

## El uso de la ayuda en función de los resultados en los proyectos urbanos

Wajiha Ahmed e Iain Menzies



Photo courtesy of GPOBA

**E**n vista del crecimiento acelerado de la urbanización que se observa en el mundo en desarrollo y la creciente demanda de servicios básicos, como la provisión de agua potable y electricidad, resulta cada vez más necesario mejorar la prestación de servicios, sobre todo en los asentamientos urbanos de bajos ingresos. En distintas ciudades del mundo se han puesto en práctica mecanismos de ayuda en función de los resultados (OBA), enfocados en los pobres. En esta nota se analizan los beneficios y los desafíos que conlleva para los residentes de bajos ingresos el uso del mecanismo de OBA en proyectos urbanos, se proporcionan ejemplos de innovaciones exitosas y se destacan aspectos que aumentarán las probabilidades de éxito.

Es probable que, para 2020, la mitad de la población del mundo en desarrollo viva en las ciudades; hacia la mitad del siglo, el número de moradores urbanos en los países en desarrollo probablemente alcance los 5200 millones (Naciones Unidas, 2011).

Ante la migración acelerada de las zonas rurales a las urbanas, muchos Gobiernos no han podido responder a la demanda de los servicios sociales y de la infraestructura urbana, como los de electricidad, agua y saneamiento, transporte, gestión de residuos sólidos, educación y sanidad. Los pobres son los más afectados por la falta de acceso a los servicios básicos en las zonas urbanas. A menudo, obtienen los servicios esenciales, como agua y electricidad, de proveedores informales que ofrecen una calidad deficiente a un costo elevado. Sin acceso a un servicio eléctrico fiable, los hogares pobres de los centros urbanos pierden valiosas horas de productividad o comprometen su seguridad con conexiones eléctricas ilegales. Debido a la creciente demanda de servicios básicos, resulta cada vez más necesario mejorar la prestación de los servicios en los asentamientos urbanos de bajos ingresos.

**Wajiha Ahmed** es consultora e **Iain Menzies** es especialista senior en Infraestructura de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA).

Una manera de ayudar a los pobres de las zonas urbanas a acceder a los servicios básicos es la OBA, un mecanismo de financiamiento basado en resultados. La OBA, a diferencia de los mecanismos tradicionales, supedita el pago de fondos públicos o subsidios al logro de resultados específicos y a la prestación efectiva de los servicios. Los resultados acordados se definen lo más cercanamente posible a los resultados de desarrollo previstos y dentro del ámbito del prestador de servicios. Asimismo, en la mayoría de los proyectos de OBA se retiene una parte del pago del subsidio hasta que se demuestre la prestación sostenible de los servicios. Un organismo de evaluación independiente evalúa la prestación satisfactoria realizando encuestas de hogares a los beneficiarios y controlando la calidad de la conexión, la calidad del servicio y los registros de facturación (véase la nota número 43 de OBAApproaches).

## Enfoque en los pobres de las zonas urbanas

Un componente central del diseño de los programas OBA es el enfoque explícito a los hogares de bajos ingresos. Un obstáculo importante al que se enfrentan los pobres de las zonas urbanas para acceder a los servicios básicos es el elevado costo inicial de acceso, como en el caso del suministro de agua. La OBA puede ayudar a reducir esta barrera mediante el pago de un subsidio que permita cubrir la diferencia entre el costo real del acceso y lo que los usuarios quieren y pueden pagar.

La identificación de los hogares pobres basada en zonas geográficas puede ser eficaz en ciudades donde los hogares pobres tienden a concentrarse en barrios marginales y comunidades informales. Cuando las comunidades son más diversas desde el punto de vista económico, en algunos proyectos OBA se aplican estrategias alternativas de identificación, como la de subsidiar solo aquellos servicios que las personas que no son pobres utilizan en menor medida. En Maputo (Mozambique), por ejemplo, mediante un proyecto OBA se subsidió únicamente la instalación de conexiones de agua externas, compartidas por lo general entre tres hogares, en lugar de conexiones domiciliarias individuales más costosas.

En otros proyectos de OBA se seleccionan los beneficiarios teniendo en cuenta sus ingresos o su nivel de pobreza. En la ciudad de Surabaya en Indonesia, la empresa de servicios públicos tiene previsto utilizar la modalidad OBA para realizar 15 000 conexiones domiciliarias de abastecimiento de agua a través de la red de cañerías. Inicialmente, los destinatarios del proyecto se seleccionan tomando como criterio el área geográfica; luego se refina la selección teniendo en cuenta características específicas de los hogares para determinar indirectamente los niveles de pobreza. Solo pueden acceder al programa aquellos hogares que tienen una capacidad de suministro eléctrico muy limitada (menos de 1300 VA) o que no tengan ningún tipo de conexión eléctrica formal.

