

La Iniciativa de Odesa

Modelo de reforma institucional en Europa oriental

Caroline Mascarell

La iniciativa emprendida para reformar los sectores de la vivienda y el agua en Odesa demuestra que la participación de los residentes puede contribuir al éxito de los programas de desarrollo.

CONOCIDA COMO “la perla del mar Negro”, con una población de más de un millón de habitantes (que incluye varios grupos étnicos), una economía diversificada, una base naval, flotas pesqueras y un gran puerto, la ciudad bicentenaria de Odesa es, por su volumen de comercio exterior, la más importante de Ucrania. Sin embargo, durante la transición económica, los niveles de vida cayeron bruscamente y a mediados de los años noventa Odesa se hallaba en una grave crisis social caracterizada por la escasez de vivienda y la contaminación del agua potable.

La “Iniciativa de Odesa” fue concebida en 1995 con el objetivo de lograr mayor eficacia en dos proyectos respaldados por el Banco Mundial: 1) la creación de un mercado de la vivienda que cubriera las necesidades de los habitantes, alentando al mismo tiempo la propiedad de viviendas y el mantenimiento del patrimonio de viviendas, y 2) la transferencia de la administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los gobiernos locales y la recuperación de los costos, incluyéndolos en las tarifas aplicadas a los consumidores. Se crearon instituciones locales que apoyaran las reformas de mercado en los sectores del agua y la vivienda. La Iniciativa fue única en una región en que los ciudadanos rara vez pueden señalar a su gobierno qué servicios necesitan o cómo son los servicios que reciben. De hecho, uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los países de la antigua Unión Soviética ha sido la falta de participación popular en la toma de decisiones.

Enfoque y metodología

La Iniciativa de Odesa tuvo por objeto ofrecer a las autoridades locales y al personal del

Banco Mundial, que habían aunado esfuerzos en estos dos proyectos, un marco para determinar las necesidades y prioridades de los residentes y alentar a éstos a participar activamente en la reforma de los servicios municipales. Se consideró que Odesa era un lugar especialmente propicio para lanzar una iniciativa con este tipo de participación debido a la solidez de sus instituciones locales: un consejo municipal favorable a las reformas, asociaciones representativas de una amplia gama de intereses, una creciente comunidad de organismos no gubernamentales (ONG) y medios de comunicación bien desarrollados.

Las actividades del período 1995–96, financiadas con una donación provisional de US\$150.000 del Gobierno japonés, se centraron en determinar la demanda y oferta de vivienda y de servicios municipales de agua, y en lanzar una campaña de concientización pública. A tal efecto, se realizaron encuestas cualitativas y cuantitativas, a cargo de funcionarios municipales y consultores.

El estudio fue respaldado por el alcalde, cuyo asesor especial para asuntos sociales actuó luego como coordinador local del proyecto y, con gran fuerza de convicción, logró vencer el escepticismo de algunos funcionarios municipales que cuestionaban los méritos del enfoque participativo. También desempeñó un papel clave el comité permanente creado por el alcalde, que siguió de cerca el estudio, velando por que reflejara las preocupaciones de los funcionarios municipales y los residentes. En este comité participaron las principales entidades de los sectores de la vivienda y del agua, representantes de las partes interesadas, catedráticos del Departamento de Sociología de la Universidad de Odesa, delegados de las ONG y representantes de los medios de comunicación.

Marco organizativo de la Iniciativa de Odesa



La Iniciativa de Odesa se puso en marcha en febrero de 1997 con una donación de US\$200.000 del Fondo para el Desarrollo Institucional, del Banco Mundial. La administración de estos recursos estuvo a cargo del personal local de la unidad de coordinación del proyecto, cuyas actividades, al igual que las de los consultores técnicos y el comité permanente, fueron esenciales para suscitar la participación de los interesados. En las últimas etapas del proyecto, esta unidad se reconfiguró jurídicamente como una ONG autónoma con el cometido de servir a los sectores pobres, pero siguió participando en la Iniciativa.

La implementación de la Iniciativa estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario integrado por el personal de la unidad de coordinación del proyecto, el Consejo Municipal de Odesa, los principales interesados locales y especialistas extranjeros. El proyecto se realizó en cinco etapas entre febrero de 1997 y abril de 1999:

1) Para facilitar las relaciones entre las autoridades de Ucrania (agente receptor de la donación), el Consejo Municipal de Odesa (agente beneficiario de la donación), la unidad de coordinación del proyecto (entidad de ejecución) y los principales interesados, se creó un marco operativo (consistente en una estructura institucional, mecanismos y procedimientos) que permitió delimitar claramente la función de cada una de esas entidades.

2) Durante un año se llevó a cabo una labor técnica de diagnóstico para afinar los resultados de los estudios de los dos años anteriores.

3) Se realizaron encuestas en los hogares y en el sector del agua. La primera se centró en conocer las preferencias de los residentes en cuanto a mantenimiento, materiales de aislamiento, reconversión, y eficiencia energética, en tanto que la segunda tuvo por objeto recabar datos sobre las tendencias del consumo, los hábitos de uso, la conservación, el uso de medidores, la facturación y recaudación, las tarifas de consumo, la disposición para pagar, las necesidades mínimas de los hogares de bajo ingreso y el grado de satisfacción de los consumidores.

4) En dos seminarios, difundidos por televisión, los principales interesados de los sectores de la vivienda y del agua pudieron intercambiar información y puntos de vista, divulgar resultados preliminares de las evaluaciones y discutir posibles mejoras.

5) Se pusieron en práctica dos programas de capacitación y de consulta sobre nuevas modalidades de gestión y mantenimiento de edificios de departamentos.

Las estaciones de radio y televisión difundieron las actividades realizadas en el marco de la Iniciativa, y las reuniones el comité permanente, el Consejo Municipal y los funcionarios regionales. El Centro de Respaldo a la Vivienda y la Reforma Municipal preparó manuales que abarcaron desde aspectos

básicos de la gestión de la vivienda hasta pautas detalladas sobre las cooperativas de propietarios, las distintas modalidades de gestión de la vivienda y la creación de condominios. Estos manuales se divulgaron en Odesa y entre los departamentos de la vivienda de otras 40 ciudades de Ucrania.

Se preparó un marco organizativo (véase el gráfico) para facilitar la labor del Consejo Municipal de Odesa en su nueva función de agente central del suministro de servicios municipales. En este marco figuran diversas estructuras interrelacionadas. El núcleo (integrado por el Ministerio de Hacienda, el Consejo Municipal de Odesa, la unidad de coordinación del proyecto, asociaciones comunitarias y los residentes de Odesa) es la estructura de respaldo institucional. Esta estructura básica se complementó con el apoyo de las entidades a cargo de las evaluaciones técnicas e institucionales, el fortalecimiento de la capacidad, las campañas informativas y las encuestas de clientes.

Resultados de la encuesta

La encuesta preliminar sobre la disposición de los residentes para pagar por los recursos hídricos y la evaluación de los beneficiarios de los programas de vivienda realizadas en 1996 permitieron identificar los problemas más graves de estos sectores, facilitaron un diálogo más abierto entre los principales agentes y sentaron las bases para crear mecanismos de mercado en ambos sectores. Además, los resultados de la encuesta se tuvieron en cuenta al programar las actividades que se realizaron una vez que la Iniciativa hubo entrado en vigor, en 1997.

El sector del agua. En 1995, al lanzarse la Iniciativa, las empresas municipales de agua potable y alcantarillado no alcanzaban los niveles internacionales de eficiencia, debido a fallas en la organización y gestión, problemas de planificación, una limitada capacidad financiera y elevadas tarifas industriales. Dichas empresas padecían, además, de insuficiencia de mecanismos de mantenimiento e inversión, y mala calidad de los equipos, materiales y construcciones. Todo ello estaba causando el deterioro de los servicios, y resultaba imperativo crear empresas eficientes y autónomas, capaces de ofrecer servicios fiables a precios asequibles.

Mediante la encuesta cualitativa y cuantitativa se procuró determinar en qué medida los residentes de Odesa estaban dispuestos a pagar tasas más altas a cambio de mejores servicios e identificar los tipos de asistencia que necesitaban los residentes más desfavorecidos. La encuesta abarcó 738 unidades familiares y fue realizada por un equipo de la empresa de consultoría internacional, CVM Inc, y el Instituto de Investigación PULS. Los resultados fueron sorprendentes: 1) el 87% de los hogares estaban dispuestos a pagar mucho más a cambio de mejoras en el suministro de agua potable; 2) solo el 8% de los hogares encuestados contaban con agua potable en forma continua; 3) las tasas de recaudación de las tarifas eran muy bajas; 4) la mayoría de los hogares pobres no recibían las subvenciones ni los descuentos, y 5) tanto los residentes de ingreso alto como los de ingreso bajo estaban muy a favor de otorgar subvenciones a los hogares pobres. El 61% de los hogares confirmaron que la calidad de los servicios se había deteriorado y casi un 72% indicó

“Incluso un proyecto a pequeña escala puede redundar en mejoras duraderas de gran alcance”

que el agua corriente no era potable. Por último, unos dos tercios de los encuestados no sabían cuánto pagaban por los servicios de agua potable y alcantarillado porque los cargos se incluían en el monto mensual correspondiente al conjunto de servicios públicos.

La encuesta reveló que la demanda de agua era muy variable, lo que planteaba la posibilidad de administrar la demanda mediante un régimen basado en tarifas diferenciadas (que exigiría instalar medidores) para recuperar una mayor proporción de los costos y mejorar la calidad del servicio. Los hogares de mayor ingreso pagarían una tarifa baja por un determinado volumen básico de agua, y tarifas progresivamente

más altas por el consumo que superase este volumen básico, de acuerdo con su capacidad de pago. Los hogares pobres pagarían la misma tarifa baja por este primer volumen de agua o “suministro vital” (entre 25 y 50 litros diarios).

El sector de la vivienda. A mediados de los años noventa, las existencias de vivienda de Odesa se deterioraban, los alquileres aumentaban rápidamente y la ciudad no contaba con recursos para mantenimiento y reparaciones. Del total de edificios construidos antes de 1976, más de la mitad se encontraba en mal estado o en ruinas, y muchas de las fachadas y los balcones de edificios construidos en los años veinte y treinta se estaban desmoronando y representaban un peligro para los peatones. Dos de las principales empresas encargadas del mantenimiento y la reparación de la propiedad residencial y comercial no contaban con fondos suficientes, mantenían sueldos bajos —que a veces no pagaban— y prestaban servicios a unos 3.000 edificios municipales de Odesa. Los residentes se quejaban de extorsión, irresponsabilidad, trabajos de mala calidad, y de una escasez de repuestos y materiales cuando solicitaban reparaciones. Aunque los departamentos privatizados representaban más de la mitad de las existencias de vivienda, se desconocían ciertos mecanismos, como las asociaciones de condominios, en las que un grupo de propietarios se responsabiliza colectivamente de la administración y el mantenimiento del edificio.

Las metas del Consejo Municipal de Odesa eran fomentar la propiedad privada de la vivienda, reforzar la capacidad de la municipalidad para facilitar el desarrollo del mercado de la vivienda, transferir la administración y el mantenimiento a los residentes mediante cooperativas de propietarios, y crear mecanismos que afianzaran la capacidad de las personas para abordar problemas locales y relacionarse más eficazmente con las autoridades.

A fin de evaluar la situación de la vivienda, el Instituto PULS, con asistencia del Banco Mundial y un consultor externo, organizó una encuesta de 404 hogares. Se determinó que casi el 40% de la población vivía en edificios en mal estado y el 80% en edificios que necesitaban reparaciones de envergadura.

Si bien el sector de la vivienda privada en la ciudad de Odesa estaba en expansión gracias a la aparición de nuevas empresas constructoras, la evaluación puso de manifiesto una serie de factores que limitaban la propiedad privada. Una de estas limitaciones, el mal estado de la vivienda, podría superarse creando empresas privadas de mantenimiento y reparación.

La escasez de financiamiento para la vivienda, sobre todo a largo plazo, también se identificó como una limitación grave.

La evaluación puso de manifiesto las dificultades de los grupos de bajo ingreso. Si bien el programa de vivienda de la ciudad incluye una subvención para mantener el gasto en vivienda de las familias de bajo ingreso en menos de un 15% de su ingreso mensual, un tercio de los residentes que podrían tener derecho a esta asistencia no la solicitaban porque consideraban que el proceso era demasiado complicado. Es esencial que las personas pobres estén mejor informadas de los procedimientos para solicitar una subvención, y éstos deben simplificarse.

Resultados

Gracias a su colaboración en la Iniciativa, las autoridades y las comunidades locales se familiarizaron con los aspectos básicos de la participación, el suministro de servicios, la rendición de cuentas y la gestión de proyectos, y quedaron mejor preparadas para la transición hacia una economía de mercado. Asimismo, la Iniciativa tuvo un efecto catalizador en otros sectores.

Desarrollo institucional. La Iniciativa impulsó la creación del Departamento de Ayuda Social, en el Centro Municipal de Asistencia Social, con el cometido de brindar asistencia relacionada con la vivienda a los grupos vulnerables. La ONG que surgió de la unidad de coordinación del proyecto procura lograr un desarrollo social participativo.

Fortalecimiento de las capacidades. La Iniciativa financió un programa de capacitación práctica para los profesionales y estudiantes de la Facultad de Sociología de la Universidad Estatal de Odesa, quienes colaboraron en el diseño y la ejecución de las evaluaciones sociales; cursos en la creación de condominios a los que asistieron más de 3.500 participantes, incluidos funcionarios públicos del sector de la vivienda, especialistas en vivienda, empresas constructoras, residentes y representantes de cooperativas, y la preparación y distribución de un manual sobre la creación de condominios.

Privatización. Las actividades del Centro de Respaldo a la Vivienda y la Reforma Municipal culminaron con la creación de 17 asociaciones de propietarios y posteriormente con la privatización de los condominios administrados por estas asociaciones y la creación de seis empresas privadas de mantenimiento y reparación a las que se adjudicarían los contratos de mantenimiento por medio de licitación.

Fomento de las alianzas. La Iniciativa desempeñó una función central en la formación de tres alianzas importantes: el Departamento de Vivienda y Servicios Comunes del Consejo Municipal y el Centro de Respaldo a la Vivienda y la Reforma Municipal aunaron esfuerzos para divulgar información a los residentes sobre el mantenimiento y la gestión de edificios multifamiliares; la Universidad de Odesa, el Departamento de Vivienda y Servicios Municipales y el Centro de Respaldo ofrecieron capacitación en los aspectos comerciales de la vivienda y los servicios comunales; por último, el Centro de Respaldo y



Caroline Mascarell, especialista en desarrollo institucional de la Dirección Sectorial de Desarrollo Humano de la Oficina Regional de Europa y Asia Central, del Banco Mundial, fue la jefa de proyecto de la Iniciativa de Odesa.

la Asociación de Ciudades de Ucrania (una ONG con un cometido similar para todo Ucrania, con sede en Kiev) ofrecieron capacitación a 450 funcionarios municipales de nueve ciudades, basándose en la experiencia acumulada en Odesa. De este modo, estas tres instituciones han incrementado su capacidad para tomar decisiones y administrar los asuntos locales con eficacia.

La Iniciativa dio lugar a otras iniciativas locales independientes: la creación de un programa de consultoría en materia de vivienda en el Centro de Respaldo, que en el primer año asesoró a casi 800 residentes en la conversión de inmuebles en asociaciones de condominios; un programa de televisión del Consejo Municipal en que los residentes pueden formular preguntas sobre vivienda, y un servicio de análisis económico en la Universidad de Odesa que demostró claramente que las asociaciones de propietarios pueden administrar la vivienda con mayor eficiencia económica que la municipalidad.

La Iniciativa alentó una serie de asociaciones comunitarias, nuevas o ya existentes, si bien éstas no participaron en las actividades del proyecto. La unidad de coordinación prestó servicios de consultoría a las asociaciones locales incipientes y a los grupos de ciudadanos en la preparación de propuestas de proyectos y la obtención de financiamiento de donantes privados y de las ONG. En esencia, la Iniciativa respaldó un proceso de aprendizaje práctico entre los principales interesados, vinculados horizontal y verticalmente.

Efecto sobre el desarrollo

El seguimiento de los programas de 1998 y 1999 revela que, como resultado de la Iniciativa, los residentes de Odesa ejercen una función más activa en el mantenimiento de sus edificios y que han comprendido las ventajas que ofrecen las asociaciones de propietarios. Como lo demuestra el mayor interés de los residentes en el valor de sus bienes raíces, ha empezado a surgir una mentalidad de mercado. Los residentes de la ciudad cuentan con mejor información sobre sus derechos como propietarios y sobre las opciones con que cuentan para administrar sus condominios, en tanto que las autoridades han reconocido la importancia de ofrecer servicios eficientes de alta calidad y de incluir a la comunidad en las decisiones más importantes que afectan los servicios. Este fenómeno, conjugado con una naciente democratización y descentralización, podría servir de modelo para forjar alianzas en el resto de Europa oriental.

Quizá la enseñanza más importante de esta Iniciativa sea que, si bien el desarrollo participativo es un proceso gradual que lleva tiempo, las ventajas compensan con creces los costos. A medida que los beneficiarios se responsabilizan por su vivienda y los servicios que presta la municipalidad y están dispuestos a pagar por una infraestructura básica, las reformas se vuelven más viables. La Iniciativa de Odesa demuestra que incluso un proyecto a pequeña escala puede redundar en mejoras duraderas de gran alcance. **F&D**