDICADORES RELATIVOS AL PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 2

Características del programa de trabajo-expansión	Apreciación de las características de los proyectos y programas propuestos
Disponibilidad de informaciones	Apreciación de las características de las propuestas actuales E1
Control y evaluación	Observaciones generales (comentarios de prensa, vivencia en la localidad)
Necesidad de inversiones	
Criterio de expansión y programación técnico-financiera	
NIVEL DE ORGANIZACION (apreciación de recursos institucionales, financieros y tecnológicos)	VISION RESPECTO DE LA COMUNIDAD (apreciación de los recursos comunitarios existentes)
DETERMINACION DE LAS NECESIDADES	Grado/calidad de la articulación de la Secretaría de Planificación con los organismos
Punto de estrangulamiento N° 1	Disponibilidad de informaciones sistematizadas
	Capacidad de formulación de propuestas/ programas/proyectos
	Existencia de una política de desarrollo local
	Apreciación respecto del método de elaboración de los instrumentos de la política
Existencia de presupuesto a partir de un plan de trabajo local	SEÑALAMIENTO DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS
Apreciación respecto del método de elaboración del presupuesto	
SEÑALAMIENTO DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS INSTITUCIONALES FINANCIEROS Y TECNOLOGICOS	SEÑALAMIENTO DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS DISPONIBLES
Apreciación respecto de la capacidad local de recaudación	VISION DEL GOBIERNO LOCAL RESPECTO DEL GOBIERNO FEDERAL
Apreciación respecto de los ingresos municipales: previstos, presupuestados	
Capacidad de endeudamiento	
Apreciación respecto de la disponibilidad de ingresos de los organismos prestadores de servicios	
Existencia de mecanismos institucionales de control y evaluación	
Apreciación respecto de convenios, fondos y transferencias municipales y capacidad de endeudamiento local	

Cuadro 11-A

RECURSOS ESTIMADOS POR LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS PARA APLICAR
PROGRAMAS DE EXPANSION Y MEJORAMIENTO B/

Ciudades	Ciudades							Total		
	São Luis	Teresina	Campina Grande	GoIânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto		Londrina	Pelotas
Abastecimiento de agua	256	225		500	107		28	188	1 304	
Alcantarillado	300	225		500	108		28.5	1 885	1 350	
Limpieza urbana		20	15						35	
Sistema vial	225							10	235	
Transporte público		30	2.5	210			42.9		285.4	
Salud pública	1.5	3.0						12.9	17.4	
Asistencia médico-hospitalaria										
Apoyo a actividades recreativas		1.0	1.7						2.7	
Apoyo a actividades culturales		1.0	16.5						17.9	
Apoyo a actividades deportivas								0.4		
Abastecimiento de alimentos	7	4.25							11.25	
Apoyo a organizaciones comunitarias			10.4						10.4	
Total	789.5	509.2	46.1	1 210	215	-	99.4	389.4	10.4	3 269.50

B/ Millones de cruzeiros.

RECURSOS DISPONIBLES EN LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS PARA APLICAR
EL PROGRAMA DE TRABAJO a/

Servicios	Ciudades										Pelotas Total
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total	
Abastecimiento de agua		45			7	1.5	b/	111			164.5
Alcantarillado	0.39	45			8.7	0.6	b/	100.5			155.2
Limpieza urbana			45						0.91		45.9
Sistema vial	41.3			80	20						141.3
Transporte público			0.5			3	b/				3.5
Salud pública	1.2	6.0			1.5			0.05			8.75
Asistencia médico-hospitalaria		1.2									1.2
Apoyo a actividades recreativas					0.5						0.5
Apoyo a actividades culturales											
Apoyo a actividades deportivas		1.6						0.57	0.3		2.47
Abastecimiento de alimentos											
Apoyo a organizaciones comunitarias		0.56		14							18.96
Total	47.3	99.3	45.5	94	37.7	5.1	b/	212.2	0.94		541.18

a/ Miles de millones de cruzeiros.

b/ Existen recursos disponibles, pero no pueden calcularse.

Quadro II-C

INDICADORES PARA EVALUAR LOS SISTEMAS LOCALES DE RECAUDACION a/

Municipios	Fecha de la última actualización	El catastro cuenta con el sistema de actualización (compatible con el crecimiento de la ciudad)	Porcentajes de los ingresos recaudados respecto de los ingresos presupuestados				
			1981	1982	1983	1984	1985
São Luis	1982	no	195.8	123.0	208.0	175.0	-
Teresina	1984	sí	-	-	-	-	-
Campina Grande	1981	no	25.2	106.5	88.9	187.2	-
Goiânia	-	no	31.6	38.3	29.7	24.2	-
Juiz de Fora	1985	sí	68.7	72.9	81.2	285.3	133.6
Campos	1984	no	72.3	87.1	70.2	303.1	28.6
Ribeirão Preto	1985	sí	93.6	131.0	83.6	102.6	70.0
Londrina	1985	sí	73.2	72.0	77.3	128.8	122.8
Pelotas	1978	no	64.1	78.1	79.6	106.7	103.7

a/ Además de estos indicadores, se utilizaron informaciones emanadas de las observaciones personales de los investigadores, siempre que había dudas respecto de alguna ciudad.

Cuadro II-D

APRECIACION DE LAS CONDICIONES DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES EN LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS a/

Recursos financieros	Para operación y mantenimiento		Para ampliación o mejoras		
	Satisfac- torio	Deficiente Razonable	Satisfac- torio	Deficiente Razonable	
Abastecimiento de agua	0	5	0	4	3
Alcantarillado	0	5	0	5	2
Limpieza urbana	3	2	1	4	1
Sistema vial	0	2	0	3	1
Transporte público	0	2	0	3	3
Salud pública	0	3	0	2	5
Asistencia médico-hospitalaria	0	1	0	2	2
Apoyo a actividades recreativas	0	3	0	3	1
Apoyo a actividades culturales	0	3	0	3	2
Apoyo a actividades deportivas	0	1	0	1	0
Abastecimiento de alimentos	0	1	0	1	1
Apoyo a organizaciones comunitarias	1	2	1	3	0
<u>Total</u>	<u>4</u>	<u>30</u>	<u>2</u>	<u>34</u>	<u>21</u>

a/ Número de respuestas, por servicios.

Quadro II-E

APRECIACION DE LA ADECUACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES DISPONIBLES EN LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS a/

Servicios	Adecuación de los recursos				Humanos				Materiales			
	Operación y mantenimiento		Ampliación o mejora		Operación y mantenimiento		Ampliación o mejora		Operación y mantenimiento		Ampliación o mejora	
	Existe	No existe	Existe	No existe	Existe	No existe	Existe	No existe	Existe	No existe	Existe	No existe
Abastecimiento de agua	7	0	4	3	4	1	4	1	2	2	3	3
Alcantarillado	7	0	4	3	4	3	4	1	2	2	3	3
Limpieza urbana	3	3	1	5	1	5	1	2	2	2	4	4
Sistema vial	2	3	1	4	1	4	2	3	0	0	5	5
Transporte público	2	4	1	5	1	5	3	3	1	1	5	5
Salud pública	7	0	3	4	3	4	7	0	2	2	5	5
Asistencia médico-hospitalaria	4	0	3	1	3	1	4	0	3	3	1	1
Apoyo a actividades recreativas	4	1	1	4	1	4	3	2	1	1	4	4
Apoyo a actividades culturales	4	0	0	3	0	3	4	0	0	0	4	4
Apoyo a actividades deportivas	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Abastecimiento de alimentos	2	0	2	0	2	0	1	1	0	0	2	2
Apoyo a organizaciones comunitarias	4	0	1	3	1	3	2	1	1	1	2	2
Total	47	11	21	35	40	13	14	38				

a/ Número de respuestas, por servicios.

Cuadro II-F

CONDICIONES DE CONCORDANCIA TÉCNICA E INFORMATIVA ENTRE EL ÓRGANO DE PLANIFICACION LOCAL
Y LOS ORGANISMOS PRESTADORES DE SERVICIOS

Servicios	Ciudades								
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos Preto	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas
Abastecimiento de agua	D	S	D	S	S	D	S	D	-
Alcantarillado	D	S	D	D	S	D	S	D	-
Limpieza urbana	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Sistema vial	P	S	S	S	S	D	S	D	-
Transporte público	D	S	R	D	S	D	S	D	-
Salud pública	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Asistencia médico-hospitalaria	D	S	R	R	S	D	S	D	-
Apoyo a actividades recreativas	D	S	S	R	S	D	S	D	-
Apoyo a actividades culturales	D	S	S	R	S	D	S	D	-
Apoyo a actividades deportivas	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Abastecimiento de alimentos	D	S	D	D	S	D	S	D	-
Apoyo a organizaciones comunitarias	D	R	D	S	S	D	S	D	-
<u>Total</u>									

Nota: Calidad de las respuestas, por ciudades y servicios:

D = deficiente.

R = razonable.

S = satisfactorio.

Cuadro III

INDICADORES RELATIVOS AL PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 3

Visión respecto de la comunidad

Modalidad de atención

Grado de adecuación de la
tecnología utilizada

Punto de estrangulamiento
N° 3

Posibilidad de aplicar otra
tecnología

Receptividad para la aplicación
de otra tecnología

Apreciación de los recursos (humanos,
materiales y financieros) disponibles

RECEPTIVIDAD A OTRAS TECNOLOGIAS SEGUN LOS ORGANISMOS ENTREVISTADOS g/

	Abasteci- miento de agua	Alcanta- rillado	Limpieza urbana	Sistema vial	Transporte público	Salud pública	Asisten- cia médi- co-hospita- laria	Apoyo a activi- dades recrea- tivas	Apoyo a activi- dades culta- rales	Apoyo a activi- dades depor- tivas	Abaste- cimiento de ali- mentos	Apoyo a organi- zacio- nes co- munite- rias	Total de res- puestas
Conocimiento de experiencia	6	7	5	6	4	8	10	6	5	5	4	3	69
Posibilidad de aplicación	2	5	4	5	3	8	1	7	5	5	4	4	53
Ejemplo de aplicación	2	4	3	4	3	6	1	4	3	4	4	3	41
Existencia de experiencia	1	4	3	4	3	4	1	4	2	3	2	2	33
Problemas principales	2	2	1	1	3	4	.	2	2	3	3	2	25

g/ Número de respuestas, por servicios.

VISION DE LOS ORGANISMOS DE PRESTACION DE SERVICIOS URBANOS RESPECTO
DE LA COMUNIDAD ^{a/}

	Abasteci- miento de agua	Alcanta- rillado	Limpieza urbana	Sistema vial	Transporte público	Salud pública	Asisten- cia médi- co-hospi- talaria	Apoyo a activi- dades recrea- tivas	Apoyo a activi- dades cultu- rales	Apoyo a activi- dades depor- tivas	Abaste- cimiento de ali- mentos	Apoyo a organi- zaciones comuni- tarias	Total
Tarifas en que se tiene en cuenta la capacidad de pago	7	7	5	3	4	4	-	-	-	-	-	-	26
Definición de prioridades	3	3	3	5	4	5	-	6	6	6	4	4	49
Definición del patrón de atención	2	2	4	3	4	5	1	8	8	8	4	2	51
Expectativa de partici- ción comuni- taria	5	5	4	4	5	6	2	8	8	8	3	4	62
Ejecución de las obras	6	6	2	4	1	3	-	6	6	6	1	2	43
Aceptación de las soluciones	2	2	3	4	1	2	-	8	8	8	2	1	41

^{a/} Número de respuestas, en relación con las nueve ciudades investigadas.

APRECIACION DE LA MODALIDAD DE SATISFACCION

	Abaste- cimiento de agua	Alcan- tari- llado	Limpieza urbana	Sistema vial	Trans- porte público	Salud pública	Asis- tencia médico- hospi- talaria	Apoyo a acti- vidades recrea- tivas	Apoyo a acti- vidades cultu- rales	Apoyo a acti- vidades depor- tivas	Abaste- cimiento de ali- mentos	Apoyo a organi- ciones comuni- tarias
Indicación de la población beneficiada a/	7	6	7	5	6	5	3	3	2	2	3	1
Organismo	S	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	S
Otros organismos	R	D	R	R	R	D	D	R	D	R	R	R
Comunidad	R	D	R	R	R	D	D	D	D	D	D	R
Prensa	D	D	R	R	R	D	R	R	D	R	D	R

a/ Número de respuestas, en relación con las nueve ciudades investigadas (por servicios).

b/ S = satisfactorio.

R = regular.

D = deficiente.

APRECIACION HECHA POR EL ORGANISMO EN RELACION CON LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS Y MATERIALES
DISPONIBLES PARA EL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO O AMPLIACION Y MEJORA g/

	Abaste- cimiento de agua	Alcan- tariado	Limpieza urbana	Sistema vial	Trans- porte público	Salud pública	Asis- tencia médico- hospi- talaria	Apoyo a acti- vidades recrea- tivas	Apoyo a acti- vidades culta- rales	Apoyo a acti- vidades depor- tivas	Abaste- cimiento de ali- mentos	Apoyo a organi- zaciones comuni- tarias
Recursos financieros	S	S	S	D	R	R	R	D	D	D	D	D
Operación/ mantenimiento												
Ampliación/ mejora	D	D	D	D	D	R	R	D	D	D	D	D
Recursos humanos	S	S	R	D	R	S	S	S	S	-	-	S
Operación/ mantenimiento												
Ampliación/ mejora	R	R	D	D	D	D	S	D	D	-	-	D
Recursos materiales	S	S	S	R	R	S	S	R	S	-	-	-
Operación/ mantenimiento												
Ampliación/ mejora	D	D	D	D	D	D	S	D	D	-	-	-

g/ Calidad de las respuestas, por servicio:

S = satisfactorio.

R = regular.

D = deficiente.

2. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 1:

DEMANDA POTENCIAL DE SERVICIOS EN RELACION CON
LA DEMANDA PERCIBIDA DE SERVICIOS

Este punto de estrangulamiento se basa en el análisis de los mecanismos utilizados por la comunidad para explicar sus necesidades y reivindicaciones en materia de servicios urbanos (expresión de la demanda potencial) y de aquellos utilizados por el gobierno local (conjunto de organismos de prestación de servicios urbanos y administración municipal), para percibir esas necesidades y reivindicaciones (formación de la demanda percibida).

Por demanda potencial de servicios se entiende el conjunto de necesidades que determinada población considera imprescindibles para lograr un nivel de vida urbana de acuerdo con sus aspiraciones.

Se reconoce que la comunidad podría expresar sus necesidades y reivindicaciones, en materia de mejora o expansión de los servicios urbanos, de forma eficiente y representativa si:

- tratara de organizarse en grupos del tipo de asociaciones de barrio o de moradores, donde pudieran debatir sus problemas comunes y coordinar esfuerzos para su solución;
- tuvieran la expectativa de que sus reivindicaciones serían atendidas y que pudieran contribuir a su solución mediante su participación.

Por otra parte, por demanda percibida de servicios se entiende la percepción oficial, por el gobierno local, de la demanda potencial, es decir, la forma mediante la cual el gobierno local trata de determinar las necesidades y reivindicaciones de la comunidad, en cuanto al mejoramiento o la expansión de los servicios urbanos.

Se reconoce, entonces, que el gobierno local, para captar de forma más eficiente la demanda potencial de servicios urbanos, debería disponer no sólo de una voluntad explícita de hacerlo, sino que también debería tratar de institucionalizar mecanismos y formas de relaciones con la comunidad, capaces de recibir las reivindicaciones y darles curso. En este sentido, la administración local sería más eficiente si:

- dispusiera de mecanismos e instrumentos institucionalizados para percibir las reivindicaciones emanadas de la comunidad;

- se mostrara receptiva a estas reivindicaciones y tuviera la expectativa de que la comunidad podria participar en las soluciones de sus problemas.

Una situación se caracteriza como no estrangulada cuando una comunidad organizada y reivindicativa, con expectativas de participar en la solución de sus problemas, corresponde a un gobierno local receptivo a sus reivindicaciones, dispone de instrumentos y mecanismos institucionalizados para recibirlas, debatirlas, priorizarlas y darles curso y que esté abierto a la participación de la comunidad en la elección, definición y aplicación de programas de mejoramiento y expansión de servicios urbanos.

En el proyecto DU-2 se reconoció que, en la fase actual, podrian existir instrumentos de relacionamiento más regulares, que dispensaran la realización de campañas, para hacer posible la expresión y el reconocimiento de la legitimidad y la representatividad de las organizaciones comunitarias y sus reivindicaciones.

Esta hipótesis supone que las organizaciones comunitarias tengan la perspectiva concreta de participar en el proceso de mejoramiento y expansión de los servicios urbanos, extendiéndose, de esta forma, el grado de influencia de la ciudadanía respecto de la gestión municipal.9/

Por otra parte, esta evolución del relacionamiento de la comunidad respecto del gobierno local tendría consecuencias sobre la forma de institucionalización de dicho relacionamiento. Es decir, el gobierno local, ante la comprobación de la evolución del movimiento comunitario, tenderia a fomentar la institución de mecanismos que permitieran una mayor relación con la comunidad. De esta manera, la existencia de un organismo específico para recibir y dar curso a las reivindicaciones (consideradas en el proyecto DU-1 como situación ideal) no sería suficiente, en la fase actual, para expresar la receptividad del gobierno local.

Se trató de integrar en el análisis no sólo los aspectos relativos a la realidad concreta observada, sino también los aspectos relativos a la expectativa existente de una y otra parte en cuanto a las posibilidades de evolución del relacionamiento observado.

A partir de estas consideraciones el cotejo de dos condicionantes permitiría el análisis del punto de estrangulamiento:

- formas de manifestación de la comunidad
- formas de manifestación del gobierno local.

a) Formas de manifestación de la comunidad

Este condicionante deriva de los resultados obtenidos mediante el análisis de indicadores, que midieron el grado de organización de la comunidad y la visión que ésta tiene en relación con el gobierno local lo que significa que las formas de manifestación están condicionadas básicamente por estos dos factores.

Se trató, mediante informaciones obtenidas en las entrevistas y la percepción del equipo respecto de las ciudades visitadas, de enumerar otras formas más frecuentes de que la comunidad encauzara sus reivindicaciones, además de las campañas investigadas mediante el cuestionario presentado a las asociaciones comunitarias.

Se observó que las asociaciones siempre son el instrumento considerado adecuado por la comunidad para representarla ante el gobierno local, sea cual fuere el medio de comunicación y la forma de hacerlo, como es el caso de las campañas, que apareció en situación relativamente destacada cuando se formuló la pregunta.

Al contrario de lo comprobado en el proyecto DU-1, la tendencia observada en las ciudades visitadas es la de una movilización cada vez mayor de la población para agruparse en asociaciones, organizándose con el fin de dar peso a las reivindicaciones y presionar a la administración local para la solución de sus problemas. Se observó también la búsqueda de grados de participación más globales y eficaces para influir en la definición de prioridades, planes y programas de gestión de los servicios.

De manera que, en relación con el número de asociaciones comunitarias existentes, se observó un aumento significativo de este tipo de agrupación en casi todas las ciudades en estos 10 últimos años, destacándose Juiz de Fora, Campina Grande y Londrina, por la extensión geográfica de las asociaciones.

Este fenómeno fue reconocido por todas las asociaciones entrevistadas (promedio de seis por ciudad) y justificado, en la mayoría de los casos, como resultante de un proceso de concientización de la comunidad en relación con sus derechos en cuanto al acceso a los bienes generales de la sociedad y, principalmente, a los servicios urbanos básicos para su sobrevivencia, que en este periodo se deterioraron bastante desde el punto de vista de la calidad y la cobertura de la población.

El número de asociados en las asociaciones existentes —otro indicador del grado de organización de la comunidad— muestra también un aumento sustancial, principalmente en Londrina, Juiz de Fora y São Luis, con un promedio de 1 000 socios por asociación de barrio. Estas ciudades también tienen mayor porcentaje de personas asociadas en relación con la población total, con 43% (Londrina y Juiz de Fora) y 11% (São Luis).

Campina Grande, que tuvo una situación destacada en este indicador en el proyecto DU-1, presenta un número reducido de socios (132), a pesar de la gran representatividad de sus asociaciones. Pelotas, en forma similar, presentó un promedio de 92 socios por asociación. Cabe observar que los datos referentes al número de asociados guardan estrecha relación con el grado de organización de las asociaciones, que se expresa, entre otros aspectos, por su grado de concreción jurídica, lo que influye necesariamente en la concepción del significado de "asociado".

Teniendo en cuenta que la existencia de una federación o entidad similar que congregue a las asociaciones comunitarias de una ciudad expresa un grado más de su organización, toda vez que constituye una entidad representativa de la comunidad a nivel municipal,^{10/} se comprueba que la mayor parte de las

ciudades investigadas dispone por lo menos de una. Citamos, para fines de información: Juiz de Fora (2), Campina Grande (1), São Luis (1), Pelotas (1), Londrina (1) y Campos (1).

En cuanto a las campañas —cantidad, objeto, resultados y formas de desempeño— como uno de los indicadores de representatividad de las asociaciones y como una de las formas aún utilizadas por la comunidad para expresar sus reivindicaciones, se percibe una reducción de este tipo de manifestación en la mayoría de las ciudades, en contraposición con la situación detectada en el proyecto DU-1. Ello se explica por las otras formas de expresión que ha utilizado la comunidad para presentar sus reivindicaciones, tales como: los consejos, las comisiones integradas (comunidad/gobierno local), las reuniones en los barrios con la administración local, los medios de comunicación y, muy especialmente, el sistema de información municipal (SIM), etc. No se pudo, por cuestiones de tiempo, evaluar estas modalidades desde la misma perspectiva en que se realizaron las campañas, lo que restringió el nivel de análisis a la simple constatación. Así, sobresalen una vez más Juiz de Fora (17) y, a continuación, São Luis (140), en cuanto a la cantidad de campañas realizadas en los últimos cinco años, siendo que Juiz de Fora presenta un porcentaje significativo de campañas con resultados positivos (70%).

En cuanto al objeto de las campañas, la incidencia del tema servicios urbanos fue unánime, lo que puso de manifiesto que las necesidades reales de la población sobrepasan lo que les ofrece el gobierno local.

Dos ciudades aparecen con un grado de organización comunitaria satisfactorio: Juiz de Fora y Campina Grande, ambas con buena capacidad reivindicativa. São Luis, Pelotas y Londrina están en un nivel intermedio.

Con un bajo grado de organización, al cual se alía el desestímulo de la administración local a la práctica de la participación comunitaria, sobresale Campos, con características de ciudad estancada, presentando los más bajos índices en todos los indicadores analizados.

Teresina casi es un caso aparte. Con un gran número de entidades asociadas y un porcentaje significativo de campañas con éxito, no revela ningún progreso en la búsqueda de otros medios de manifestación.

En Ribeirão Preto y Goiânia no se pudo utilizar los cuestionarios en las asociaciones. Sin embargo, el equipo percibió que en Ribeirão Preto, las asociaciones se organizan en función de otros intereses, dado que la atención de los servicios urbanos básicos es satisfactoria, que es el objeto de la presente investigación. Se comprobó que las reivindicaciones expresadas por la población considerada desprovista de servicios se refieren a servicios más modernos, como teléfonos y sucursales bancarias, por ejemplo. En Goiânia, la opinión de los entrevistados fue insuficiente y no permitió una percepción justa del grado de organización comunitaria que existía en ese lugar. Sin embargo, se pudo comprobar la existencia de un número importante de asociaciones, siendo las más activas aquellas vinculadas a los moradores de viviendas ocupadas ilegalmente (20% de la población urbana).

Se percibió que la población de los municipios estudiados trataba de buscar otros canales, además de las asociaciones comunitarias, para hacer llegar sus reivindicaciones al gobierno local, pero, en algunas ciudades, ello se hace difícil por la actitud de obstrucción muchas veces adoptada por la administración local. Como ejemplos citemos São Luis y Londrina. En Juiz de Fora, Campina Grande y Pelotas, la situación es diferente, donde la comunidad conquista un espacio cada vez más amplio en la gestión municipal.

En otras ciudades como Londrina y Campos, se observa una actitud ambigua por parte de la administración que, conociendo las necesidades de la población, por diversos medios trata de encauzar y atender las reivindicaciones dándoles prioridad según su propia decisión.

Con todo, el equipo percibió que, en la mayor parte de las ciudades estudiadas, la comunidad tenía la esperanza de contar con el apoyo de los gobernantes para organizarse, en un esfuerzo conjunto para solucionar sus problemas. Donde hay más estímulo, como en Juiz de Fora, Campina Grande y Pelotas, el proceso de desarrollo comunitario crece de manera acentuada.

En cuanto al indicador que refleja la expectativa de participación de la comunidad en el proceso de desarrollo local, en función de cómo podría la administración municipal resolver mejor sus problemas, en cuatro ciudades (São Luis, Teresina, Juiz de Fora y Londrina) las asociaciones entrevistadas expresaron la necesidad de establecer un "canal de enlace entre la comunidad y el gobierno local" para recibir y encauzar sus reivindicaciones. Se señala a la atención el hecho de que los entrevistados optaron, en casi todas las ciudades visitadas, por más de una alternativa de participación. En el caso de Pelotas, se observó que el rubro "otros" fue utilizado por las cuatro asociaciones entrevistadas, que consignaron ahí como expectativa el deseo de que la alcaldía "escuchara" más a las asociaciones (2) y que tuviera más recursos para satisfacer las necesidades de la población (2).

En Juiz de Fora, la opción por el canal de enlace refuerza la utilidad de este tipo de comunicación con el gobierno local, pues la receptividad es buena en cuanto a "acortar" el camino de las reivindicaciones para convertirlas luego en acciones. En las otras ciudades se observó también el mismo tipo de expectativa, por la propia necesidad que siente la población de tener un canal directo de comunicación con la alcaldía para expresar sus necesidades. Examinando las formas de participación indicadas por la comunidad para actuar cerca del gobierno local, se concluye que, en casi todas las ciudades hubo una evolución en el grado de expectativa, medida por la incidencia del rubro referente a la "indicación de prioridades en las reivindicaciones", en tanto que el rubro "discusión y participación en la elección de soluciones adecuadas" venía a continuación.

Se observa que Juiz de Fora y Campina Grande, ciudades que presentaron un grado satisfactorio de desarrollo comunitario, utilizan un mayor número de canales para expresar sus reivindicaciones, o sea, seis de las 12 formas enumeradas por el equipo.

Ribeirão Preto, siempre un caso aparte, reveló sólo dos canales: los medios de comunicación, por la atención dada a la prensa por la alcaldía, y la documentación oficial, por ser una tradición local.

São Luis, con una población razonablemente organizada, presentó cinco maneras diferentes de manifestarse, todas sin embargo tradicionales.

En Pelotas, se observó poca utilización, por parte de la comunidad local, de los mecanismos tradicionales para canalizar las reivindicaciones, siendo importante la actuación de las comisiones y las reuniones en los barrios, principalmente en conjunto con los organismos prestadores de servicios, para analizar las líneas y las acciones de trabajo.

Las demás ciudades no revelaron gran avance en la forma de manifestarse y siguieron utilizando las formas convencionales, tales como audiencias con el alcalde y secretarios municipales, solicitudes a los concejales, campañas, documentación oficial dirigida al alcalde o a los secretarios y medios de comunicación.

Sin embargo, es notorio el hecho de que hay expectativa de la comunidad en esas ciudades en cuanto a la apertura de nuevos canales de comunicación directa con el gobierno local.

También se analizaron las formas de manifestación de la comunidad según el punto de vista de la alcaldía, del órgano central de planificación y de otros organismos municipales.

Mediante el cotejo de las informaciones obtenidas con los entrevistados, se percibió la falta casi total de yuxtaposición de opiniones, a excepción de Juiz de Fora y Pelotas, debido a que estas ciudades poseen canales de comunicación más definidos, y de Campos, en que, por el exceso de centralización de la alcaldía, queda de manifiesto que el único canal existente para la manifestación de la comunidad es el despacho del alcalde.

Vale la pena destacar el hecho de que el gobierno local no menciona en ningún momento las campañas como medio de tomar conocimiento de las necesidades de la población. Tal hecho comprueba una vez más que éstas no son tan importantes como lo fueron en la época de la investigación del proyecto DU-1, cuando la comunidad, para hacerse oír, no tenía apoyo del gobierno municipal ni otras opciones que le permitieran el acceso al engranaje administrativo.

Según los órganos de planificación, la situación varió un poco. La mayoría ha optado por la "audiencia con el alcalde" (São Luis, Teresina, Campina Grande y Campos), aunque São Luis y Teresina también presentan otras alternativas.

Desde el punto de vista de los órganos municipales, las asociaciones de las ciudades de São Luis, Teresina y Campina Grande indicaron "otras formas" de encauzamiento de sus reivindicaciones, tales como clubes, federaciones, ligas, etc.

Se percibe que algunas ciudades avanzaron más que otras en el proceso de desarrollo comunitario. En aquéllas donde la población se halla más organizada y consciente de la posibilidad de su participación en la administración local, se sustituyen o amplían las formas de manifestación tradicionales y limitadas

por otras que refuerzan la legitimidad de las asociaciones y llevan a una verdadera participación.

b) Formas de manifestación del gobierno local

De forma semejante al párrafo a) (Formas de manifestación de la comunidad), este condicionante deriva de otros dos, es decir, del nivel de organización del gobierno local para percibir las reivindicaciones de la comunidad, y de la visión del gobierno local respecto de la comunidad; es decir, la receptividad de la administración a las reivindicaciones y su expectativa en cuanto a la participación popular en el proceso de mejora y expansión de los servicios urbanos.

Se comprobó que Juiz de Fora era la única ciudad que disponía de un órgano específico para recibir y encauzar las reivindicaciones de la población —la Asociación municipal de apoyo comunitario (AMAC), hacia donde se dirige la mayoría de las solicitudes. Después de una selección, la AMAC analiza las propuestas con la comunidad en su propio barrio para dar prioridad a las acciones con cada organismo específico. Además, la AMAC promueve encuentros de evaluación del desempeño con las asociaciones, con miras a perfeccionar las relaciones entre la comunidad y el gobierno local.

Juiz de Fora también es la única ciudad que posee un sistema de información municipal (SIM), que recibe por teléfono las quejas de la población. Según el funcionario entrevistado, este sistema se utiliza de preferencia por personas "más calificadas".

Campina Grande, Pelotas e inclusive Juiz de Fora, cuentan con consejos o comisiones formados por representantes de varias entidades, incluidas las asociaciones, principalmente. En reuniones periódicas se debaten los problemas del municipio y se buscan las soluciones más adecuadas para los problemas de la comunidad.

En cuanto a las informaciones de los órganos centrales de planificación sobre los datos manipulados para formular sus planes, se observó que había tendencia de respuestas afirmativas a dos opciones presentadas en el cuestionario, en todas las ciudades estudiadas. Seis ciudades señalaron la utilización del "conocimiento de los técnicos del equipo" y "otras informaciones", lo que indica la búsqueda de otros instrumentos de planificación además de los convencionales y, también, un cambio visible de mentalidad de las administraciones locales.

Según el criterio de los organismos prestadores de servicios, de las nueve posibilidades sugeridas como fuentes de información para la elaboración de sus planes, se comprobó que las más frecuentes eran: la investigación sobre el terreno (42), la consulta a asociaciones comunitarias (37), otras fuentes (31), las publicaciones técnicas (27), las quejas individuales (23), la reivindicación de los concejales (22), la lectura de diarios (19), las encuestas de opinión (17) y, por último, las reivindicaciones de las empresas (11).

Cabe aquí formular una observación en cuanto al rubro "otras fuentes", citado en 31 organismos entrevistados.

Como la mayoría de los organismos no aclaran y otros afirman la "necesidad del servicio", se supone que esta fuente corresponde a decisiones impuestas por el alcalde; este hecho se confirma con los resultados obtenidos en el indicador referente a los criterios utilizados por los organismos para definir las áreas deficitarias, donde la respuesta "orientación superior" tiene mayor frecuencia.

En lo que se refiere a los criterios utilizados por los organismos para definir las áreas deficitarias, el rubro más citado fue el de la "intensa necesidad del servicio" (45), situación que también se comprobó en el proyecto DU-1 y que demuestra ser un criterio común a la mayoría de los organismos donde la opinión pública se hace sentir. En seguida, aparece la "orientación superior" (26), indicando el predominio de la opinión del alcalde en las decisiones locales. El "nivel de ingresos", que quedó en tercer lugar (25), tuvo en el proyecto DU-1 una menor incidencia, por ser, en ese entonces, un criterio de poca significación para el poder público, que no tendía a adecuar el servicio ofrecido a las posibilidades de pago de la población. En función de la escasez de los recursos disponibles a nivel local, se nota en este caso una preocupación razonable por el nivel de ingresos del público que deberá atenderse.

Si examinamos el caso de Juiz de Fora, es interesante observar la poca expresividad del criterio "experiencia con grupos comunitarios", lo cual, por otro lado, se destaca sólo en Campina Grande.

Este mismo indicador, analizado desde la perspectiva de los organismos, se presenta de forma diferente, ya que el predominio de la expectativa de la participación de la comunidad incide en la "gestión de los servicios ofrecidos", rubro cuya definición es mucho más vasta que las anteriores. Como los organismos municipales actúan en contacto directo con la prestación de los servicios, resulta coherente reconocer que el concepto de coparticipación de la comunidad se extienda más allá de la actividad de planificación e incluya la administración de los servicios prestados. Según la mayoría de los entrevistados, este tipo de participación es más eficaz y eficiente para el mantenimiento y la fiscalización de los equipos urbanos, si tiene lugar junto a una población con capacidad de articularse y organizarse.

Del análisis de los dos condicionantes mencionados anteriormente, se puede concluir que un gobierno local con un buen nivel de organización institucional, capaz de captar las necesidades de la población y darles curso, tiene aptitud para responder a las expectativas que despierta en relación con la participación comunitaria en el proceso de planificación local, como es el caso de Juiz de Fora, Campina Grande y Pelotas.

En estas ciudades se percibió que el gobierno, imposibilitado de satisfacer todas las reivindicaciones por limitaciones de orden financiero, trató de darles prioridad en colaboración con la comunidad. Por ello, en estos casos, la integración de los órganos sectoriales como las comisiones, los consejos o grupos similares, tiende a poner de manifiesto la actitud positiva del gobierno local y con ello se estimula el proceso participativo.

Las formas de manifestación del gobierno local se expresan más bien en los condicionantes referentes al grado de organización, por los medios disponibles para señalar las reivindicaciones de la población y por la expectativa de participación comunitaria.

Por ello se trató de examinar la visión y la expectativa del gobierno local —según las alcaldías, los órganos de planificación y los organismos prestadores de servicios—, en relación con la participación comunitaria.

Las alcaldías de Juiz de Fora, Campina Grande, Ribeirão Preto y Pelotas revelaron que tenían como expectativa de participación comunitaria la colaboración de éstas en la elaboración de programas conjuntos y el establecimiento de prioridades. Se percibió en esos casos que había una sintonía razonable con la comunidad, lo que indicaba que ésta era una forma de participación bastante adecuada para contribuir a la gestión local en el momento actual. Vale la pena destacar que en estas ciudades —con excepción de Ribeirão Preto, por ser un caso atípico— se observó una apertura política mayor y un grado de organización más adecuado, para percibir las reivindicaciones comunitarias.^{11/} Como se vio, la capacidad de respuesta en esta ciudad también se destacó de las demás.

Desde el punto de vista de los órganos de planificación, los dirigentes de cuatro ciudades (Ribeirão Preto, Teresina, Campina Grande y Juiz de Fora) respondieron afirmativamente en cuanto a la influencia de las reivindicaciones comunitarias en la definición de las prioridades municipales. Tal procedimiento está confirmado por los resultados referentes al carácter de las informaciones utilizadas por la organización central de planificación de esas mismas ciudades en la formulación de sus planes, que corresponden a las cuatro respuestas positivas al rubro "informaciones emanadas de la comunidad".

En São Luis, Campos y Londrina, esa influencia se da parcialmente y de forma restringida. En Londrina, se comprueba que las asociaciones existentes en los conjuntos habitacionales se consideran como minialcaldías por parte de las municipalidades, aunque mucho más por la facilidad de administrarlas que por una actitud política de estímulos a la organización comunitaria de la administración local. En São Luis, las reivindicaciones se tienen en cuenta casi sólo en época de elecciones.

c) Análisis del punto de estrangulamiento N° 1

El país en este momento atraviesa por una fase de transición político-administrativa que, por sus características, ha contribuido a un mayor acercamiento entre los gobiernos municipales y las comunidades locales. Se observa que ambas partes tratan de encontrar mecanismos institucionales que satisfagan la expectativa creciente de una mayor participación comunitaria y que también permitan superar los obstáculos de orden coyuntural y estructural que afectan el desarrollo de la sociedad brasileña. Estos hechos se reflejan, como se observa a continuación, en el análisis de este punto de estrangulamiento.

Si se comparan las situaciones reveladas en los condicionantes examinados, se comprueba la existencia de niveles diferentes de coincidencia

entre la demanda potencial, expresada por la comunidad desde el punto de vista de las reivindicaciones, y la demanda percibida por el gobierno local, expresada por su capacidad de percibir esas reivindicaciones y darles una solución.

Juiz de Fora aparece como una ciudad que presenta un nivel satisfactorio de coincidencia. En situación levemente inferior se encuentra Campina Grande.

Pelotas, que pasa por una fase de transición debido a ajustes en el sistema de planificación municipal, se encamina hacia una situación satisfactoria. A pesar de la organización razonable de la estructura municipal, se observa que los mecanismos de percepción de las demandas de la comunidad son nuevos y que aún se resienten de algunos conflictos entre la comunidad y la administración local; el gobierno municipal, al no reconocer plenamente la representatividad de las asociaciones de barrio, sigue alentando la formación de asambleas comunitarias para verificar la legitimidad de las reivindicaciones que le son presentadas.

En una situación intermedia estaría São Luís, cuya comunidad demuestra buena capacidad de reivindicar y de manifestarse, pero no cuenta, sin embargo, con una actitud correspondiente por parte del gobierno local, ante las reivindicaciones de las asociaciones de barrio existentes. Hay una clara falta de percepción, por parte del gobierno, de los problemas reales de la población.

Londrina revela una situación atípica, en que la mayoría de las asociaciones se constituyó obligadamente. Las reivindicaciones tienden, en ese caso, a ser de carácter estructural y el gobierno local hace poco esfuerzo en el sentido de aproximarse a la comunidad.

Teresina y Campos son las ciudades en que la coincidencia entre comunidad y gobierno local se da de manera más deficiente. Sin embargo, se pone de relieve que hay un potencial latente para que la población se organice de mejor manera para presionar de ese modo al gobierno municipal, el cual aún trata de conservar algunas actitudes que todavía perduran del excesivo centralismo anterior.

3. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 2:

DEMANDA PERCIBIDA DE SERVICIOS EN RELACION CON LA DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS

La comparación entre la demanda percibida de servicios y la demanda oficial de recursos revelaría un estrangulamiento, cuando la disponibilidad real de recursos del gobierno local no fuera suficiente para fomentar la expansión o mejora de los servicios urbanos reclamados por la comunidad.

El análisis del momento actual y la historia reciente de las ciudades medianas revelan que los gobiernos locales no han sido capaces de obtener los recursos suficientes, para hacer frente a las necesidades de inversión en materia de servicios urbanos.

Esta incapacidad de reglamentar recursos derivaría de factores estructurales y coyunturales. Los primeros serían relativos a las condiciones socioeconómicas de los municipios, condicionadas por la estructura del ingreso de la población y el valor de la producción local agregada. Los segundos resultan de un mayor o menor grado de organización de los gobiernos municipales, para organizar un sistema eficiente de recaudación, el cual, a su vez, estaría limitado por el nivel de ingresos de la población.

Para plantear esta cuestión, se trató de delinear un enfoque que incorporara aspectos y conceptos más actuales. Ante comunidades cada vez más organizadas y reivindicativas, y de gobiernos locales más comprometidos con aquellas comunidades, pareció importante tratar de introducir en este análisis aspectos tales como:

a) La maximización de la utilización de los recursos locales (entre éstos, aquellos provenientes de la participación de la comunidad en la gestión o ejecución de los programas de mejora o expansión de los servicios urbanos).

b) La racionalización de la asignación o aplicación de recursos disponibles, mediante la participación de la comunidad (a través de órganos representativos) y de los organismos de prestación de servicios urbanos, considerando la opción de la institucionalización de un proceso abierto y participativo de decisión.

En este contexto, la hipótesis central que se adoptará para este punto de estrangulamiento se expresaría de la manera siguiente:

El gobierno local, ante la constatación de que las necesidades en materia de obras y servicios demandados estarían más allá de las disponibilidades de los recursos existentes para mejorar o ampliar los servicios urbanos, tendería a maximizar la utilización de los recursos locales y aumentar la racionalización y la eficiencia en la aplicación de los recursos disponibles.

Mientras tanto, el gobierno local trataría de obtener la participación de la comunidad (a través de sus órganos representativos) y los organismos de prestación de servicios urbanos, con miras a elaborar un programa de acción local adecuado a las necesidades reales expresadas por la población.

La realización de este programa de acción supondría:

a) Determinar la necesidad de recursos y darle prioridad, con la participación no sólo de los organismos de prestación de servicios urbanos, sino también de la comunidad.

b) Coordinar perfectamente los organismos de prestación de servicios (municipales, estatales o federales), en el sentido de obtener la armonización y complementación de las acciones y el aprovechamiento máximo de la disponibilidad de recursos.

c) Instituir un proceso de decisión y asignación de recursos, abierto y participativo, que incluya a la comunidad y los organismos de prestación de servicios.

Para evaluar esta hipótesis, se definieron dos condicionantes:

- la determinación de la necesidad de recursos
- la determinación de la disponibilidad de recursos.

Estos condicionantes, a su vez, se convirtieron en los puntos de comparación principales del análisis y están relacionados con una serie de indicadores establecidos y organizados, de modo de viabilizar un proceso de análisis ajustado a los demás puntos de estrangulamiento del modelo adoptado. (Véase el cuadro I - Indicadores relativos al punto de estrangulamiento N° 1.)

Finalmente, la validez de la presente hipótesis de estrangulamiento deberá depender de:

a) Una mejor adecuación entre las características de la oferta de servicios y las características de la demanda mediante la aproximación entre el organismo y el usuario, con el objeto de suplir las deficiencias de programación, las cuales derivan de la falta de informaciones actualizadas y de los instrumentos técnicos para calificar y cuantificar la demanda (patrones y normas).

b) Un menor desfase entre las necesidades reales de la población y la disponibilidad de recursos, considerándose que los organismos, en este caso, deberían tener más conciencia de sus posibilidades y limitaciones.

c) Una mayor conciencia de la comunidad en relación con las limitaciones y dificultades que enfrenta el gobierno local y, de esta manera, un mayor discernimiento en sus reivindicaciones.

d) Una mejor distribución de los recursos en las diversas áreas de la ciudad.

a) Determinación de la necesidad de recursos

El análisis de este condicionante se basa en la evaluación de dos puntos específicos que se convierten, respectivamente, en los condicionantes 3 y 4 según el cuadro II - Indicadores relativos al punto de estrangulamiento N° 2.

Las primeras conclusiones que pueden sacarse, a partir del análisis de los datos recogidos, son que el 75% del total de los organismos prestadores de servicios entrevistados disponen de un sistema actualizado de programación de sus actividades. Este porcentaje engloba a los sistemas computarizados y a los sistemas más simples de operación manual, pero que cuentan con mecanismos de actualización periódica. Se puede observar, por otra parte, que un tercio del mismo total no dispone de ningún tipo de información para programación y funciona, casi siempre, de manera intuitiva, a remolque de las orientaciones técnicas de nivel superior, o, aun, desarrollando sus actividades con base en un archivo general o similar, reconocidamente ineficiente para servir de apoyo a tal actividad.

En relación con los servicios urbanos analizados, se puede comprobar con gran evidencia el incremento del sector de transportes urbanos y el sistema vial, según el criterio del indicador considerado. Cerca del 78% de los organismos entrevistados, que son responsables del transporte, disponen de informaciones sistematizadas en forma de archivo técnico o algo parecido, casi siempre de muy buen nivel. Después vienen, dentro del mismo patrón de eficiencia, los sectores del sistema vial, que en el 67% de los organismos presentan condiciones idénticas.

Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado domiciliar presentaron una disminución cuantitativa y también cualitativa en relación con los resultados comprobados en el proyecto DU-1. La situación actual es menos satisfactoria; sólo cinco de las nueve ciudades presentadas disponen de informaciones especializadas y sistematizadas para la programación de actividades, y la gran mayoría presenta dificultades operacionales y financieras para actualizar las informaciones. Este resultado refleja el gran incremento demográfico que tuvo lugar en el último decenio, principalmente, en las ciudades medianas y provocó dificultades para establecer un método de actualización catastral (ficheros, cartografía, etc.) compatible con la dinámica del crecimiento físico-territorial ocurrido en estas ciudades. Por otra parte, entre los organismos prestadores de servicios que están vinculados directamente a los Estados, se comprobó la incidencia de la informatización en casi 70%, en virtud de que las líneas presupuestarias y técnicas para su actuación están centralizadas en las capitales, hecho que condiciona fuertemente las actividades de programación.

En contrapartida, el apoyo a las organizaciones comunitarias presentó un crecimiento vertiginoso de 66%, comparado con los índices comprobados hace 10 años. Este hecho puede explicarse, por una parte, por la redemocratización ocurrida en el país en los últimos tres años, que dio motivo para que la sociedad participara de alguna manera en este proceso y, por otra parte, por el empobrecimiento cada vez mayor de los estratos sociales, especialmente los de bajos ingresos, asociados a la disminución acentuada de los recursos existentes a nivel federal y estadual. La conjugación de estos factores ha tenido la ventaja de inducir al poder público a tratar de maximizar sus esfuerzos mediante la utilización de la fuerza de trabajo de la comunidad, en el sentido de promover respuestas concretas a sus planes de gobierno.

En contraposición a las conclusiones del proyecto DU-1, donde las desigualdades regionales servían de pretexto para justificar el nivel razonable de eficiencia comprobado en las ciudades del centro-sur respecto de las deficiencias de las ciudades del nordeste, los resultados comprobados en el proyecto DU-2 muestran que la situación actual revela una modificación razonable de la situación, debido a los programas específicos realizados en el último decenio, que tuvieron por objeto preparar a los municipios para las actividades de planificación local. Las ciudades del centro-sur, como Pelotas y Juiz de Fora, ya ensayan medidas de informatización vinculadas, directa o sistemáticamente, con el trabajo y con la comunidad y perfeccionan cualitativamente los resultados antes comprobados. Las ciudades del nordeste, como São Luis y Teresina, presentan índices bastante elevados: en término medio, 80% de los organismos prestadores de servicios en estas ciudades declaran disponer de informaciones sistematizadas para las actividades de programación.

La primera conclusión a que se llega, en cuanto a la existencia de mecanismos de control y evaluación, es que aproximadamente más de la mitad de los organismos entrevistados dispone de mecanismos concretos para este fin, establecidos a partir de normas propias. El resto de los organismos no dispone de ningún tipo de procedimiento técnico o metodológico de control y evaluación propio, en gran parte (13%) debido a la subordinación técnico-administrativa a órganos de otras esferas (estadual/federal) y, en su mayoría (27%), a la falta de informaciones sistematizadas capaces de servir de base a las actividades de programación y de expansión.

En relación con los servicios urbanos, se puede comprobar que el abastecimiento de agua, el alcantarillado, los transportes públicos y la salud poseen un nivel de administración muy superior al promedio de los demás sectores. De los nueve organismos entrevistados para cada uno de esos servicios, siete disponen de mecanismos eficientes de control y de evaluación. Los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y transporte público presentan un grado bastante satisfactorio, en cuanto a la disponibilidad de informaciones técnicas respecto de los servicios, los programas de actividades, la expansión y, en consecuencia, la estructuración de los medios y métodos de control y evaluación de sus actividades. A su vez, el sector de la salud pública que, según los resultados del proyecto DU-1, presentaba una gran deficiencia en este aspecto, como resultado de la acción centralizadora del Estado —encargado principal, en ese entonces, de la prestación de este servicio— actualmente presenta una situación cualitativamente superior. El 72% de los organismos de salud entrevistados disponen de condiciones

satisfactorias para aplicar métodos de control y evaluación de sus acciones. Se cree que la descentralización del sector de salud pública, incentivada por el gobierno federal mediante programas como las acciones integradas de salud, ha sido significativa para el proceso de estructuración del gobierno local ante las cuestiones ligadas al sector, principalmente a través de la promoción eficaz de la coordinación de las acciones de salud entre los diversos organismos locales, estatales y federales que actúan en los municipios.

COMPARACION DE LOS NIVELES DE DISPONIBILIDAD DE
INFORMACION EN RELACION CON LA CAPACIDAD
DE PROGRAMACION

Niveles	Disponibilidad de información	Capacidad de programación	Niveles
Satisfactorio	Transporte público Sistema vial Salud pública Agua/alcantarillado	Salud pública Agua/alcantarillado Sistema vial Transporte público	Satisfactorio
Razonable	Limpieza urbana Organizaciones comunitarias Asistencia médico-hospitalaria	Asistencia médico-hospitalaria Limpieza urbana Apoyo a organizaciones comunitarias Abastecimiento de alimentos Actividades culturales	Razonable
Deficiente	Abastecimiento de alimentos Apoyo a actividades recreativas Apoyo a actividades culturales Apoyo a actividades deportivas	Apoyo a actividades deportivas Apoyo a actividades recreativas	Deficiente

Entre los demás sectores, se comprueba que sólo el de apoyo a las organizaciones comunitarias se encuentra en condiciones razonables para el control y la evaluación (cuatro entre nueve organismos). Sin embargo, se comprobó una fuerza evidente y creciente en el sentido de tratar de estructurar (institucionalmente) y perfeccionar (técnicamente) este sector en la gran mayoría de los municipios entrevistados.

Los sectores considerados como deficientes son, en orden decreciente, limpieza urbana, apoyo a las actividades recreativas y apoyo a las actividades deportivas.

Si se comparan los resultados obtenidos por los indicadores analizados, relativamente a cada ciudad estudiada, se puede llegar a las siguientes conclusiones: la situación es satisfactoria para Juiz de Fora y Pelotas, que revelaron una capacidad de programación eficiente y equilibrada, según el nivel de disponibilidad de la información. Cabe destacar aun el hecho de que en estas ciudades hay un contingente significativo de recursos humanos de buen nivel técnico y también existe un empeño metodológico en la programación municipal. Este grupo realiza un trabajo íntimamente ligado a la comunidad y fomenta, de esta manera, la optimización de las acciones locales programadas como también el perfeccionamiento del proceso de reunión, sistematización y análisis de las informaciones sobre la realidad local. Esta capacidad de programación es comparable, en términos relativos, a la de los equipos de Ribeirão Preto y Londrina, aunque el trabajo que se ha realizado en esos lugares sea metodológicamente diferente en relación con las dos primeras ciudades. En este caso, ambas presentan recursos institucionales y materiales bastante eficientes, con un acervo de proyectos elaborados y programas de acción estructurados. Sin embargo, difieren en la forma y los medios de aplicación y evaluación, actúan de manera más técnica y sectorial y no se comprueban los niveles de interacción e integración adecuados entre la comunidad y los equipos locales. Ello acarrea, evidentemente, dificultades para obtener resultados más satisfactorios, tanto en la formulación de programas más factibles y funcionales como en la armonización con las características reales de la demanda.

Después vendrían São Luis, Teresina y Goiânia, capitales de Estados, que en función de esta condición presentan una situación relativamente más compleja. Se comprueba una disparidad razonable entre las condiciones locales de información y las actividades de programación explicadas, posiblemente debido a la sólida actuación de los Estados desde el punto de vista de los recursos humanos, institucionales y técnicos conjuntamente con las alcaldías.

En situación menos favorable se hallan Campina Grande y Campos, que pueden considerarse deficientes en cuanto a la capacidad de transformar la demanda percibida de servicios en programación oficial. En los dos casos, los sistemas de información y programación son precarios, aunque cabe destacar que Campos posee la situación más anómala de todas y se repite el mismo resultado obtenido en el proyecto DU-1.

Las informaciones que figuran en el cuadro II-A se refieren a los organismos municipales, incluidas las necesidades declaradas por los organismos estatales y federales que actúan en la ciudad (algunos servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, salud pública, etc.). Cabe subrayar aun que las necesidades de inversión, como resultado de las entrevistas realizadas a cada organismo, no representan las prioridades de la alcaldía, en el caso de los organismos municipales, como tampoco de los Estados o del gobierno federal, en el caso de los organismos estatales y federales.

COMPARACION DE LOS NIVELES DE DISPONIBILIDAD DE INFORMACION EN
RELACION CON LA CAPACIDAD DE PROGRAMACION

Niveles	Disponibilidad de información	Capacidad de programación	Niveles
Satisfactorio	Juiz de Fora Pelotas Londrina Ribeirão Preto	Pelotas Juiz de Fora Ribeirão Preto Londrina São Luis	Satisfactorio
Razonable	São Luis Teresina Goiânia	Teresina Goiânia	Razonable
Deficiente	Campina Grande Campos	Campina Grande Campos	Deficiente

Las necesidades de inversión de los municipios alcanzaron los niveles más elevados en Goiânia, São Luis, Teresina y Londrina, cuyos resultados se orientan en el sentido de que la gran mayoría de los recursos —estimados en cerca de 60%— se destinan a los servicios de agua y alcantarillado, administrados por los municipios por medio de servicios autónomos. En este caso se repiten las conclusiones del proyecto DU-1, donde se comprobó que el flujo migratorio creciente hacia las ciudades mantenía constante el déficit público en servicios básicos de saneamiento.

En São Luis y Teresina, la mayor parte de las inversiones solicitadas se destinan al sistema vial y al transporte colectivo. Este último rubro también aparece significativamente en Goiânia.

Las ciudades que presentaron menores necesidades de recursos fueron Campina Grande, Campos, Pelotas y Ribeirão Preto, en tanto que Juiz de Fora se sitúa, entre todas las ciudades, en una situación intermedia.

Dentro de las ciudades que presentan menores necesidades de recursos se pudo observar que este indicador estaba íntimamente influido por dos exigencias básicas. La primera, también observada en el proyecto DU-1, se relaciona con la capacidad de planificación y programación de los servicios analizados. En este caso se encuentran Campos y Campina Grande (en la primera ciudad se repite la situación comprobada en el proyecto DU-1, y en la segunda, se da un contraste con la situación comprobada hace 10 años).

La segunda exigencia se relaciona con la disminución de las necesidades de inversión en cifras relativas y la adopción de metodologías de trabajo, que presuponían una programación expedita que ofreciera resultados satisfactorios —como en el caso de Pelotas y Juiz de Fora—, en que no es preciso recurrir a "programaciones extensas, burocráticas e infructuosas 12/ de solicitud de recursos (en forma de proyectos/programas) a otras esferas de gobierno".

Finalmente, el análisis del condicionante "visión respecto de la comunidad (evaluación de los recursos comunitarios existentes)", hecho en el punto de estrangulamiento N° 1, se refleja también en el punto de estrangulamiento N° 2, dado que es capaz de traducir y evaluar hasta qué punto los organismos prestadores de servicios urbanos se hallan dispuestos a tener una participación real de la comunidad en el proceso de mejora y expansión de sus servicios.

b) Determinación de la disponibilidad de recursos

El análisis de este condicionante se basa en la evaluación de dos puntos específicos, según se demuestra en el cuadro II.

Para el análisis de este condicionante, se considera que la capacidad del gobierno local de determinar mejor los recursos disponibles se traduciría en función de la disponibilidad eficaz real de recursos declarados por los organismos, para la expansión o mejora de los servicios urbanos, así como su capacidad de coordinación y articulación interinstitucionales.

En relación con el sistema local de recaudación tributaria, se trató de comprobar su comportamiento como fuente de los ingresos municipales, ya fuera desde el punto de vista de la actualización del catastro o en relación con la evolución de los ingresos presupuestarios respecto de los ingresos recaudados.

Las ciudades que presentaron mejores resultados fueron Ribeirão Preto, Juiz de Fora y Londrina, que, además de disponer de catastros en buenas condiciones de actualización, muestran algún resultado en relación con los incrementos de los ingresos tributarios. (Véase el cuadro II-B.)

Londrina y Pelotas (a pesar de que no tienen sus catastros actualizados) presentan una evolución de ingresos bastante significativa y se puede comprobar que, inclusive el ingreso tributario por habitante es bastante superior al de otras ciudades del mismo tamaño demográfico. La justificación es relativamente simple: el valor agregado de la economía en estas ciudades es mayor que el de otras regiones brasileñas, especialmente el norte y el nordeste.

São Luis, aunque actualmente tenga su catastro desactualizado, presentó resultados razonables derivados de la actualización catastral realizada en 1982. Esta actualización propició un incremento real de la recaudación de aproximadamente 55%, donde el impuesto predial y territorial urbano (IPTU) obtuvo un crecimiento real de aproximadamente 245%. A partir de esa información, se pudo observar que, como resultado de la desactualización del catastro inmobiliario y territorial, así como del desfase financiero de los impuestos, se inició un proceso de retracción de los resultados obtenidos.

Ribeirão Preto, que había presentado una disminución razonable en 1985, pone en práctica una propuesta de actualización de su código tributario para someterlo a la aprobación del concejo municipal en el próximo ejercicio. Por otra parte, desde mayo de 1985, la actualización catastral se efectúa a diario directamente por computador.

Campos y Goiânia registran los resultados menos satisfactorios en relación con el sistema local de recaudación. Los catastros inmobiliarios presentan un desfase muy grande de informaciones ante la actual realidad urbana. Ambas ciudades luchan por conseguir el apoyo del Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU) (a través del programa especial de las ciudades medianas), para ejecutar proyectos de modernización de la administración municipal, con hincapié en el campo tributario.

Si se comparan los resultados relativos a los sistemas locales de recaudación, se comprueba que, en la estructura de los ingresos municipales, se da un elevado grado de dependencia de los recursos externos. Las transferencias intergubernamentales aportan, en promedio, aproximadamente el 67% ^{13/} en la formación de los presupuestos municipales, independientemente de su estructura demográfica o actividad económica. En este contexto, la contribución del impuesto a la circulación de mercancías (ICM) es el principal componente de los ingresos, ya que las demás transferencias no llegan a ser importantes, inclusive si se cuenta con la contribución del Fondo de participación de los municipios (FPM), principal instrumento de transferencia federal de los recursos a los municipios.

Los ingresos propios, constituidos básicamente por los ingresos tributarios, no son en absoluto representativos, a excepción de Londrina, que presenta un índice medio de 30% respecto de los ingresos totales sobre las otras ciudades, cuyos índices giran alrededor de sólo 15%.

Esta condición ha causado simultáneamente la imposibilidad y el desinterés de las administraciones locales de contraer cualquier tipo de deuda para la realización de sus proyectos de desarrollo urbano. Las soluciones han recaído, en la gran mayoría de los casos, en la búsqueda de la adecuación tecnológica y la optimización de los recursos locales disponibles, que es el objeto del análisis del punto de estrangulamiento N° 3.

La disponibilidad de recursos, en este caso, significa comprometer los recursos realmente disponibles, asociados a una evaluación cualitativa respecto de las condiciones de esos recursos, tanto desde el punto de vista del funcionamiento y mantenimiento de los programas de trabajo de los organismos, como de su ampliación y mejora.

En el cuadro II-C se presentan cuantitativamente las disponibilidades de recursos financieros en los organismos entrevistados. De inmediato, se puede observar que la relación entre los recursos disponibles respecto de los recursos necesarios es del orden de 1:6, en promedio, o sea, la necesidad de recursos para las actividades de mejora y expansión de los servicios urbanos, en lo que se refiere a la demanda real del municipio, es seis veces mayor que la disponibilidad de éstos.

Como complemento, en el cuadro II-D se presenta una evaluación respecto de las condiciones de los recursos financieros disponibles en los organismos prestadores de servicios. De manera general, se puede observar que los recursos existentes, tanto a nivel de funcionamiento y mantenimiento como de ampliación y mejora, se consideraron deficientes en 60% de los organismos entrevistados, seguidos de 41% que los consideraron razonables. Sólo 5% considera satisfactorios los recursos existentes, aunque cabe consignar que

este porcentaje se relaciona con el sector de apoyo a las organizaciones comunitarias y refleja, de este modo, la tendencia de los gobiernos municipales a hacer que la comunidad actúe de alguna manera.

En relación con los servicios considerados como deficientes, sobresalen los de abastecimiento de agua y alcantarillado, con recursos considerados, en su gran mayoría, insuficientes; luego vienen limpieza urbana, transporte público y salud pública, en una configuración casi integral de los servicios considerados básicos para la atención de la población.

En el cuadro II-E se muestra la adecuación o insuficiencia de estos recursos por sector. Se comprueba de inmediato que, en relación con los recursos humanos disponibles, existe un nivel de adecuación satisfactorio para las actividades de funcionamiento y mantenimiento en alrededor de 80% de los organismos entrevistados. Es el mismo índice en cuanto a los recursos materiales (equipos técnicos y logísticos) existentes para la misma finalidad.

Para las actividades de expansión y mejora de estos servicios, los resultados son muy diferentes. El 65% de los organismos entrevistados no presentan, actualmente, condiciones satisfactorias, tanto en relación con los recursos humanos como en relación con los recursos para ampliar y perfeccionar sus actividades. Esta situación es más grave cuando se comprueba que 70% de los organismos entrevistados tampoco disponen de recursos materiales para este mismo objetivo.

Si se hace una comparación con los resultados obtenidos en las evaluaciones anteriores, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En general, en todas las actividades no se dispone de recursos locales suficientes para las inversiones detalladas por los organismos municipales. Sólo Campos escapa a este cuadro general, no porque tenga buena disponibilidad de recursos (no tiene préstamos por pagar y su capacidad de endeudamiento se puede aprovechar íntegramente), sino por el hecho de que sus organismos no han sido capaces de explicar sus necesidades de inversión.

Las demás ciudades están, más o menos, en situación crítica en la medida en que sus necesidades de inversión son siempre superiores a la disponibilidad de recursos. Se observó que, con excepción de Campos, existía buena capacidad de programación en la mayoría de las otras ciudades y una capacidad de endeudamiento muy significativa.

Por otra parte, se puede observar también que unos buenos ingresos municipales y un buen sistema local de recaudación no libran a la ciudad de una situación de crisis. En algunos casos, como São Luis y Campina Grande, el sistema local de recaudación puede considerarse eficiente, pero no se pueden obtener buenos ingresos habida cuenta del grado de pobreza de la población. En términos relativos, se puede decir que ello ocurre también en Juiz de Fora (que dispone de un buen sistema de recaudación) y Campos (que no lo tiene).

Mediante la capacidad de coordinación y articulación interinstitucionales —otro de los aspectos analizados— se comprenden las características y condiciones del órgano local de planificación, en el sentido de fomentar una

integración real y concreta de los organismos, no sólo los municipales, sino también los estatales y federales presentes en el municipio, tratando de conciliar y optimizar las acciones sectoriales dentro de una perspectiva local de desarrollo.

Los resultados principales de la investigación, en cuanto a este aspecto, muestran que 75% de las ciudades encuestadas disponía de una política local de desarrollo, que orientaba la actuación de las administraciones locales, mediante la formulación y concreción de programas, planes y proyectos ajustados y adecuados a sus realidades. Este instrumento, en la mayoría de los casos, se elaboró a partir de las reivindicaciones de las comunidades, así como de las directrices del gobierno local. Sólo una pequeña parte de las ciudades (alrededor de 35%) cumplía las directrices de los programas sectoriales de los organismos estatales y federales en la concreción de sus políticas locales, lo que refleja —si se compara con el proyecto DU-1— una retracción significativa de expectativas en cuanto a la actuación eficaz de otras esferas de gobierno, especialmente la federal, para la solución de sus problemas.

En relación con el proceso de elaboración del presupuesto, se comprobó que en 75% de las ciudades encuestadas, este proceso tenía lugar mediante una coordinación eficaz de las secretarías de planificación. Por otra parte, en 25% de las ciudades encuestadas los presupuestos eran elaborados por las secretarías de hacienda, como resultado, casi siempre, de la centralización excesiva de poder y de la ineficiencia técnica de sus órganos de planificación, como en el caso de Campos.

La mayoría de los organismos de planificación, encargados de elaborar el presupuesto, citó como aspectos prioritarios en la elaboración de esta tarea la integración y el intercambio con las secretarías y los organismos municipales, aunque más de la mitad de ellos dependiera, fundamentalmente, de los lineamientos políticos de los alcaldes. De las nueve ciudades encuestadas, sólo en dos utilizan las secretarías de planificación sus propias directrices técnicas para formular los presupuestos municipales, si bien no se limitaron sólo a este factor.

Por otra parte, todas las secretarías de hacienda de las ciudades encuestadas afirmaron que la elaboración del presupuesto era siempre producto de un proceso conjunto de trabajo con toda la alcaldía, aun en aquellas en que la elaboración era de su responsabilidad específica. Entre los factores considerados en este proceso, destacaron los rubros referentes a las necesidades de la población, así como las normas superiores (política del alcalde).

En relación con las condiciones de entrelazamiento técnico e informativo entre el órgano de planificación local y los organismos prestadores de servicios, se pudo comprobar inicialmente que seis de las nueve ciudades encuestadas disponían de un sistema de información actualizado y capaz de respaldar las actividades de planificación local. Ribeirão Preto, Londrina y Juiz de Fora presentaban condiciones locales muy satisfactorias en cuanto a la disponibilidad de informaciones de esta índole.

De manera general, como se muestra en el cuadro II-F, casi todas las ciudades presentaban un nivel satisfactorio de integración entre los organismos y la planificación local, salvo, una vez más, Campos, São Luis y Londrina. Esta última, sólo por cuestiones coyunturales del actual gobierno.

Finalmente, para completar el panorama de los análisis de este condicionante, se consideró que una visión satisfactoria por parte de los gobiernos municipales respecto del gobierno federal, en cuanto a conocimientos de fondos y programas (características, criterios, parámetros, formas y medios de obtención, disponibilidad real), asociada a la confiabilidad en la adecuación de la acción federal ante las características locales, correspondería a una mejor capacitación de los gobiernos locales para ampliar su disponibilidad de recursos.

Las opiniones recogidas y las informaciones obtenidas durante la investigación indicaron que, independientemente de un conocimiento más profundo de los fondos y programas federales, la mayoría de los entrevistados no consideraba interesante para el municipio la obtención de recursos mediante préstamos. El resultado de las experiencias recogidas y la situación actual de estrangulamiento de las finanzas municipales son los factores principales anotados para justificar esta posición. De manera general, se consideró que los recursos provenientes de los fondos federales, en función de sus características propias, presentaban escasa repercusión local, habida cuenta del tipo de usuario a que se destinaban y exigían de la municipalidad un esfuerzo financiero poco compensador, ante los resultados obtenidos.

De forma general, los gobiernos municipales indicaron como deficiencia principal de la acción federal la falta de recursos a fondo perdido o de baja remuneración, para atender a la población necesitada, origen de las mayores presiones que se ejercen sobre la municipalidad.

La situación crítica en que se encuentran las finanzas locales, como resultado del servicio de deudas ya contraídas, fue otro de los factores que inhibía la expectativa de obtener recursos por esta vía. La mayoría de las ciudades declaró que no pretendía utilizar su capacidad excedentaria de endeudamiento para contratar nuevos préstamos.

Otro de los factores aludidos fue la complejidad del proceso de solicitud y obtención de recursos (el tiempo medio para su liberación es de dos años y su obtención es incierta). La multiplicidad de órganos generales que intervienen y el desconocimiento de criterios de decisión completan este aspecto.

De modo general, las municipalidades estudiadas demuestran que poseen un conocimiento escaso de los medios e instrumentos de acción del gobierno federal, declarado como resultado de un relacionamiento cada vez más incierto e inconstante y sujeto a interferencias políticas extrañas a los intereses del municipio. Este aspecto se observó con frecuencia en las ciudades que no eran capitales, donde muchas veces se comprobaron incompatibilidades político-partidistas con el gobierno estadual, incompatibilidades que en muchos casos llegaban a impedir la adhesión de los municipios a los programas federales, e inclusive el recibimiento de recursos y transferencias asignados y canalizados por intermedio del gobierno estadual.^{14/}

De este modo se concluye que las ciudades capitales son aquellas que tendrían mayor expectativa de contar con la participación federal mediante fondos y programas específicos. De hecho, la mayor proximidad física y la política con el gobierno estadual facilitarían mucho un acercamiento con el gobierno federal, tanto desde el punto de vista de informaciones como de apoyo estadual a los diferendos municipales.^{15/}

En este caso, se destacan los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, donde la presencia de compañías o empresas estaduais facilita más aún este relacionamiento. En las ciudades que no son capitales se mencionaba en especial, en relación con este aspecto, el desvío de recursos originarios de sus sistemas locales hacia inversiones en los sistemas de las ciudades capitales.

En síntesis, la visión que tienen las municipalidades en relación con el gobierno federal expresó el sentir general de que sólo mediante una reforma tributaria y una mayor autonomía de los municipios, con la descentralización de la acción federal, se podrían plantear mejor los problemas y obtener soluciones a las necesidades expresadas por la comunidad.

c) Análisis del punto de estrangulamiento N° 2

La evaluación global de los condicionantes analizados en el punto de estrangulamiento N° 2 permite afirmar que, actualmente, las consecuencias de la acentuada crisis económica que afecta a los municipios brasileños se viene agravando, no sólo por el déficit cada vez mayor de los servicios urbanos de las ciudades (especialmente aquellas que polarizan una mayor corriente migratoria), sino también por la escasez de recursos disponibles a nivel federal. Este último aspecto —no tan acentuado cuando se realizó el proyecto DU-1, cuando la situación era prácticamente opuesta— se transforma actualmente en el factor más significativo, porque impulsa a las administraciones municipales a adoptar medidas técnicas y funcionales que tienden a maximizar la utilización de los recursos locales disponibles.

Esta situación lleva a la conclusión de que las ciudades brasileñas no disponen de hecho de recursos financieros, humanos y materiales suficientes para hacer frente a las necesidades de inversión locales. Como puede observarse, lo que sucede en realidad es una variación del grado de deficiencia, que está íntimamente vinculado a las condiciones regionales en las que se insertan las ciudades. Ribeirão Preto, Londrina y Pelotas presentan características mucho menos críticas en relación con el grado de disparidad entre las necesidades de inversión y la disponibilidad de recursos, si se comparan con las características de São Luis, Campina Grande y Teresina. Las ciudades del Sudeste, como Campos y Juiz de Fora, están, geográficamente, en una situación que se considera razonable e intermedia. Si, por una parte, Campos continúa, como en el proyecto DU-1, insuficientemente estructurada para un proceso eficaz de gestión municipal, debido a las características estacionarias de la política local en los últimos años, por otra parte, Juiz de Fora consigue mejores resultados mediante la adopción de medidas prácticas que racionalizan la asignación de los pocos recursos disponibles mediante la participación de la comunidad de forma concreta y eficaz.

El gran impulso que la mayoría de los gobiernos locales da al sector de apoyo a las organizaciones comunitarias es un reflejo del intento de circunvalar los problemas económicos y financieros mediante la incorporación de la comunidad al proceso de gestión local y dividir, de esa manera, la carga política de la crisis que los afecta. Este proceso también se alía al de redemocratización del país y la conjugación de ambos lleva a los gobiernos locales a buscar otras formas de satisfacer las necesidades de la comunidad, especialmente en lo que se refiere a los grupos de bajos ingresos.

La constatación de que la demanda de recursos es actualmente, en promedio, seis veces mayor que los recursos locales existentes en todas las ciudades analizadas, consolida el estrangulamiento comprobado. El hecho de que los municipios no pueden dejar de invertir constituye un factor agravante adicional, ya que las ciudades medianas brasileñas presentan un crecimiento físico y demográfico vertiginoso. Este factor ha llevado, innegablemente, al estancamiento financiero existente, ante la necesidad de asegurar un mínimo de calidad de vida a sus habitantes.

Sin embargo, la evolución observada en los municipios es muy significativa en lo que concierne a la capacidad de definir y calcular los recursos disponibles y los recursos necesarios a fin de fomentar la mejora y la expansión de los servicios urbanos para la población. En este aspecto, la situación actual presenta un carácter menos crítico que en la época del proyecto DU-1 e inclusive las diferencias regionales existentes se observan con menor nitidez que en ese entonces. Pelotas, São Luis y Juiz de Fora son ejemplos elocuentes de esta afirmación, al presentar una capacidad local de manejo de recursos más avanzada en relación con la situación observada hace 10 años.

A modo de conclusión, se puede afirmar que, si por una parte la situación de los municipios en cuanto a la disponibilidad de recursos frente a sus necesidades es aún más grave por la disminución acentuada de los recursos de que dispone la esfera federal —que en los últimos años fue del orden de casi el 60%—, por otra parte, este proceso originó una búsqueda de soluciones locales compatibles con el momento crítico actual. Tal situación, aunque pudiera considerarse en este momento como poco definida, parece apuntar hacia un conjunto de soluciones más compatibles con las realidades locales y con la escala de crisis económica, cuyos efectos se hacen sentir cada vez con mayor fuerza en las administraciones municipales.

Estas constataciones llevan a interpretar de modo muy diferente este punto de estrangulamiento en relación con lo que se comprobó en el proyecto DU-1. La situación actual configura, relativamente a las premisas básicas de la investigación, un distanciamiento cada vez mayor de los municipios en relación con el gobierno federal, como resultado de la casi imposibilidad de utilizar su capacidad de endeudamiento —positivamente comprobada en todas las ciudades analizadas. Se sabe que las cargas financieras de los préstamos oficiales elevan la deuda a niveles insostenibles para las administraciones municipales y les impide, por esta razón, utilizar este financiamiento para actividades en el sector del desarrollo urbano.

4. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 3:

DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS EN RELACION CON LA
OFERTA OFICIAL DE SERVICIOS

El análisis de este punto de estrangulamiento resultó de suma importancia, teniendo en cuenta la premisa de que la prestación de servicios urbanos —sobre todo aquellos que se enfocan en este caso, debido a su carácter indispensable—, debe tener como meta la satisfacción de las necesidades de toda la población urbana 16/ (criterio de servicio público). Se observa que la tecnología utilizada en la prestación de algunos servicios muchas veces constituye una condición limitativa o discriminatoria de la universalidad de esta atención. En este caso, el enfoque de servicio público conduciría a la necesidad de condicionar el proceso de conciliar la tecnología con las características específicas de la demanda que se pretende satisfacer.

También podrían considerarse como factores condicionantes de este proceso las características de los recursos (humanos, financieros y materiales), de los locales de que disponen (o posiblemente disponibles), los organismos de prestación de servicios urbanos para mantener, mejorar o ampliar los servicios que prestan.

La satisfacción de estos requisitos o condicionantes caracterizaría el nivel de adecuación de la tecnología utilizada (o por difundir) a las condiciones locales de la oferta y demanda de servicios urbanos.

Para analizar este proceso, se reconoce que a cada organismo de prestación de servicios urbanos, como decisor técnico, le correspondería tratar de determinar el nivel de adecuación de la tecnología utilizada mediante el cotejo entre el nivel cualitativo y cuantitativo de satisfacción observado (cobertura de la población beneficiaria), las características de la demanda y las de los recursos disponibles.

El enfoque de esta cuestión, en el ámbito del presente trabajo, se enfrenta a una dificultad básica: la extrema diversidad de los servicios urbanos analizados y de las instituciones que los difunden. Se adopta de esta manera un concepto amplio de tecnología, capaz de englobar los servicios donde predomina un criterio de proceso (salud, actividades culturales, deportivas y recreativas), y de producto (abastecimiento de agua, alcantarillado, transportes, etc.). Esta diversidad constituye una limitación, a partir del momento en que eliminó la inclusión de las comprobaciones o conclusiones presentadas. Cada una de ellas debe llevarse a la dimensión real

de cada una de las prestaciones de servicio y a su respectivo nivel local de institucionalización.

A partir de estas consideraciones se estableció la hipótesis central de este punto de estrangulamiento:

Para la modalidad de atención no satisfactoria, ya sea en función del grado de satisfacción observado o por la inadecuación de los recursos disponibles o capaces de ser movilizados (en términos humanos, materiales o financieros), para difundir la tecnología utilizada, correspondería a cada organismo de prestación de servicios tratar de determinar otras tecnologías más adecuadas a los condicionantes locales y susceptibles de universalizar la atención.

Según este raciocinio, el punto de estrangulamiento debería analizarse a partir de la comprobación de dos condicionantes:

- La posibilidad de utilizar otras tecnologías adecuadas;
- El grado de adecuación de la tecnología utilizada.

a) Posibilidad de utilizar otras tecnologías adecuadas

La posibilidad de aplicar otras tecnologías resultaría de la receptividad hacia estas tecnologías y de la visión de los organismos respecto de la participación comunitaria en el proceso de decisión y creación de servicios. Se supone que la participación de la comunidad garantizaría una mejor adecuación y eficiencia de la tecnología que se utilizará, además de permitir la disminución de los costos de operación y aplicación.

El análisis de las respuestas obtenidas a partir de las entrevistas con los organismos de prestación de servicios urbanos, en relación con la receptividad a otras tecnologías (véase el cuadro III-A), muestra, en primer lugar, un grado de conocimiento cada vez mayor de los entrevistados respecto de la existencia de opciones tecnológicas para la prestación de servicios urbanos. Sin embargo, este grado de conocimiento es aún relativamente superficial, dado que disminuye significativamente el número de entrevistados que respondió positivamente a los cuestionarios, cuando las preguntas planteadas trataban de determinar la profundidad de este conocimiento. De los 69 entrevistados que indicaron que conocían las experiencias de aplicación de opciones tecnológicas en sus respectivos ramos de servicio, sólo 25 pudieron citar cuáles eran los problemas principales resultantes de esta aplicación.

En cuanto a los servicios, se observa que aquellos más receptivos a la utilización de otras tecnologías fueron, en orden decreciente, salud pública, apoyo a actividades deportivas, abastecimiento de alimentos, alcantarillado, sistema vial y apoyo a actividades recreativas.

Los servicios que mostraron menor receptividad fueron abastecimiento de agua y asistencia médico-hospitalaria. Ello puede explicarse por el hecho de que las tecnologías actualmente utilizadas se justifican por patrones de atención considerados mínimos (caso del abastecimiento de agua),¹⁷ o por el predominio de la forma de atención básicamente "privada" (como sucede con la

asistencia médico-hospitalaria). En este último caso, también se observa cierta inexactitud de conceptos que confunden la actividad de la asistencia médico-hospitalaria pública con la de salud pública, que resulta favorecida por el predominio del sector público en la medicina social curativa (en función de las unidades periféricas del sistema de puestos y centros de salud). Por otra parte, la poca importancia del factor "otras tecnologías" para el "apoyo a organizaciones comunitarias" puede explicarse por el propio carácter "experimental y exploratorio" y, por consiguiente, "opcional" de la actividad. En el caso del transporte público, la explicación recae en el hecho de que los servicios locales están en proceso de organización y tratan, mediante una mayor racionalización de los sistemas, de satisfacer la demanda básicamente manifestada por trayectos más largos.

La visión de los organismos respecto de la comunidad, en tanto que agentes del proceso de operación/mantenimiento y mejora/expansión de los servicios urbanos, se halla sintetizada en el cuadro III-B, como resultado de las respuestas de los organismos a los cuestionarios presentados.

De manera general, se reveló, aunque en términos cualitativos, una receptividad razonable de los organismos de prestación de servicios urbanos a la necesidad de considerar, para la fijación de las tarifas, la capacidad de pago de la población y la conveniencia y oportunidad de contar con la participación de la comunidad en el proceso de operación/mantenimiento y mejora/expansión de los servicios urbanos.

Esta constatación se circunscribe al asunto de las tarifas. Sólo en cinco de los 12 servicios analizados se exige un resarcimiento de los servicios prestados y su repercusión es escasa debido a su alcance, generalmente pequeño. En el caso del abastecimiento de agua y alcantarillado, se adopta la forma convencional de cálculo de las tarifas en función del consumo; para la limpieza urbana se procede de igual forma, ya que las tarifas se enmarcan en el cobro del impuesto predial territorial urbano. Particularmente en el caso de los transportes públicos, se señaló la postura menos convencional de reducir las tarifas de trayectos más largos y financiarlas con aquellas de trayectos más cortos, lo que favorece de este modo a las poblaciones periféricas y más necesitadas.

En relación con la participación comunitaria, las constataciones realizadas parecen ser más reveladoras. Entre las formas de participación preguntadas a los entrevistados, las que obtuvieron mayor número de respuestas se referían a la participación de la comunidad en la gestión de los servicios, la definición del patrón de atención y, luego, la definición de prioridades de atención. Se obtuvo una menor incidencia para la participación en la ejecución de obras, como forma de disminuir los costos de aplicación y la aceptación de las soluciones, como forma de adhesión de los beneficiarios a las medidas propuestas.

A nivel de los servicios, la situación se reveló diferente. Los organismos con mayor expectativa de participación comunitaria fueron los de actuación básicamente local, a saber, apoyo a actividades culturales, recreativas y deportivas. Ello se explica posiblemente por el carácter más político de las actividades o, aun, por la actitud de fomento adoptada por la mayoría de los organismos. Vienen luego los servicios de salud pública y

sistema vial. El primero está ligado a un proceso cada vez mayor de concientización de la importante dimensión de la educación sanitaria y la necesidad de participación de la comunidad en el proceso de gestión del sistema de salud para la periferia, como forma de obtener mejor eficiencia y eficacia de los servicios prestados. El segundo se vincula principalmente a las cuestiones relativas a los desagües urbanos, las vías de penetración de los transportes colectivos y la participación de la comunidad en la ejecución de las obras. Con mayor incidencia de respuestas positivas y más pertinentes aún figuran los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, limpieza urbana y transportes colectivos. Los dos primeros, con mayor importancia para la reducción de costos de creación y operación (participación en la gestión y ejecución de obras), y los dos últimos, que expresan la necesidad de participación comunitaria, principalmente para establecer el patrón de atención y gestión de los servicios, con miras a una mayor eficiencia en sus actividades.

El servicio con menor incidencia de respuestas positivas fue el de la asistencia médico-hospitalaria. Este hecho resulta probablemente de las mismas razones expresadas en el rubro anterior: el alejamiento de las entidades entrevistadas de la periferia del sistema de salud (centros y puestos de salud) y la concentración de sus preocupaciones en relación con la atención prestada por los hospitales generales y especializados y, aun, el predominio de la actividad privada en el sector.

La verificación recíproca de los indicadores revela que la posibilidad de aplicación de otras tecnologías, con el objeto de universalizar los servicios urbanos, es menor para los servicios de abastecimiento de agua, limpieza urbana, transporte público y asistencia médico-hospitalaria.

En general, todos los organismos entrevistados revelaron una preocupación respecto de la necesidad de universalizar la atención a la población urbana. La postura adoptada es, sin embargo, diferente. Salvo para las ciudades donde la atención llega a la mayor parte de la población —caso de Pelotas, Londrina, Ribeirão Preto y Juiz de Fora— se registra una verdadera situación crítica en esos servicios. Se observa la manifestación de esta deficiencia sea por el poco interés demostrado en la búsqueda de otras formas de atención, o por la visión que manifestaron respecto de la participación de la comunidad en el proceso de operación/mantenimiento o mejora/expansión de sus servicios. Entre todos ellos, los que figuran con mayor insuficiencia parecen ser la asistencia médico-hospitalaria y el transporte público. Tal vez se justifica por la visión tecnicista que tienen los agentes de las actividades que ejercen, o aun por la distancia que los separa del público beneficiario. Es notorio que, en ambos casos, de los organismos entrevistados, la mayor parte tiene una injerencia bastante reducida en el proceso de prestación de servicios: sus funciones se limitan a coordinar a varios de los agentes privados, o a lo sumo, a tratar de articularlos con los pocos agentes públicos presentes. Estos organismos, sobre todo para la asistencia médico-hospitalaria,^{18/} son de nivel estadual o nacional y están de esta manera aún más alejados del nivel local de decisiones y, por consiguiente, son menos susceptibles a las presiones políticas o comunitarias locales.

b) Nivel de adecuación de la tecnología utilizada

Este nivel sería el resultado de la verificación recíproca de la evaluación respecto de la modalidad de atención de los servicios y la apreciación de los recursos disponibles para la operación/mantenimiento y mejora/expansión de los servicios prestados.

La modalidad de atención se evaluará a partir de la capacidad demostrada por los organismos de señalar a la población actualmente beneficiada por los servicios y la evaluación que hacen los diversos agentes (el propio organismo, los otros organismos, la comunidad y la prensa) respecto de los servicios prestados.

En el cuadro III-C figuran las informaciones obtenidas en los cuestionarios emanados de los organismos, las asociaciones comunitarias y la prensa.

Se comprueba, primeramente, que no todos los organismos entrevistados fueron capaces de indicar con precisión la población beneficiada por los servicios que prestan. La mayor incidencia tuvo lugar en los servicios más estructurados institucionalmente, donde existe, tradicionalmente, participación de los organismos federales, o inclusive, donde el nivel de la tecnología aplicada (predominantemente de producto) es más compleja y exige una gestión centralizada. Para los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, transportes y limpieza urbana, se observa una incidencia mayor; después vienen los servicios de vialidad y salud pública.

Esta capacidad de precisar al público beneficiado coincide con la capacidad de los organismos de evaluar correctamente la calidad de los servicios prestados. Salvo para los casos de salud pública y alcantarillado, donde hubo una clara discordancia entre la evaluación hecha por los diversos agentes, los demás servicios tuvieron una evaluación semejante para determinar al público beneficiario en relación con los otros agentes entrevistados.^{19/} Los otros servicios manifestaron con menor frecuencia la capacidad de determinar al público beneficiado y tuvieron una evaluación crítica de los servicios prestados, compatible con las evaluaciones hechas por los otros agentes.

Los servicios que revelaron un grado de apreciación predominantemente deficientes fueron, al mismo tiempo, alcantarillado, salud pública, asistencia médico-hospitalaria y apoyo a las actividades culturales, seguidos por abastecimiento de alimentos, con especial deficiencia para las zonas periféricas de las ciudades. En todos estos casos, salvo para el alcantarillado, se reveló la escasa capacidad de los organismos de prestación de servicios de precisar al público beneficiado por sus servicios.

La evaluación hecha por los organismos respecto de los recursos disponibles en términos financieros, humanos y materiales, revela, primeramente, que éstos se consideran más adecuados para la operación y el mantenimiento de los servicios, pero son insuficientes para su mejora o expansión. De esta manera, todos los servicios no podrían difundir su modalidad de atención, a partir de los recursos propios o capaces de ser utilizados.

La situación es más clara para los servicios predominantemente de acción local como sistema vial, apoyo a actividades recreativas, culturales y deportivas, apoyo a organizaciones comunitarias y abastecimiento de alimentos. Este último, a pesar de la presencia de algunos agentes del gobierno central (CEASA y COBAL), mostró una deficiencia posiblemente por el hecho de que la acción gubernamental respecto de estos servicios se reveló extremadamente débil y restringida.

La verificación recíproca de estos dos indicadores revela una inadecuación clara de las tecnologías utilizadas a las condiciones locales, sea desde el punto de vista de los recursos disponibles o de la evaluación de los servicios prestados. Esta inadecuación se reveló mayor para los servicios de alcantarillado, salud pública, asistencia médico-hospitalaria y apoyo a actividades culturales. Existen, evidentemente, servicios que, en determinadas ciudades, tienen una tecnología adecuada. Tal es el caso, por ejemplo, del abastecimiento de agua para ciudades como Londrina, Juiz de Fora y, con menor intensidad, Pelotas.

c) Análisis del punto de estrangulamiento N° 3

La comparación de los dos condicionantes básicos adoptados para el análisis de este punto de estrangulamiento permite, aunque de manera preliminar —de forma global y con poca profundidad—, verificar cómo se enfrenta en el terreno la dificultad de satisfacer la demanda local de servicios urbanos mediante la difusión de tecnologías convencionales.

Se observó que las limitaciones de recursos para la operación y el mantenimiento y principalmente para la mejora y la expansión de los servicios urbanos continuaba siendo, tal como se comprobó en el proyecto DU-1, uno de los aspectos críticos fundamentales que condicionaban la oferta de servicios urbanos. (Véase el cuadro III-D.)

De esta forma, la comparación de los dos condicionantes seleccionados para comprobar la hipótesis de estrangulamiento demuestra que la constatación de la deficiencia de las tecnologías convencionales supone la búsqueda de otras tecnologías, que hagan posible la expansión de los servicios urbanos a partir de los recursos disponibles, de modo de satisfacer la demanda de servicios urbanos. La participación de la comunidad en este proceso, aunque incipiente, reveló, como se suponía, un intento de adecuar mejor la oferta a las características de la demanda.

A nivel de los servicios analizados, la situación, sin embargo, es diferente. Por ejemplo, para los servicios donde se constató una mayor inadecuación de las tecnologías utilizadas, según la hipótesis inicial, la asistencia médico-hospitalaria estaría en situación crítica en un primer nivel. Se comprobó en este caso una evaluación predominantemente negativa de la modalidad de atención ofrecida, aumentada por la deficiencia de recursos para la mejora y expansión e, inclusive, una falta de receptividad de los organismos para definir y poner en práctica otras tecnologías. En este campo se observa, aún, poca sensibilidad para aceptar la participación comunitaria en el proceso de ampliación de los servicios prestados.

En el segundo nivel, y con menor claridad, se pueden señalar deficiencias parciales para los servicios de alcantarillado, transportes públicos y abastecimiento de alimentos.

Para el resto de los servicios, se pueden detectar intentos de satisfacer la demanda de servicios urbanos, según la hipótesis inicialmente establecida.

Sin embargo, se comprobó un hecho fundamental: los organismos de prestación de servicios urbanos, de actuación predominantemente local, se muestran más receptivos a las propuestas de otros tipos de solución.

El proceso político local se reveló fundamental para respaldar las innovaciones tecnológicas, las que se revelaron poco funcionales sin el necesario respaldo político de la municipalidad. Aun así, la intensidad de esta voluntad política no siempre se mostró suficiente para superar las limitaciones impuestas por criterios y patrones técnicos definidos por los organismos de financiamiento.

En las ciudades analizadas, se observó que un proceso político dinámico que suponga la participación comunitaria, como forma de adecuar mejor las características de la oferta de servicios a la demanda, hace posible un proceso más intenso de búsqueda y aplicación de opciones tecnológicas.

De esta forma, las ciudades de Pelotas, Juiz de Fora y Campina Grande, consideradas según el aspecto analizado en el punto de estrangulamiento N° 1, presentaron algunas experiencias concretas de uso de otras tecnologías conjuntamente con la participación comunitaria.

En Pelotas, en el momento de la investigación, se habían realizado o estaban en vías de realizarse experimentos concretos de innovación para los servicios de alcantarillado, transportes públicos, actividades recreativas, culturales y deportivas. La ciudad, que dispone de un servicio municipal de abastecimiento de agua y alcantarillado —donde se aplica de modo experimental una tecnología ligera para tratar los desagües sanitarios— cuenta, en esta iniciativa, con el apoyo técnico de los organismos federales. A nivel de los transportes públicos, se instituyó un sistema de pasajes con tarifas reducidas para beneficiar a la población de bajos ingresos.

En Campina Grande se realizaron experimentos en el campo de la limpieza urbana y del sistema vial, con la participación de la comunidad en el proceso de creación y gestión de los servicios. Se observó asimismo, en lo que se refiere a los transportes públicos, un esfuerzo de racionalización de la gestión del sistema por iniciativa de la municipalidad, en colaboración con la Universidad, con el objeto de establecer tarifas más adecuadas a los ingresos de los usuarios, con la participación de la comunidad para definir proyectos y administrar servicios. También en el campo de las actividades culturales, recreativas y deportivas se instituyó el estímulo a este tipo de actividades mediante la participación de la comunidad.

En Juiz de Fora tuvo lugar un proceso similar al de Pelotas y Campina Grande y se observó un gran empeño, por parte del gobierno local, en la búsqueda de otro tipo de soluciones que disminuyeran los costos de equipamiento de los servicios urbanos y, con ello, ampliaran su oferta,

principalmente a la población de bajos ingresos. En casi todos los servicios, se observó una movilización en este sentido, destacándose los transportes, el sistema vial y la limpieza urbana, en que los organismos trataban de integrarse con otros organismos, inclusive mediante reuniones constantes, y después con la comunidad, como medio de optimizar los recursos existentes.

En este proceso de definición, se reveló fundamental el papel desempeñado por las universidades y los agentes federales, que suministran asistencia técnica a las iniciativas locales para la aplicación de otras tecnologías. En algunos programas federales se asume inclusive una actitud de fomento a estas iniciativas, en el campo de la salud, los transportes y el desarrollo urbano.

5. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 4:

OFERTA OFICIAL DE SERVICIOS EN RELACION
CON LA DEMANDA POTENCIAL DE SERVICIOS

El análisis de este punto se realizó en el proyecto DU-1, basándose en que:

El enfoque empresarial que han hecho los órganos financieros y los organismos prestadores de servicios urbanos supondría el análisis de la capacidad de pago de la población por los servicios ofrecidos.

A partir de esta premisa, en el proyecto DU-1 se trató de analizar la correspondencia entre costos estimados y costos reales, entre éstos y las tarifas cobradas e, inclusive, entre las tarifas y la capacidad de pago de la población.

Se pretendía comprobar si las tarifas cobradas correspondían verdaderamente a los costos reales (caracterizando de esta manera un enfoque empresarial verdadero) e, inclusive, analizar la capacidad de pago de la población en relación con los servicios prestados.

De esta manera, se caracterizaría una demanda real, entendida como la demanda potencial que podría realizarse mediante su capacidad de pago.

Las respuestas obtenidas en el proyecto DU-1 no permitieron el análisis de la correspondencia entre costos reales, costos estimados y tarifas. La falta de respuesta a los puntos específicos se interpretó como un índice de la baja capacidad de los organismos para efectuar estos cálculos.

El análisis de la capacidad de pago de la población para disfrutar de los servicios prestados se realizó para los servicios que eran objeto de pago de tarifas (abastecimiento de agua, alcantarillado y transportes); se revelaron situaciones diversas de estrangulamiento, provenientes sobre todo de la falta casi total de relación entre tarifas y capacidad de pago de la población. En relación con las tarifas, se comprobó que en ciertas ciudades con nivel de ingresos superior, las tarifas eran inferiores, lo que motivaba que la demanda real variara en 90% en Londrina, 35% en Campos (para los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado), 58% en Teresina y 92% en Juiz de Fora.

En relación con los servicios de agua y alcantarillado, se llegó a la conclusión de que existía un riesgo real de que la uniformidad de las tarifas,

por parte de las compañías estatales, diera como resultado el establecimiento de tarifas completamente ajenas a la realidad económica local.

En lo que se refiere a los servicios de los transportes colectivos, se llegó a la conclusión que era necesario conceder subsidios para mejorar el nivel de atención de los servicios, como consecuencia de la constatación de una situación crítica en la prestación del servicio (desde el punto de vista del usuario).

Mediante el análisis de la situación actual, teniendo en cuenta la evolución experimentada en los últimos 10 años (1975 a 1985) en la relación entre tarifas y capacidad de pago de la población, se cree que la situación se mantuvo, como mínimo, igual a la observada en el proyecto DU-1.

Desde el punto de vista del usuario, disminuyó necesariamente su capacidad de pago (resultante del nivel de ingresos). La crisis económica, el proceso de migración del campo a la ciudad, el aumento del nivel de desempleo y subempleo o, inclusive, la disminución real del poder adquisitivo, sustentan esta hipótesis.

Desde el punto de vista de la prestación de los servicios urbanos, la situación se presenta como sigue: en relación con el abastecimiento de agua y alcantarillado, no hubo cambios sustanciales de política o de enfoque, que permitieran suponer que sus tarifas disminuyeron en valor real. En relación con los transportes, los efectos de la política nacional elaborada y aplicada en los últimos años con miras a lograr básicamente una mejora sustancial de los servicios, llevan a la conclusión de que los precios de los pasajes siguieron la trayectoria de los costos reales (debido a la falta de subsidios) y aumentaron en valores reales.

En consecuencia, se llegó a la conclusión de que no era necesario analizar los elementos recogidos para comprobar esta deficiencia en las condiciones realizadas en el proyecto DU-1.

El punto "oferta oficial de servicios en relación con la demanda potencial de servicios" debería analizarse en el proyecto DU-2, incluidos los aspectos que permitieran detectar cambios o posibilidades de cambio del enfoque empresarial (supuesto en el proyecto DU-1 y pretendido por los organismos oficiales de financiamiento) hacia el enfoque de servicio público, considerado como más adecuado a la actual situación. Desafortunadamente, el material recogido, basado en los cuestionarios utilizados en el proyecto DU-1, no permitió realizar ese análisis.

Por otra parte, durante el período de reunión de informaciones se comprobó que los intentos locales de enfrentar esta situación crítica se realizaban básicamente en los servicios administrados por los gobiernos municipales y en su mayor parte se trataba de superarlos mediante la participación de la comunidad o el empleo de tecnologías de menores costos de aplicación u operación. La aplicación de subsidios directos o indirectos no tuvo una incidencia significativa. En este caso, sobresale Pelotas, donde la municipalidad trata de instituir en los transportes colectivos un precio de pasaje diferenciado, según el nivel de ingresos del usuario.

También se detectó que algunos organismos estatales, federales y municipales trataban de tener en cuenta, en el proceso de análisis de la generación de la oferta de servicios (demanda oficial de recursos en relación con la oferta oficial de servicios) y elección de tecnología, los aspectos relativos a las características de la demanda de los servicios urbanos, lo que refiere este análisis al realizado en el punto de estrangulamiento anterior. Este hecho demuestra la actualidad y oportunidad de los conceptos "enfoque de servicio público" y "necesidad de condicionar la oferta de servicios a las características de la demanda", utilizados en el presente estudio.

6. PUNTO DE ESTRANGULAMIENTO N° 5:

DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS EN RELACION CON
LA OFERTA NACIONAL DE RECURSOS

El análisis de este punto se refiere a la demanda oficial de recursos por el gobierno local y la oferta de recursos mediante el sistema financiero federal.

Se reconoció en el modelo de análisis, como en el proyecto DU-1, que siempre que el gobierno local tuviera oportunidad de obtener recursos para ampliar sus servicios urbanos, tendería a procurarlos en otros niveles de gobierno.

Por otro lado, el gobierno federal, mediante el conjunto de instrumentos de que dispone para aplicar las políticas sectoriales o de desarrollo urbano, dispondría de recursos para distribuirlos a los gobiernos locales a fin de mejorar o ampliar los servicios urbanos.

El conjunto de instrumentos financieros facilitados por el gobierno federal constituiría el sistema financiero para inversiones urbanas, concretado mediante los fondos financieros y los programas, y reflejaría el nivel de organización del gobierno federal para fomentar la expansión y mejora de los servicios urbanos.

En el modelo DU-1 se analizó este punto mediante el conocimiento demostrado por el gobierno local (organismos) respecto de los fondos y programas (existencia y modo de operación) existentes e, inclusive, mediante la capacidad demostrada por los organismos para detallar sus necesidades de recursos.

Desde el punto de vista de la oferta, esta cuestión se abordó mediante el análisis de la existencia o carencia de sistemas sectoriales para los servicios estudiados. Estos sistemas sectoriales se examinaron, según la presencia o no de los siguientes elementos: política nacional, coordinación nacional, articulación interinstitucional, dotación presupuestaria y fondos de apoyo. De este modo se determinó la existencia de un sistema completo de abastecimiento de agua y alcantarillado; un sistema incompleto para salud y asistencia médico-hospitalaria y la falta de algunos sistemas para limpieza urbana y transporte público. Para los demás, no se recogieron informaciones suficientes para efectuar una evaluación.

Este enfoque, aunque incompleto, ^{20/} permitió tener una visión general de los mecanismos existentes en esa época y se justificó en función del nivel de estabilidad político-institucional, entonces vigente.

Un enfoque idéntico del problema en el proyecto DU-2, tal como se subrayó en el rubro dedicado a las observaciones metodológicas y conceptuales, no sería compatible con el momento actual. Durante la investigación se esperaba obtener elementos suficientes para adoptar el enfoque propuesto en la reformulación del modelo, lo que no fue posible. Para hacerlo, se necesitaría un estudio sistemático de los instrumentos federales, actualmente existentes, e informaciones complementarias de aquellas obtenidas en los cuestionarios utilizados, lo que no sería viable dentro de los límites impuestos al estudio actual. De cualquier manera, la situación actual de transición político-institucional, reforzada por la creación reciente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, aún en vías de consolidación, limitaría la validez de las observaciones e inferencias resultantes del análisis de la realidad actual.

De modo que se optó por no realizar el análisis de este punto según los modelos previstos. Sin embargo, cabe relatar algunas observaciones más significativas, recogidas en el momento de la investigación con los gobiernos locales y organismos de prestación de servicios.

En términos generales, las observaciones recopiladas denotan la existencia real de una instancia decisoria local ^{21/} que reclama una descentralización de recursos y atribuciones, si no a los municipios directamente, al menos entonces a los organismos federales presentes. Se comprende que las decisiones a nivel de determinación de prioridades, armonización y función operacional, correspondan a la instancia de decisión local, dado que es la única forma posible de buscar una mejor racionalización, armonización y maximización en la aplicación de los recursos disponibles.

Las observaciones más importantes en este sentido son las siguientes:

a) El distanciamiento excesivo entre el gobierno federal y los gobiernos locales —observación hecha, sobre todo, por las ciudades que no son capitales—; para ello concurren los aspectos políticos partidarios, emanados de la diferenciación de partidos existentes entre los diversos niveles de gobierno, con consecuencias evidentes para los canales de comunicación. Este distanciamiento tiene lugar también en función de la poca disponibilidad de recursos financieros para transferirlos a las ciudades, que se observa últimamente.

b) La falta comprobada de recursos financieros para el endeudamiento de los municipios (aun si disponen de capacidad legal), en función de los costos financieros y sus consecuencias para las finanzas locales. Como se observó anteriormente, algunas ciudades, en función de las deudas ya contraídas, aunque disponían de capacidad de endeudamiento, no se interesaban e inclusive rechazaban nuevos préstamos (caso de Pelotas), ante las dificultades financieras que enfrentaban para pagar el servicio de la deuda ya contraída.

c) El difícil acceso a las informaciones relativas a la disponibilidad real de recursos federales para los servicios urbanos en general. Se trata de

la dificultad de saber quién tiene qué cosa, dónde, para qué, cómo se obtiene y cuándo estará disponible. Estas dificultades resultarían tanto de las deficiencias de los gobiernos municipales, desde el punto de vista de la memoria institucional (inestabilidad de los cuadros técnicos),^{22/} como de la carencia de informaciones sistematizadas en cuanto a los fondos y programas, y de la "intención de que la liberación de recursos y hasta de informaciones corresponda a un compromiso político de los gobiernos municipales ante las instancias políticas superiores".

d) La inadecuación e incompatibilidad, en cuanto a objetivos, de algunos fondos y programas con prioridades y objetivos locales, ante los cuales los gobiernos municipales o los organismos se sienten obligados a realizar o aceptar la realización de inversiones consideradas secundarias o aplicadas de forma incompatible con la realidad local. Sería el condicionamiento de la demanda en función de las características y disponibilidad de la oferta.

e) Las dificultades ocasionadas por la falta de articulación o de armonización de las diversas instancias (local, estadual y federal) para fomentar acciones o inversiones. Ejemplo de ello sería la dificultad de coordinación entre los organismos estaduais y municipales de prestación de servicios urbanos (por ejemplo, las compañías estaduais de saneamiento, en la ejecución de las infraestructuras de abastecimiento de agua o alcantarillado, con el organismo responsable de la ejecución del sistema vial), o inclusive la participación estadual efectiva en programas y convenios, donde el gobierno del Estado no haya cumplido los compromisos asumidos para la liberación de su contribución o retenga los recursos liberados a nivel federal, en función de la incompatibilidad política con el gobierno municipal.

f) Los procedimientos complejos, burocratizados y muchas veces de difícil cumplimiento por los gobiernos locales.

g) La imposición de métodos, procedimientos operacionales y tecnologías, muchas veces inadecuados, en función de las características de la demanda o de la capacidad técnico-operacional local, que determina la inviabilidad de soluciones más adecuadas y acarrea necesidades de capacitación de los recursos humanos locales, no siempre debidamente contemplada en los programas o en los financiamientos.

Del lado de la oferta, no obstante la imposibilidad ya mencionada de realizar un planteamiento completo para que se verifique la existencia o carencia de sistemas sectoriales para inversiones en servicios urbanos y su evolución en relación con la realidad comprobada en el proyecto DU-1, vale la pena destacar la existencia de algunos programas que trataban de elaborar métodos y procedimientos no totalmente convencionales. La aplicación de esos programas, a nivel local, significó algunas innovaciones en su postura en relación con la tecnología, la generación de la capacidad local de programación o inclusive, el nivel de articulación y armonización de decisiones y acciones, delineando caminos que trataban de superar las dificultades en la relación entre la municipalidad y la federación.

Respecto del sector de los transportes públicos, se puede afirmar que la acción federal presente, mediante los programas existentes en el área, proveyó a los municipios de mejor capacitación técnico-operacional en el sector,

mediante métodos, normas, patrones de gestión y programación. De manera general, se puede afirmar que hubo una mejoría relativa del nivel de los servicios prestados (desde el punto de visto cualitativo y cuantitativo), aunque se haya producido, ciertamente, un aumento real de las tarifas.

En relación con la salud y la asistencia médico-hospitalaria, se destaca la existencia del Programa nacional de acciones integradas de salud (PAIS) que, además de la pretensión de universalizar ^{23/} acciones y cuidados, difunde una idea más global de la salud, incluidas las actividades de prevención y saneamiento del medio ambiente. Se observa que, para cada nivel de instancia decisoria, se trata de instituir un proceso unificado de programación y planificación, con la participación de la comunidad en este proceso como actor importante.^{24/} De las ciudades estudiadas, la mayor parte ya había adherido o pretendía adherir al programa. Se destaca el caso de Campina Grande que, según la investigación, todavía no había adherido al PAIS, debido a injerencias políticas a nivel estadual. Se observa que, estando el PAIS todavía en fase de realización incipiente en la mayoría de las ciudades, todavía no se puede evaluar su repercusión, aunque las personas entrevistadas hayan manifestado buenas expectativas en relación con los resultados del programa, siempre que la CIPLAN (Comisión interministerial de planificación (MS, MPAS, ME)) ejerza con eficiencia su papel de seguimiento y evaluación, mediante la realización de auditorías que hagan posible la corrección de eventuales desvíos de intereses localizados.

Por último, se destacó el Programa especial de ciudades medianas. La característica básica de este programa es el intento de enfocar los servicios urbanos desde el punto de vista del desarrollo urbano; o sea, toda decisión, acción o inversión de índole sectorial realizada a nivel local debe ser consecuencia de una visión global, intersectorial, multidisciplinaria e interinstitucional. De las nueve ciudades estudiadas, con la excepción de Ribeirão Preto, todas estaban integradas en este programa. Algunas de ellas componían la primera fase del programa (CPM I) —la de creación. Ellas son: Juiz de Fora, Campina Grande, Teresina y Pelotas. Goiânia, Londrina, Campos y São Luis estaban incluidas en la segunda fase (CPM II), habiendo concluido el "perfil de la ciudad" y las propuestas de inversión.

En el momento de realizar la investigación, la funcionalidad de este programa estaba pasando por una fase de indefinición. Todas las ciudades reclamaban la falta de recursos para "llegar" a los proyectos e inclusive para mantener el equipo local de gestión del programa, con efectos negativos sobre los compromisos ya asumidos, las inversiones en curso y las reivindicaciones de la comunidad. Sin embargo, las opiniones recogidas denotaron concordancia con los principios y objetivos del programa e hicieron sobresalir algunos resultados positivos, desde el punto de vista técnico-institucional:

a) Atención específica a la población periférica, más carente de servicios urbanos.

b) Generación de una base de información más sistematizada sobre la ciudad y atención especial a los componentes institucionales importantes para el proceso de planificación y programación local: administración municipal, sistema de tributación local, coordinación interinstitucional.

c) Elaboración de propuestas y proyectos a nivel local, conjuntamente con los organismos de prestación de servicios, dando preferencia a la instancia local de decisión y a la búsqueda de soluciones locales, procurando, inclusive, a nivel de otras tecnologías, las formas más adecuadas de solución de los problemas planteados.

d) Institución de una metodología de trabajo más abierta y participativa que incluya a la comunidad como factor importante en la definición de las necesidades de inversión.

Por otro lado, las restricciones hechas al programa se relacionaban principalmente con sus condiciones de funcionalidad.

El equipo local de gestión del programa no siempre logró una buena integración y articulación con los órganos locales de planificación, ya fuera porque, en algunos casos se insertaba a nivel de planificación estadual fuera de la esfera municipal (caso de São Luis, Goiânia y Londrina), o en función de las injerencias de conflictos políticos-partidistas (entre el Estado y el municipio), en la funcionalidad del programa (liberación de la contribución estadual) y en la definición de la coordinación local, como en el caso de Campina Grande y Pelotas. De cualquier manera, se comprobó que la inserción completa del equipo local en el programa dentro del gobierno municipal (delegación de la gestión del programa al municipio) sería importante para el mejor aprovechamiento de los métodos, técnicas y procesos utilizados.

En conclusión, se comprueba la existencia de algunas iniciativas del gobierno federal que indican un cambio de actitud en su método de relacionamiento técnico con los gobiernos municipales, sobre todo en el tratamiento de cuestiones ligadas a los servicios urbanos. Aunque, técnicamente, el carácter de esas acciones apunten, en términos generales, a la adecuación de la oferta de recursos a las características de la demanda, desde el punto de vista político, la adopción de un proceso de asignación de recursos que facilite el funcionamiento más eficiente y continuo de los proyectos sigue siendo todavía un asunto sin resolver.

Por otra parte, para los sectores de limpieza urbana, sistema vial,²⁵ recreación, deportes y cultura, organización comunitaria y abastecimiento de alimentos, la acción del gobierno federal sigue sin cambios significativos y se caracteriza por programas o acciones esporádicos y desprovistos del objetivo de adecuar las propuestas al contexto local.

En relación con el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado, se comprueba, actualmente, una tendencia a hacer más flexible los mecanismos y criterios del Plan nacional de saneamiento (PLANASA), para permitir una mejor adecuación de los servicios prestados.

De manera general, se observa, en relación con los programas antes mencionados, una tendencia a hacer que la acción federal no se delimite por objetivos específicos, sino, principalmente, por la mayor atención a los procesos de programación, decisión, articulación interinstitucional y armonización de las inversiones, desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia de las acciones a nivel local.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones que siguen no tienen necesariamente el mismo carácter general y la misma validez que las que ya se señalaron en el proyecto DU-I ya que, por una parte, las dificultades en la realización del presente trabajo —limitaciones de recursos y de tiempo, básicamente— llevaron a una menor amplitud de las informaciones recogidas y, por otra parte, el hecho de que esas informaciones se refieren a una situación reconocidamente transitoria en todos los niveles, ante el momento político que atraviesa el país. Sin embargo, son válidas como una contribución a ese proceso de cambio.

En el ámbito del estudio, se trató de reproducir lo más fielmente posible las dificultades que enfrentan las administraciones municipales, dando preferencia, en la medida de lo posible, a los intentos observados de buscar localmente soluciones de orden institucional, técnico y político a los problemas detectados. A partir de ellas, se definieron algunas propuestas específicas, con miras a estimular un proceso de gestión municipal más eficiente y eficaz, y sobre todo, más adecuado a la realidad local y, al mismo tiempo, más asequible a la participación y la supervisión de los usuarios de los servicios urbanos.

En primer lugar, se observa que parte significativa de las respuestas recogidas en la investigación apuntan hacia problemas que escapan a las atribuciones de la acción municipal. El desempleo, el subempleo y el bajo nivel de ingresos —resultado de la escasa capacidad de la economía local para absorber e integrar la corriente migratoria del campo a la ciudad— determinan la estructura del ingreso de la población urbana que, a su vez, impide el aumento de la recaudación municipal, lo que causa estrangulamiento a las finanzas locales e impide el fomento de la mejora y expansión de los servicios urbanos al mismo ritmo del crecimiento demográfico.

Por un lado, cabe observar que el desentendimiento cada vez mayor del gobierno federal de los problemas que enfrentan los municipios acarrea consigo la discontinuidad y la incertidumbre en cuanto a su participación en las inversiones urbanas. Por otra parte, la falta de autonomía municipal, con el consiguiente agotamiento de la instancia decisoria local, hace que la administración municipal dependa cada vez más de los recursos externos ^{26/} y que sea cada vez menos capaz de responder a las reivindicaciones de la comunidad. También se subrayó la sobrecarga de algunos servicios urbanos municipales (salud, asistencia médico-hospitalaria), en función de la polarización de los municipios vecinos y de la atracción de los migrantes, lo que aumenta aún más las cargas de la municipalidad.

Sobresale la injerencia de la administración estadual en los municipios, especialmente en las capitales. Esta injerencia, sin conocimiento de los gobiernos municipales, sería la causa de la yuxtaposición de acciones sectoriales y de la falta de coordinación y armonización de muchas de las medidas fomentadas en la esfera local.

Sin embargo, dentro de ese contexto se detectó un cambio, aunque incipiente en los mecanismos de producción de la oferta, como consecuencia de movimientos reivindicatorios resultantes de un proceso de organización de la comunidad en asociaciones de barrio o similares, que influyó en el modo de formación y expresión de la demanda.

Al origen de este proceso de organización está el aumento relativo de la carencia de servicios urbanos observada en la presente década. Las propias asociaciones comunitarias se refieren a este factor y señalaban en la organización de la comunidad una forma legítima para obtener mejor respuesta a sus necesidades desde el punto de vista de los servicios urbanos. Es decir, tanto el proceso de urbanización como la pérdida de la capacidad de pago para usufructuar los servicios urbanos ofrecidos llevaron a las poblaciones necesitadas a buscar otras formas o medios de tener acceso a los servicios mínimos y a establecer nuevos canales políticos de expresión de sus necesidades mediante su organización en asociaciones de barrio. Las poblaciones de niveles de ingresos medios y altos, utilizando los canales convencionales de reivindicación, siguen siendo las mayores beneficiarias de los servicios urbanos, concretados como demanda real mediante su capacidad de pago de los servicios. A partir de ahí y de forma diferenciada para las ciudades y los servicios, se observa que la oferta de servicios urbanos continúa administrándose a partir de criterios y patrones en desacuerdo con las condiciones sociales, económicas y culturales de los municipios.

Dado que la modalidad de atención se define en función de criterios, patrones y tecnologías inadecuados,^{27/} las tarifas directas o los costos indirectos hacen que la demanda real de servicios se vuelva relativamente menor y, por consiguiente, afecte la repercusión y el ámbito de las acciones e inversiones orientadas hacia el fomento de los servicios urbanos.

El predominio del enfoque empresarial en algunos sectores, en detrimento del criterio de servicio público, restringe de inmediato la capacidad de acción y de propuesta de los organismos de prestación de servicios urbanos. Se observa el predominio de este enfoque en aquellos organismos que dependen de los recursos externos, porque de este modo, el proceso de adopción de decisiones se aparta de la instancia local.^{28/} Por otra parte, el criterio de servicio público, que se trata de configurar en los servicios bajo supervisión municipal, choca contra la limitación de recursos de la municipalidad, muchas veces comprometida con las fuentes externas de recursos, por lo general puestos en acción para fomentar actividades de un grado de complejidad y tecnología incompatibles con la atención de toda la población urbana.

En el círculo vicioso, que entonces se observa entre dependencia de recursos externos, promoción de servicios con patrones y tecnologías inadecuadas (mayores inversiones), estrangulamiento de las finanzas municipales y mayor dependencia externa, prepondera la postura de la oferta nacional de recursos, que continúa caracterizándose, salvo raras excepciones,

por la rigidez de los patrones y las tecnologías difundidos. De esta manera se configura una incertidumbre en cuanto a los programas y proyectos realizados a nivel municipal, en relación con su compatibilidad con la realidad local y con las necesidades de la población.

Desde el punto de vista técnico, apareció una incapacidad generalizada de los organismos de prestación de servicios para disponer de criterios a fin de calificar y cuantificar la demanda de servicios urbanos.^{29/} Como resultado de este hecho, la mayor capacidad de programación detectada, en comparación con el proyecto DU-1, pierde su sentido. Se observa que esta capacidad se utiliza más para "captar recursos" que para servir de instrumento de la gestión municipal, en el reconocimiento y la búsqueda de soluciones locales para los problemas que surgen.

Desde el punto de vista político-institucional, se realizó, para algunas ciudades, un intento por lograr una mayor aproximación entre la demanda percibida y la demanda potencial, mediante mecanismos y procesos con miras a la participación real de la comunidad para dar prioridad, definir, localizar e inclusive, administrar o crear servicios urbanos. A pesar de ello, se observó que, en la mayoría de las ciudades y los organismos, se muestra la falta casi completa de planificación y programación, considerados como un proceso, donde se busca la manera de aliar necesidades, reivindicaciones y medios disponibles. Salvo Pelotas y Juiz de Fora, donde, en el ámbito municipal, se busca la manera de hacer de la planificación y la programación instrumentos para agilizar las respuestas, en las otras ciudades los organismos de planificación más parecen oficinas de elaboración de proyectos, dedicados principalmente a obtener recursos, que entidades orientadas a resolver los problemas detectados. Este hecho se explica comúnmente por la necesidad de tratar de aprovechar las oportunidades de obtener recursos, captados muchas veces a última hora.

Mientras tanto, los instrumentos utilizados en esta nueva y aún incipiente actitud participativa de algunas administraciones locales, tienen connotaciones propias y fuertemente ligadas a las características de cada ciudad. Entre las instituciones que participan en el proceso decisorio se observó, además de las asociaciones de barrio, la existencia de consejos comunitarios, comisiones tarifarias, comisiones de presupuesto municipal, comisiones de coordinación interinstitucional, intersectoriales, institucionales o sectoriales, asambleas de barrio y consejos de planificación municipal. Estos factores favorecen la producción de soluciones locales, con base en otras tecnologías, y buscan la manera de adecuarlas a los recursos locales disponibles. Esta capacidad local de producir soluciones, que comienza a manifestarse, es sin duda el resultado del mejoramiento de la capacidad local de programación y planificación, en función de un mejor nivel de los recursos humanos disponibles. En ciertos casos, se manifiesta la importante función que ha tenido la participación de las universidades en este proceso.

Aun así, se tiene presente la deficiencia de los recursos humanos disponibles para las administraciones municipales, que en función de los bajos salarios ofrecidos, padecen de una gran rotatividad de técnicos, lo que provoca la carencia de memoria institucional. También se constató, en relación con la deficiencia de recursos humanos, la falta de cuadros técnicos de nivel

medio y la insuficiencia misma de la enseñanza superior, que formaría técnicos para aplicar determinadas soluciones y no para producir alternativas viables.

En cuanto a la índole de las propuestas, con miras a aplicar tecnologías adecuadas, éstas, además de darse más a nivel de los organismos municipales, se referían casi siempre a la tecnología de proceso, en detrimento de la tecnología de producto. En servicios tales como recreación, deportes, cultura y limpieza urbana fue evidente la aplicación de nuevas posibilidades, mediante la participación de la comunidad en los procesos de generación y gestión de la oferta de servicios.

Por otra parte, se comprobó que en las localidades en que el gobierno municipal no se mostró receptivo, había carencia de experiencias concretas e inclusive de receptividad en relación con la experimentación o inclusive la producción de soluciones más adecuadas, o que contaran con la participación de la comunidad.

En algunas ciudades de estructura económica más desarrollada y donde el nivel de ingresos de la población sería superior al promedio (Ribeirão Preto y Londrina), la poca receptividad a otro tipo de soluciones y la participación de la comunidad permiten suponer que las tecnologías convencionales que ahí se utilizan serían las más adecuadas.

En el análisis del proceso de generación de servicios y su interrelación con la demanda fue patente la incapacidad de los organismos de demostrar un nivel de conocimiento mayor no sólo de la demanda, sino también del grado de atención y alcance de los servicios prestados. Vale la pena subrayar que la evaluación cualitativa proporcionada por los organismos entrevistados era casi siempre opuesta a la evaluación de la comunidad.

Los organismos, de manera general, difícilmente hicieron referencia a metas de atención en que participara toda la población urbana. Por principio, algunos restringieron su capacidad de acción a la atención de la parte de la población que respondía a las condiciones previas necesarias para que volvieran las inversiones, concretándose en la capacidad de pago y la demanda real.

En relación con el abastecimiento de agua y alcantarillado, que respondió en gran parte por las necesidades de inversiones expresadas por los organismos, se observó que dichas inversiones se destinaban, en su mayoría, a aumentar la calidad del grado de atención a la población ya beneficiada, en detrimento de la expansión del sistema. Este caso caracterizó un eslabón más del círculo vicioso del endeudamiento y, sin duda, la mayor capacidad de los estratos de nivel de ingresos más altos para hacer valer sus reivindicaciones. También se comprobó que la autonomía de estas empresas respecto del gobierno municipal 30/ dificultaba la armonización de la expansión de la red de saneamiento con el sistema vial y de desagües pluviales, lo que acarrearía la multiplicación de acciones y el despilfarro de recursos.

En los sectores de salud pública y de asistencia médico-hospitalaria la multiplicidad de órganos aparece como la dificultad principal en relación con la coordinación. En este caso, sin embargo, la adhesión de los municipios al

programa de acciones integradas de salud trae, al parecer, expectativas de solución.

El abastecimiento de alimentos supone, sobre todo, la acción de la Compañía brasileña de alimentos (COBAL) y de los Centros estaduais de abastecimiento (CEASA). El gobierno local no tiene casi ninguna acción en el sector, salvo en la gestión de los mercados públicos y las ferias libres. Aunque algunos de los entrevistados hayan consignado la preocupación por la falta de una política local y microrregional con miras a mejorar el abastecimiento local, especialmente de productos hortifrutícolas y de granja,^{31/} en Pelotas se hizo un intento de coordinar una acción conjunta de varios organismos existentes vinculados a la agricultura (de investigación, divulgación rural y almacenamiento) mediante el Consejo municipal de desarrollo agropecuario. En relación con los Centros estaduais de abastecimiento y la Compañía brasileña de alimentos, se observó que la falta de autonomía de estos órganos —que se declaran ejecutores— restringía su capacidad de propuesta para adecuar su acción a las condiciones locales. De este modo se refleja la incapacidad de acción que se encuentra en la mayor parte de los municipios, justificada por el hecho de que una acción municipal en el sector tendría que limitarse a su territorio.

El fomento de la vivienda popular, dirigido por cooperativas habitacionales estaduais (con excepción de Londrina), contribuyó a la expansión desordenada de la ciudad. Por intereses vinculados a la especulación inmobiliaria o a la búsqueda de zonas de menor plusvalía, hubo proliferación de conjuntos habitacionales alejados del núcleo urbano, con consecuencias desfavorables para los servicios de los transportes urbanos y, en algunos casos, para el abastecimiento de agua. La ubicación de estos conjuntos, alejados de los servicios existentes, representa una sobrecarga para las municipalidades, a las que se les pide que hagan llegar hasta ahí servicios urbanos como salud, asistencia médico-hospitalaria, recreación y deportes, etc. Por otra parte, se crean espacios intersticiales valorizados que favorecen la especulación inmobiliaria. Al menos en dos ciudades —São Luis y Londrina— los programas habitacionales se mencionaron como factores de atracción migratoria del campo a la ciudad. Principalmente en Londrina, el gran número de viviendas populares construidas hizo que surtiera efecto el "llamamiento difundido" para que las poblaciones rurales migraran hacia la ciudad.

En relación con el control de la expansión urbana, se comprobó con cierta frecuencia la incapacidad que habían demostrado las administraciones municipales para adoptar instrumentos legales adecuados (reglamentación de lotificaciones, código de ordenanzas municipales, etc.), o de aplicar los existentes en función de los intereses de grupos específicos que presionan al poder legislativo municipal. Uno de los problemas que más se manifestó, en relación con aquellos planteados en el proyecto DU-1, fue la incidencia de los precaristas ("posseiros") urbanos. En Goiânia, por ejemplo, 20% de la población urbana reside en viviendas ocupadas ilegalmente; en São Luis, Teresina, Campina Grande y Pelotas, también se dan ocupaciones ilegales, aunque en menor número. Este hecho siempre se explica en función de la expulsión del hombre del campo y por los cambios recientes en la estructura de producción agropecuaria en las regiones polarizadas.

En relación con la captación de recursos externos al municipio, fue clara, en primer lugar, la opinión general de los municipios contraria a esa modalidad de inversión, y en algunos casos inclusive se llegó a la negativa de obtener recursos mediante el endeudamiento. La experiencia adquirida con medidas realizadas de esta manera, unida a la escasa repercusión y a las cargas financieras resultantes, fueron los factores citados para justificar tal rechazo. En todas las ciudades, salvo en Campos, las deudas contraídas dieron por resultado, en la mayoría de los casos, el fomento de medidas que se proponían, sobre todo, aumentar los patrones de la población ya atendida (proyectos CURA - realización de pavimentación y equipamientos urbanos).

De este modo, el desconocimiento generalizado de los instrumentos federales para transferir recursos mediante convenios y programas, reveló el distanciamiento del gobierno federal en relación con la instancia local. Este hecho se ve agravado por la propia rigidez de la oferta y la falta de autonomía de los organismos federales y estatales para decidir acerca de la aplicación de los recursos presupuestarios. Por ejemplo, la pérdida de importancia de los fondos y programas federales, que se produjo por falta de utilización de los recursos, es consecuencia de la dificultad de aprobación de las solicitudes ya presentadas.

Sin embargo, se manifestó una expectativa de cambio de actitud federal, no sólo en función de las reformas tributaria y administrativa programadas y de las palabras de orden relativas a la mayor autonomía municipal y a la descentralización que trajo la Nueva República, sino también con los programas en curso que tienen aspectos considerados convenientes, tales como el Programa de acciones integradas de salud y el Programa CPM. Aquél, al pretender la injerencia de los gobiernos locales en las decisiones, y éste al permitir la generación de propuestas a nivel local y centrarse en la atención de las poblaciones periféricas.

Del análisis de las conclusiones antes expuestas, se derivan las siguientes recomendaciones al gobierno federal:

a) Estimular la institución de un proceso de gestión local que pueda no sólo aprovechar mejor los recursos locales disponibles, de todo orden, sino también tener en cuenta las connotaciones locales específicas para determinar y caracterizar la demanda de servicios urbanos, como forma de adecuar los programas que constituirán y moldearán la oferta de servicios urbanos.

b) Consolidar el acercamiento entre el gobierno federal y los gobiernos municipales, mediante:

- una mejor estructuración de la actual oferta nacional de recursos para inversiones en servicios urbanos, teniendo como base la extrema heterogeneidad de las características de las ciudades medianas;
- una mayor autonomía de los agentes federales presentes en las ciudades, desde el punto de vista de la programación y decisión, para que puedan desempeñar un papel importante vinculado al proceso decisorio local;

- la prestación de asistencia técnica e institucional a los gobiernos municipales, sus organismos y a otras instituciones federales sectoriales.

c) Fomentar una mayor eficiencia y eficacia en el proceso de gestión municipal mediante:

- el establecimiento de nuevos niveles de planificación y programación a escala microrregional;
- una mayor atención a los problemas y carencias de servicios en ciudades pequeñas;
- el incentivo a una mejor utilización de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos disponibles, inclusive en las universidades (institución de servicios de divulgación urbana localizados);
- el fomento de la municipalización de algunos servicios urbanos básicos o, al menos, su supervisión, con el objetivo de adecuarlos al criterio de servicio público (principalmente abastecimiento de agua y alcantarillado);
- la posibilidad de supervisión de la instancia local respecto de los programas habitacionales fomentados por las Compañías de viviendas populares (COHAB) estatales, para evitar las discrepancias actualmente observadas;
- el estímulo para que las municipalidades adopten instrumentos de gestión técnico-financiera más accesibles y transparentes al control de la comunidad.

Además, se recomienda divulgar el presente estudio en órganos, instituciones, organismos de prestación de servicios urbanos y, sobre todo, las municipalidades objeto de la presente investigación (gobiernos municipales y organizaciones comunitarias), para que las opiniones y propuestas presentadas puedan contribuir para la identificación de medidas con miras a subsanar la actual carencia de servicios urbanos observada en las ciudades medianas.

Notas

1/ Nueve ciudades y 12 servicios.

2/ Esta investigación se realizó en el ejercicio de 1985, anterior al año de introducción del cruzado como moneda de curso legal en el país.

3/ Entendido como el conjunto formado por los diversos programas y fondos existentes para tal fin.

4/ Sobre todo habida cuenta de que, de las nueve ciudades, ocho integran el Programa de ciudades medianas (administrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano).

5/ Véase el informe "Sistema Nacional para Inversiones Urbanas: A Demanda e Oferta de Serviços Urbanos nas Cidades de Porte Médio no Brasil", CNDU/CEPAL/IPEA, junio de 1976.

6/ Es cierto que se trató de introducir aspectos que no figuraban en el proyecto DU-1, que resultaron muy actuales: participación comunitaria y tecnología adecuada.

7/ Los actores en cuestión serían la comunidad, el gobierno municipal, los organismos de prestación de servicios urbanos y el gobierno federal.

8/ Habida cuenta de las limitaciones resultantes de los cuestionarios utilizados y de la falta casi absoluta de criterios y patrones para evaluar la demanda, este condicionante se evaluó mediante la apreciación cualitativa de los entrevistados respecto de la modalidad de atención dispensada a los usuarios.

9/ Esta sería una manera de compensar la comprobación de que la expresión de las reivindicaciones no sería suficiente para asegurar su satisfacción, ante las limitaciones de recursos de la municipalidad, entre otros factores.

10/ En algunos casos a nivel estadual (São Luis).

11/ Las alcaldías de Juiz de Fora, Campina Grande y Pelotas, señalaron la intención de contar con la comunidad para la práctica de la minga. En Juiz de Fora existían cerca de 70 mingas y las opiniones se dividieron entre aquellos que las consideraban perfectamente viables y necesarias y los que manifestaron su protesta por la difusión de esa práctica sólo entre los estratos populares.

12/ Observación registrada por la Secretaría de Planificación de Juiz de Fora.

13/ Información obtenida del documento "Estudo das Finanças Municipais", Programa Especial das Cidades de Porte Médio II, CNDU/BIRO, 1984.

14/ Tal es el caso de Campina Grande, que, al momento de realizarse la investigación, no había conseguido adherir a los Programas nacionales de acciones integradas de salud (PAIS) y tampoco había recibido recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), distribuidos para la ciudad por intermedio del gobierno estadual.

15/ Se observa que la concentración importante de inversiones estaduais en las capitales es consecuencia de intereses políticos y económicos y constituye uno de los resultados de la centralización de las decisiones.

16/ En grados o patrones distintos, habida cuenta de que la demanda es diferente, aunque observando los niveles mínimos considerados como básicos o indispensables.

17/ Constantemente se mencionó que las soluciones tecnológicas más "sencillas" que las convencionales comprometerían seriamente la calidad del agua distribuida (según los patrones internacionales). Esto, al parecer, es un contrasentido, habida cuenta de la calidad del agua disponible para las poblaciones no abastecidas por el sistema, pero es comprensible en función de la "vocación" de las empresas estaduais de abastecimiento de agua.

18/ En el caso de los transportes públicos, los servicios municipales existentes están aún en proceso de organización y poseen todavía poca capacidad de acción. Las ciudades de Londrina, Pelotas y Ribeirão Preto constituyen casos particulares.

19/ La falta de patrones de referencia y objetivos para evaluar la calidad de los servicios prestados hace que las evaluaciones efectuadas por los diversos agentes tengan un valor básicamente cualitativo, sobre todo en relación con la existencia de grandes disparidades entre las diversas evaluaciones.

20/ En el proyecto DU-1 no se procedió a elaborar un inventario sistemático de los fondos y programas del gobierno federal (características, procedimientos, normas, disponibilidades, etc.).

21/ Con poderes de vinculación institucional, armonización de acciones y, sobre todo definición de prioridades.

22/ Desde el punto de vista del conocimiento de los métodos, técnicas, características y procesos para solicitar y obtener recursos de los fondos.

23/ En cuanto a la accesibilidad a toda la población.

24/ Las comisiones locales de acción interinstitucional de salud prevén la participación de la comunidad (asociaciones de moradores o usuarios).

25/ En relación con el sistema vial, sobresale el programa de pavimentación de bajo costo (PROVAV), vinculado al sector de los transportes, con el objetivo de fomentar la mejora de los ejes de penetración del transporte colectivo.

26/ Y dificulta la adopción de soluciones más adecuadas a las condiciones locales para mejorar y ampliar los servicios urbanos, ante las dificultades de los agentes federales de aprobar su viabilidad técnica o financiera.

27/ Inadecuadas en la medida en que son restrictivas y no viabilizan una atención generalizada.

28/ Los servicios a cargo de los municipios son deficitarios, tienden a ser de mayor alcance y tienen tarifas más bajas. Cuando la prestación está a cargo de los organismos estatales, los servicios son superavitarios, más restrictivos y con tarifas más elevadas. A este propósito, véase IBAM: SERVIÇOS URBANOS. Estudo Comparativo de Municípios Brasileiros (versión preliminar).

29/ Esta dificultad se da igualmente a nivel de la incapacidad de los organismos de indicar el grado de atención actualmente observado. Se exceptúan los organismos de abastecimiento de agua y transportes, ligados a métodos y patrones difundidos nacionalmente, pero no siempre adecuados a las características locales.

30/ De las nueve ciudades investigadas, sólo tres (Pelotas, Juiz de Fora y Ribeirão Preto) disponen de un servicio autónomo de abastecimiento de agua y alcantarillado.

31/ En gran parte de las ciudades investigadas, estos productos, en su mayoría, se importan de otras regiones, aunque se cree que es posible producirlos localmente.

COORDINADOR GENERAL:

Arquitecto Cleon Ricardo dos Santos - MDU/CNDU

COORDINADOR DE LA INVESTIGACION:

Ronaldo Vasconcellos - CEPAL

EQUIPO TECNICO:

Isabel Sprenger Ribas - SEPLAN/IPEA
Eliana A. de Oliveira - MDU/CNDU
Ricardo Augusto R. Dalla - MDU/CNDU

CONSULTOR:

Arquitecto João Ricardo Serran

Para la realización del presente trabajo se contó con la colaboración de las siguientes entidades: a) las unidades administrativas de los subproyectos (UAS) del Programa especial CPM/BIRD en las ciudades de São Luis, Teresina, Campina Grande, Goiânia, Juiz de Fora, Campos, Londrina, Pelotas y Ribeirão Preto; b) las alcaldías y sus secretarías y los organismos federales en dichas ciudades y c) las asociaciones comunitarias.