Asimismo, en Monrovia, capital de Liberia, en un proyecto OBA destinado a incorporar a hogares pobres a la red de suministro eléctrico se utiliza una combinación de mecanismos de selección. Dado que Liberia registra una de las tasas de electrificación más bajas del mundo (menos del 1%), hay incluso habitantes de las zonas urbanas pobres que, pese a encontrarse en una situación económica relativamente mejor, no tienen

acceso al servicio eléctrico. Si bien se han seleccionado 21 zonas de bajos ingresos, solo se realizarán conexiones en hogares de una planta que tengan una estructura deficiente.

## Transferencia del riesgo y acceso al financiamiento

En los proyectos OBA, debido a que el pago está sujeto al logro de resultados específicos, el riesgo de incumplimiento se traslada al prestador del servicio. Los prestadores pueden ser públicos, privados u organizaciones no gubernamentales. Dado que no reciben el subsidio completo hasta que muestran resultados, deben tener acceso al financiamiento que necesiten para realizar las inversiones iniciales. El financiamiento de esta inversión inicial constituye un riesgo significativo para los prestadores de servicios y una de las mayores limitaciones a la ejecución de proyectos basados en resultados. Esta limitación ha representado un particular desafío a la hora de trabajar con organizaciones no gubernamentales y pequeños prestadores de servicios, pero también puede significar una oportunidad.

Asociarse con otras iniciativas urbanas genera nuevas oportunidades de financiamiento. Por ejemplo, vincular la OBA a los programas nacionales de la Alianza de las Ciudades<sup>1</sup> brinda la oportunidad de participar en procesos de planificación de mayor envergadura y de trabajar estrechamente tanto con los Gobiernos locales y nacionales como con las organizaciones de los barrios marginales. En Ghana, el Banco Mundial, la GPOBA y la Alianza de las Ciudades colaboran en la nueva estrategia de saneamiento ambiental de Gran Accra, con una posible combinación de fondos derivados de fuentes como los ahorros comunitarios y los préstamos del Banco Mundial, para mejorar el acceso a los servicios.

En los casos en que el prestador de servicios no puede financiar la totalidad del proyecto por adelantado, se ha recurrido al pago escalonado de subsidios basado en el logro de resultados intermedios. En contadas ocasiones, los prestadores de servicios han solicitado pequeños adelantos para cubrir ciertos gastos, como los costos iniciales y las campañas de sensibilización. En Armenia, por ejemplo, donde los inviernos son largos y severos, los hogares de bajos ingresos destinan gran parte del presupuesto a los costos de calefacción a base de combustibles tradicionales, dado que no pueden afrontar los cargos de conexión para acceder a una calefacción a gas, más ecológica y de menor costo. En el proyecto OBA destinado a mejorar el servicio de calefacción y el suministro de gas en Armenia, los prestadores de servicios recibieron el 20% del subsidio por adelantado, luego el 70% una vez realizadas las conexiones de la calefacción en los hogares, y el pago final del 10% luego de demostrar la adecuada prestación del servicio. Los operadores privados prestaron servicios de calefacción a gas a 5847 hogares pobres (alrededor de 23 738 personas) que vivían en apartamentos urbanos. Estos hogares representaban una gran proporción de los que habían sido seleccionados como beneficiarios, es decir, los que alcanzaban el umbral de admisibilidad de 34 puntos en el marco del programa nacional de protección social (el Programa de Prestaciones Familiares contra la Pobreza). En la mayoría de los casos, los

prestadores de servicios han logrado atender las necesidades de prefinanciamiento con flujos de caja internos o con fondos derivados de fuentes externas, o ambos.

## Riesgo vinculado a la demanda de los servicios

El riesgo vinculado a la demanda se presenta cuando el prestador de servicios ha calculado equivocadamente o sobrestimado la demanda del servicio por parte de los consumidores.

Por ejemplo, ha avanzado lentamente el proyecto OBA orientado a brindar mayor acceso a los servicios de electricidad para los habitantes de barrios marginales de Mumbai, debido, en parte, a la escasa demanda de los posibles beneficiarios. En las conclusiones de un estudio de referencia del proyecto, se destaca la importancia de analizar detenidamente la voluntad de pago entre los beneficiarios durante la etapa de preparación del proyecto línea base OBA. Los resultados del estudio indican que los habitantes de los barrios marginales pagan considerablemente menos por las conexiones ilegales (cargo de conexión, cableado interno y tarifas) que por las conexiones legales. Si bien en el primer caso existen consideraciones sobre la calidad y seguridad del servicio que se ofrece, el bajo costo ha afectado la demanda de conexiones formales realizadas en el marco del proyecto OBA. En el estudio se señala la importancia de interactuar desde temprano con los líderes de las comunidades locales para tratar de resolver las cuestiones de economía política en las comunidades de los barrios marginales.

Mediante dos exitosos proyectos OBA en el sector del agua se mitigó este riesgo vinculado a la demanda de diferentes maneras, a partir de la experiencia de los prestadores de servicios en las comunidades de bajos ingresos. En el proyecto de abastecimiento de agua en Manila, el prestador del servicio esperó contar con un cupo mínimo de solicitudes de conexión para comenzar a invertir en la red. En el proyecto de abastecimiento de agua en Yakarta, se acordó un porcentaje de conexión del 46,5% con el prestador del servicio, tomando como base las evaluaciones de la voluntad de conectarse realizadas a través de encuestas comunitarias. Si esta meta se cumpliera, se reembolsarían por completo todos los costos preacordados de la ampliación de tercer nivel de la red. De lo contrario, dichos costos se reembolsarían parcialmente a prorrata, lo que incentivaría al prestador del servicio a maximizar la velocidad y la tasa de conexión.

## Diseño de proyectos de OBA para los pobres de las zonas urbanas

La prestación de servicios en asentamientos informales o barrios marginales plantea desafíos singulares. Entre los principales obstáculos se encuentran las condiciones de tenencia de la tierra, a menudo precarias, de los habitantes de los barrios marginales, ya que muchos de ellos no cumplen los requisitos legales para las conexiones domiciliarias formales. Los moradores también carecen de garantías contra la posible demolición de sus viviendas. En algunos casos, los prestadores de servicios no tienen la autoridad jurídica ni normativa necesarias para operar

en esas zonas informales. En otros casos, carecen de incentivos para hacerlo, porque temen que la demanda sea baja o porque consideran que se trata de una inversión altamente riesgosa.

Para superar esos desafíos, en el marco de un proyecto ejecutado en Kampala (Uganda), la Corporación Nacional de Aguas y Alcantarillados (NWSC) seleccionó ciudades donde existían pocas posibilidades de desalojo o de reclamo de las empresas de construcción. Asimismo, se propuso que las empresas de construcción indemnizaran a los residentes cuando despejan un área, incluso si se trata de un asentamiento ilegal. La NWSC también se dio cuenta de que, en muchos de los asentamientos informales densamente poblados, la instalación de conexiones externas no era práctica y tenía un costo demasiado alto. Por ello, decidió aumentar los puntos de abastecimiento de agua comunitarios y colocar medidores prepagados.

Mediante un proyecto de electrificación de barrios marginales en Kenya, se abordó el tema de las conexiones ilegales, que provocaban pérdidas a la empresa Kenya Power & Lighting Company (KPLC), ponían en riesgo la seguridad pública, y fomentaban la extorsión y el comportamiento de pandillas. En el marco del programa de OBA se introdujeron innovaciones de diseño para mejorar la sostenibilidad y reducir la amenaza de hurto y manipulación ilegal: el uso de postes de concreto, a los que no es tan fácil treparse; el uso de una línea de media tensión, a la que es difícil acceder ilegalmente, como línea principal de alimentación de las comunidades, y de pequeños transformadores en cada poste que permitan reducir el voltaje a niveles de distribución para un número limitado de hogares; el uso de medidores prepagados bi-cuerpo para que la mayor parte del equipo esté ubicada en el poste y no en la vivienda, y la reducción del cableado domiciliario mediante el uso de tableros de distribución no convencionales. KPLC también pondrá en marcha un programa orientado a la venta de créditos de electricidad por teléfono celular, de manera que los usuarios no necesiten salir de casa para recargar su cuenta.

Además, la experiencia demuestra que, para que los proyectos OBA tengan éxito, deben contar con la aceptación y el compromiso de los Gobiernos locales. En el proyecto OBA destinado a mejorar el servicio de calefacción y el suministro de gas en Armenia, por ejemplo, se observó que la interacción activa desde temprano con las autoridades locales sería imprescindible para cualquier ampliación futura, dado que dichas autoridades pueden promover en forma eficiente el conocimiento entre los pobres de las zonas urbanas acerca de los beneficios que ofrece la modalidad OBA. El organismo del Gobierno debería tener la capacidad administrativa para gestionar los contratos y los subsidios basados en la OBA.

## Lecciones aprendidas y posibilidades mediante la ampliación o la replicación de proyectos

Si bien la OBA no es la solución a todos los problemas relacionados con los servicios urbanos, constituye una herramienta que los encargados de tomar las decisiones pueden tener en cuenta para ayudar a mejorar el acceso de los hogares urbanos pobres a los servicios básicos, en particular cuando

el costo del acceso resulta prohibitivo y cuando es necesario incorporar el acceso a los servicios en el diseño de los proyectos urbanos. No obstante, para que el diseño tenga éxito, debe adaptarse a las características específicas de los hogares urbanos y a su entorno físico y social. Los temas relativos a la tenencia de la tierra deben abordarse desde temprano, en la etapa de diseño. Las campañas de difusión y la interacción con organizaciones comunitarias y líderes políticos y comunitarios también ha sido clave para el éxito del diseño y la ejecución de los proyectos.

La incorporación de proyectos OBA, con sus mecanismos de selección de beneficiarios enfocados a los pobres, en programas más amplios de reforma urbana y mejoramiento de los barrios marginales también puede ser eficaz. Las modalidades y los mecanismos de OBA pueden reunir a múltiples partes interesadas, actuando como un catalizador de recursos, y, llegado el caso, desempeñar un papel importante a la hora de configurar el marco de políticas para el desarrollo urbano en lo que se refiere a la prestación de servicios y al acceso a los servicios en las zonas urbanas pobres.

## Bibliografía

- “Assessing the demand for improved electricity in urban slums: findings from a baseline household survey in Mumbai” (versión preliminar). L. M. Mimmi, 2012.  
Documento de trabajo del GPOBA n.º 11: “Access to Finance in Output-Based Aid”. 2010.  
Nota número 23 de OBA Approaches: “Output Based Aid in Armenia – Connecting Poor Urban households to Gas Service”. 2009.  
Nota número 28 de OBA Approaches: “Output Based Aid in the Philippines – Improved Access to Water Services for Poor Households in Metro Manila”. 2009.

Nota número 31 de OBA Approaches: “Connecting Colombia’s Poor to Natural Gas Services – Lessons Learned from a Completed Output-Based Aid Project”. 2010.

Nota número 38 de OBA Approaches: “Output Based Aid in Indonesia – Improved Access to Water Services for Poor Households in Western Jakarta”. 2010.

Nota número 43 de OBA Approaches: “Independent Verification in Results-Based Financing”. 2012.

“World Urbanization Prospects: The 2011 Revision”. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

## Fuentes de Internet

Véase en <http://oba-data.org>:

Acceso al suministro de gas y calefacción para los hogares urbanos pobres (Armenia).

OBA en Kampala: Conexiones de agua para los pobres. Proyecto de ampliación de la red eléctrica de Kenya.

Abastecimiento de agua en Manila.

GPOBA W3: Ampliación del suministro de agua potable a los pobres de Surabaya.

Abastecimiento de agua para centros urbanos en Yemen.

<sup>1</sup> La Alianza de las Ciudades es una asociación mundial destinada a la reducción de la pobreza y la promoción del papel de las ciudades en el desarrollo sostenible. Fue creada en 1999, cuando 10 Gobiernos donantes se incorporaron al Banco Mundial, al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y a las principales asociaciones internacionales para formar una nueva asociación orientada a dos temas clave: el crecimiento de los barrios marginales y la gestión de las ciudades donde se observaba un crecimiento de esos barrios.

## Acerca de OBA Approaches

OBA Approaches es un foro donde se analizan y difunden experiencias recientes e innovaciones sobre cómo se apoya la prestación de servicios básicos a los pobres. La serie de artículos se centra en el suministro de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, salud y educación en los países en desarrollo, en particular mediante la aplicación de enfoques basados en los resultados. Los estudios de casos han sido seleccionados

y presentados por los autores previo acuerdo con el equipo de dirección de la GPOBA y no deben adjudicarse a los donantes de la GPOBA, al Banco Mundial ni a ninguna otra organización afiliada. Las conclusiones aquí expuestas tampoco representan la política oficial de la GPOBA, el Banco Mundial ni de los países a los que estos representan.

Para obtener más información, visite  
[www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)



Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados