



## BRASIL

### PROCIDADES- Campo Grande- Programa de Desarrollo Integrado

(BR-L1104;1960/OC-BR)

### Informe de Terminación de Proyecto

(PCR)

**Equipo de proyecto original:** *Jesús Navarrete (FMM/CBR), Jefe de equipo; Catalina Gómez y Fernanda Magalhães (FMM/CBR); Eduardo Sierra (RND/CBR); Teresa Maurea Faria (LEG/SGO); Ludhiana Moreira (CSC/CBR); también colaboraron: Edison Bidone, Raúl Cisternas, Diomira Faria, Francisco Marcondes, Raúl Ramos (consultores).*

**Equipo de PCR:** *Jason Hobbs (FMM/CBR), Jefe de equipo; Pollyane Alves (FMM/CBR); Ida Fernandez de Rojas (IFD/FMM); Leise Villela de Estevanato (CSC/CBR); Vicente Moles (FMM/CBR); Carlos Lago Bouza (FMP/CBR); Denise Urias Levy (VPS/ESG); Paloma Acevedo Alameda (SPD/SDV); y Marina Massini (IFD/FMM).*

## Índice

Enlaces Electrónicos .....	3
<b>Acrónimos y Abreviaciones.....</b>	<b>5</b>
INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$) .....	6
I. Introducción .....	1
II. Desempeño del proyecto (A ser calificado) .....	2
2.1 Efectividad .....	2
a. Análisis de la Lógica Vertical.....	3
b. Resultados Logrados .....	7
c. Análisis de la Atribución de los Resultados.....	12
d. Resultados Imprevistos .....	13
2.2 Eficiencia .....	13
2.3 Relevancia.....	16
2.4 Sostenibilidad.....	16
2.5 Salvaguardias ambientales y sociales .....	16
III. Criterios no centrales .....	18
3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco .....	18
3.2 Monitoreo y Evaluación.....	18
3.3 Uso de Sistemas de Países .....	18
IV. Hallazgos y Recomendaciones.....	18

## Enlaces Electrónicos

ARCHIVOS ELECTRÓNICOS	
1. Versión Final de Informe de Seguimiento de Progreso (PMR)	<a href="#">IDBDocs38107149</a>
2. Análisis de Costos Ex-post (Si está disponible) / Estudio de Viabilidad Económica – Ex-Post (Proyectos: <i>Via Morena</i> y <i>Av. Júlio de Castilho</i> ).	<a href="#">IDBDocs38090348</a>
3. Informe de evaluación de impacto (si está disponible)	<a href="#">IDBDocs38107287</a> <a href="#">IDBDOCS-#38791393-Informe_Evaluacion_de_Impacto_CampoGrande</a>
4. Minuta de la reunión de QRR	<a href="#">IDBDocs38590628</a>
5. Minuta del Taller de Cierre o en su caso de los comentarios por escrito recibidos del Gobierno (incluyendo la evaluación general del desempeño del Banco, si fue realizada)	<a href="#">IDBDocs38217187</a>
6. Briefing – Versión Final (PCR).	<a href="#">IDBDocs38217118</a>
7. Lista de Participantes – Seminario PCR.	<a href="#">IDBDocs38217138</a>
8. Presentación PCR Carlos Leite – El Desafío de los Programas de Rehabilitación/vitalización/cualificación – Estudio de Caso de Campo Grande.	<a href="#">IDBDocs38217148</a>
9. Presentación PCR por el Jefe de Equipo – Informe de Terminación de Proyecto para Operaciones con Garantía Soberana – PCR.	<a href="#">IDBDocs38217152</a>
10. Presentación del <i>Ministério das Cidades</i> – Rehabilitación Urbana Integrada.	<a href="#">IDBDocs38217173</a>
11. Presentación del Equipo de Evaluación – Programa de Desarrollo Integrado del Municipio de Campo Grande.	<a href="#">IDBDocs38217175</a>
12. Presentación – Los desafíos Del desarrollo sustentable en ciudades de porte medio: la experiencia de Campo Grande/MS.	<a href="#">IDBDocs38224573</a>
13. Nota Técnica – Participación de la Población en la Sostenibilidad de las Inversiones en Recalificación Urbana: El Caso de Campo Grande.	<a href="#">IDBDocs38107785</a>
14. Mapa – Región Metropolitana de Campo Grande.	<a href="#">IDBDocs9106842</a>
15. Matriz de Riesgo.	<a href="#">IDBDocs9106793</a>
16. Resultado SECI.	<a href="#">IDBDocs9109461</a>
17. Evaluación Ambiental.	<a href="#">IDBDocs9109348</a>
18. Viabilidad Socioeconómica.	<a href="#">IDBDocs9109432</a>
19. Viabilidad Institucional y Financiera.	<a href="#">IDBDocs9109399</a>

20. Matriz de Mejoras – CESI (PC).	<a href="#">IDBDocs9106805</a>
21. Matriz de Mejoras – CESI (SPF).	<a href="#">IDBDocs9106804</a>
22. Audiencia Pública – Plan Local para las Zonas Especiales de Interés Cultural del Centro (ZEIC’S) – 10/11/2009.	<a href="#">IDBDocs38224644</a>
23. Audiencia Pública (Plan de Revitalización del Centro) –10/11/2009.	<a href="#">IDBDocs38224723</a>
24. Plan Estratégico con acciones de corto, medio y largo plazo para consolidar la revitalización del área central.	<a href="#">IDBDocs38224773</a>
25. Plan de Revitalización de Campo Grande - <i>Orla Ferroviária y 14 de Julho</i> .	<a href="#">IDBDocs38224964</a>
26. Plan Urbanístico de uso y ocupación de la <i>Esplanada Ferroviária</i> .	<a href="#">IDBDocs38225166</a>
27. Plan Local para las Zonas Especiales de Interés Cultural – ZEIC’s.	<a href="#">IDBDocs38225179</a>
28. Ley Complementaria nº 161/2010 – que establece el Plan para la Revitalización del Centro de Campo Grande y otorga otras providencias.	<a href="#">IDBDocs38230555</a>
29. Ayuda Memoria (Misión de Identificación, 05 a 07 de marzo de 2007).	<a href="#">IDBDocs9165439</a>
30. Ayuda Memoria (Misión de Arranque, 16 a 18 de julio de 2008).	<a href="#">IDBDocs9165855</a>
31. Ayuda Memoria (Misión de Supervisión, 04 a 06 de marzo de 2009).	<a href="#">IDBDocs1899877</a>
32. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 22 a 24 de marzo de 2010).	<a href="#">IDBDocs9157545</a>
33. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 10 a 11 de noviembre de 2010).	<a href="#">IDBDocs9173026</a>
34. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 20 a 21 de julio de 2011).	<a href="#">IDBDocs36303523</a>
35. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 14 a 15 de diciembre de 2011).	<a href="#">IDBDocs36605657</a>
36. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 14 a 15 de marzo de 2012).	<a href="#">IDBDocs36750148</a>
37. Ayuda Memoria (Misión de Inspección, 24 a 25 de febrero de 2013).	<a href="#">IDBDocs37655678</a>

## **Acrónimos y Abreviaciones**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
PMCG	Prefeitura Municipal de Campo Grande
UGP	Unidad de Gerenciamiento de Proyectos
AGETRA	Agência Municipal de Transporte e Trânsito
SEMADUR	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
PLANURB	Instituto Municipal de Planejamento Urbano
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECI	Relatorio de Evaluacion de la Capacidad
SISGRAN	Sistema de Informação Geográfica do Município
SEINTRHA	Secretaria Municipal de Infraestrutura, Transporte e Habitação
RFFNOB	Rede Ferroviária Federal Noroeste do Brasil

## INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): 1960/OC-BR

TÍTULO: PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRADO DEL MUNICIPIO DE CAMPO GRANDE – MS – VIVA CAMPO GRANDE

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN

PAÍS: BRASIL

PRESTATARIO: MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

PRÉSTAMO (S): BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID

SECTOR/SUBSECTOR: DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 19/02/2008

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 03/06/2008

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 15/09/2008

### MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL: 19.382.000,00

MONTO ACTUAL: 19.382.000,00

PARI PASU: 41%

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 46.615.000,00

### MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 71

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 68 MESES

### PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 03/06/2012

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 03/06/2014

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 24 MESES

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES):

### DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: 19.277.997,87

### REDIRECCIONAMIENTO, ESTE PROYECTO:

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? [No] ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? [No] ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: QUASI-EXPERIMENTAL

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:

## I. Introducción

En el 2008, el Municipio de Campo Grande y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), firmaron un contrato de préstamo con el objetivo de financiar el Programa de Desarrollo Integrado del Municipio de Campo Grande – Viva Campo Grande, correspondiendo a un conjunto de acciones integradas que pretendían enfrentar los principales obstáculos al pleno desarrollo de las funciones urbanas, a partir de la ejecución de Proyectos integrados en el Municipio que, afectan al mismo tiempo, la economía local y la calidad de vida de los moradores.

El Programa fue previsto para 4 años (durante su preparación) y será finalizado en 6 años de ejecución<sup>1</sup>; y consta de tres grandes ejes de intervención: (i) proyectos urbanos y acciones especiales destinadas a revitalizar el área central de la ciudad; (ii) mejoras en los sistemas de transporte y de movilidad; y (iii) mejoras en la eficiencia administrativa del municipio. Para atender a sus objetivos, el programa fue estructurado en tres componentes detallados a seguir:

**Componente I: Revitalización del Centro.** El primer componente tuvo como objetivo promover mejoras en el ambiente urbano del área central de Campo Grande y revertir el proceso de pérdida de dinámica económica y social. Fueron previstos para este componente los siguientes ejes estratégicos: (i) desarrollo de instrumentos de planificación y gestión; y (ii) implantación de proyectos estratégicos.

Para cumplir con el primer eje - “**desarrollo de instrumentos de planificación y gestión**” - fue elaborado el Plan Local de las Áreas de Interés Cultural del Centro como el principal producto destinado a la revitalización del área central. A pesar de ser un plan estratégico para un determinado espacio de la ciudad, consideró aspectos de amplia relevancia relacionados al desarrollo económico, como la mejora de las condiciones urbanas y ambientales, recuperación y recalificación de los espacios públicos libres y de las edificaciones, valorización de los marcos simbólico e histórico, estímulo a las actividades de cultura y ocio, así como el incremento habitacional.

El segundo eje - “**implantación de proyectos estratégicos**” - financió las obras de recalificación urbana de la vía férrea que cruza el centro de la ciudad. Conocida como *Orla Ferroviária*, la obra comprende el lecho y márgenes de la antigua vía férrea del Noroeste de Brasil. Además de ser un obstáculo a la integración de las zonas este y oeste, el área se configuraba como un corredor yermo, confinado por fondos de lotes de terreno, generando inseguridad para la población moradora del entorno. La intervención consistió en la creación de un parque lineal destinado a la contemplación y el ocio. Fueron implantados paseo público, locales de descanso y de convivencia, *playground*, equipamientos de gimnasia, mobiliario urbano, paisajismo e iluminación. El área está siendo dinamizada con actividades culturales y ferias de productos locales, artesanías y gastronomía. También fueron mantenidos tramos de los antiguos rieles, resultando en una composición estética agradable que hace referencia a la historia de la vía férrea.

Además, con la finalidad de intensificar el uso del espacio por población y dinamizar la actividad comercial, fueron implantados nueve quioscos entre la Av. Afonso Pena y Av. Mato Grosso. Ambientados con vagones de tren, los quioscos abrigan restaurantes temáticos, representando las culturas y la gastronomía árabe, japonesa, italiana, portuguesa, española, africana, paraguaya, boliviana y brasileña. Cada “vagón” está dotado de infraestructura básica de baño y cocina, e instalaciones de energía eléctrica, agua y alcantarillado. La mayoría de las personas escogidas para gestionarlos fueron pequeños emprendedores oriundos del mercado informal (personas que trabajaban en la feria o vendían sándwiches

---

<sup>1</sup> O Contrato de Empréstimo foi aditado duas vezes, uma em 16 de maio de 2012 e outra em 9 de agosto de 2013.

como ambulantes), que constituyeron una asociación y firmaron un contrato con el *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE) para recibir asesoría y capacitación.

Finalmente, este eje incluye también la reforma y restauración de dos casonas localizadas en la *Esplanada Ferroviária* - la antigua residencia del ingeniero jefe de la Rede Ferroviária Federal Noroeste do Brasil (RFFNOB), y el inmueble contiguo - destinado a rescatar una parte importante de la memoria histórico-cultural de Campo Grande.

**Componente II: Movilidad Urbana.** El segundo componente integra acciones relacionadas a la mejora del sistema de movilidad urbana, promoviendo la conectividad del sistema viario, un mejor aprovechamiento de la capacidad de las vías del área central y la planificación sectorial. Este componente se divide en tres subcomponentes: (i) mejora de la conectividad viaria; (ii) modernización del sistema de semáforos; y (iii) revisión y actualización del Plan Director de Transportes.

El primer subcomponente financió la ampliación y adecuación de arterias importantes, para mejorar la conexión entre el sector oeste y el área central. Las vías que sufrieron intervención fueron: (i) *Via Morena* (tramo Aeropuerto Internacional de Campo Grande –*Avenida Júlio de Castilho*); (ii) *Avenida Júlio de Castilho*; y (iii) *Orla Morena* (Avenida Noroeste, tramo *Avenida Júlio de Castilho – 14 de Julho*). El segundo subcomponente financió la implantación de un nuevo sistema de semáforos para un total de 180 cruces. El sistema propuesto posee control centralizado y monitoreo por imágenes en tiempo real. El tercer subcomponente financió consultorías para la revisión y actualización del Plan Director de Transportes, usando nuevas bases de datos y técnicas de análisis y evaluación. Esa actualización fue necesaria en virtud del aumento poblacional y de la área urbana en las últimas dos décadas, además del aumento de la flota de vehículos particulares.

**Componente III: Fortalecimiento Institucional.** El tercer componente tiene como objetivo contribuir para la mejora de la eficiencia de la gestión administrativa de la *Prefeitura Municipal* de Campo Grande. A pesar de los análisis realizados en la preparación del programa y conocer que la gestión municipal ya presentaba una buena situación institucional, fueron identificadas algunas áreas susceptibles de mejora. Fue creado un Sistema (*SistemaNet*), dirigido para obtener un mayor control, monitoreo y agilidad en el Licenciamiento Ambiental del Municipio. También fueron adquiridos equipamientos de informática, audio, vídeo y fotos y de medición, para atender las necesidades de las *Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano* (SEMADUR), de *Infraestrutura, Transporte e Habitação* (SEINTRHA); de la *Agência Municipal de Transporte e Trânsito* (AGETTRAN), y de la Unidad Gerenciadora del Programa (UGP).

## II. Desempeño del proyecto (A ser calificado)

### 2.1 Efectividad

Originalmente, para medir el objetivo de calidad de vida, el Programa contempló el indicador de impacto “percepción favorable de los ciudadanos (usuarios de transporte público y usuarios de transporte particular) en relación al sistema de transporte de la ciudad”, con la meta de 20% de aumento. Este indicador fue medido a partir de la “Encuesta de opinión del diagnóstico para la actualización del Plan Director de Transportes, AGETTRAN”. No obstante, la *Prefeitura Municipal* de Campo Grande y el BID, de común acuerdo, optaron por no realizar las encuestas por no considerar que este fuera el mejor indicador para medir la calidad de vida y la efectividad del programa. En su lugar, el programa propone la utilización de precios hedónicos (colocado hoy como indicador de resultado) para medir el impacto del programa (ver sección de atribución para conocer los detalles de la metodología propuesta).



### a. Análisis de la Lógica Vertical

Para entender la lógica vertical de *Viva Campo Grande/BID* es necesario un análisis conjunto del panorama que existía en el inicio del programa que incluye: (i) la estrategia del municipio para combatir el proceso de degradación económico; (ii) los planes y diagnósticos realizados y preparados antes de iniciar el programa; y (iii) la legislación vigente de la época.

La problemática del centro de Campo Grande esta presentada abajo (componente I) es esencialmente uno de degradación causada por cambio en el dinamismo de nuevas áreas de la ciudad. El problema específico de transporte, presentado en la sección siguiente, es uno de conectividad de la malla urbana y movilidad.

Ambos problemas son respondidos por los componentes I y II del programa, como se presenta a continuación.

Es importante observar que el Plan Local para las Zonas Especiales de Interés Cultural del Centro<sup>2</sup> es la base para el componente I. Este plan, que fue realizado antes de ser iniciadas las intervenciones de revitalización, estableció las directrices para las acciones que fueron realizadas, en particular la *Orla Ferroviária*. La elaboración del Plan Director de Transporte, realizado dentro del segundo componente, respondió de forma específica a las directrices establecidas en ley municipal y federal, respectivamente. En relación a las intervenciones en infraestructura realizadas, para cada obra existía un diagnóstico previo (incluyendo análisis, estudios de concepción, proyectos básicos y ejecutivos), que indicó las soluciones adecuadas para el problema identificado. Finalmente, las acciones de fortalecimiento institucional fueron fruto de los diagnósticos realizados en la fase de preparación del programa.

#### COMPONENTE I: PLAN LOCAL Y LA ORLA FERROVIÁRIA

**Plan Local para las Zonas Especiales de Interés Cultural del Centro.** En un proceso semejante a otras capitales brasileñas, el centro, considerado el corazón comercial, cultural y residencial de la ciudad, y local de edificios de reconocido patrimonio histórico, enfrentó, a partir de la década de los 80, un proceso de descenso poblacional y de pérdida de la dinámica comercial, amenazando su sostenibilidad económica y social.

En los levantamientos realizados al inicio del proyecto, fue detectado que todos los barrios del centro presentaban tasas de crecimiento menor o igual a cero. Patrón que prácticamente no ocurría en el resto de la ciudad. El descenso poblacional del centro estaba relacionado con la mejora de la red viaria y la extensión de las *Avenidas Afonso Pena* y *Mato Grosso* que propiciaron el desarrollo de las zonas residenciales del este de la ciudad; la inauguración del Shopping Campo Grande y la transferencia del Parque de los Poderes (sede administrativa del gobierno del estado), hacia la zona este. Entre 1990 y 2000 el centro fue la única región de la ciudad que perdió población (aproximadamente 10.000 habitantes).

A partir de la década de los 90 hubo un incremento del comercio informal (ambulantes) en la zona central, y a partir del 2001, un aumento del número de establecimientos comerciales cerrados, así como la

---

<sup>2</sup> El Plan analizó los aspectos de las dimensiones económica e sociocultural (evolución demográfica, dinámica de las actividades económicas, identidad cultural); la calidad ambiental (recursos hídricos, residuos sólidos, contaminación del aire, del suelo, sonora y visual, patrimonio histórico y cultural, áreas de preservación y conservación o ambientalmente frágiles); el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano necesario para el desarrollo sostenible de las dimensiones económica y sociocultural garantizando la calidad ambiental (uso, ocupación y división del suelo, vivienda, accesibilidad y movilidad, transporte, saneamiento, energía etc.); y el esquema institucional necesario para la implementación del proceso de planificación y gestión propuesto para el espacio en estudio.

diminución de la abertura de nuevos comercios. Ese proceso impactó negativamente en la calidad del ambiente urbano en esa zona de la ciudad, resultando en la pérdida de la dinámica económica local, degradación y subutilización de la infraestructura física, así como del aumento de la inseguridad.

A partir de la década de los 90, fueron realizadas intervenciones puntuales para solucionar problemas específicos de esa área, como la construcción de un *camelódromo* o mercado popular y la recuperación de edificios históricos. El Plan Director del 1995 (revisado en 2006), buscó articular y ampliar esas acciones. Por tanto, declaró el área central como Zona Especial de Interés Cultural (ZEIC), **siendo necesaria la formulación y la implantación de un plan local de desarrollo, dirigido a la preservación del patrimonio arquitectónico, a la recalificación de espacios urbanos y a la reactivación de actividades económicas.** El plan local de las áreas de interés cultural del centro, se desarrolló dentro del ámbito del programa, es el resultado directo de esa ley municipal y cuenta con medidas de corto, medio y largo plazo, donde los comerciantes y otros segmentos presentes en el área central debatieron problemas y soluciones para el área. El Plan fue estructurado en cuatro líneas, a saber: (i) revitalización económica; (ii) preservación histórica; (iii) valorización de los espacios públicos; y (iv) animación cultural. Las intervenciones del primer componente son acciones previstas en el Plan para las cuales fueron realizadas encuestas con comerciantes y usuarios del área con el objetivo de evaluar su aceptación, como por ejemplo, del proyecto de la *Orla Ferroviária*.

***Orla Ferroviária.*** La *Orla Ferroviária* es parte integrante del Plan, como un proyecto que implanto paseos con diferentes tipos de pavimentación, instaló equipamientos públicos, culturales y de comercio, además de una nueva iluminación. Ese proyecto fue identificado como una prioridad debido a su localización y su potencial para alterar las condiciones socio ambientales locales.

El espacio fue tratado con la construcción de plazas, gradas públicas, jardines, implantación de mobiliario urbano (como quioscos), iluminación y adecuación para el uso de personas con discapacidad. El paseo posee una media de 15 metros de ancho facilitando caminatas y actividades físicas. Con la creación del espacio público de recreación la *Orla Ferroviária* se integra al área de preservación histórica del área central donde se restauraron las casonas. Así fueron creadas condiciones de espacio urbano indispensables para las nuevas actividades y para la atracción de moradores locales y de turistas hacia el área.

En este sentido, cabe destacar, que la implantación de quioscos en la *Orla Ferroviária* destinados a la venta de productos alimenticios posee como objetivo dinamizar e intensificar el uso del área con la valorización de un hábito local, como es: comer en la calle las comidas típicas de la culinaria local. En la línea del incentivo al turismo fue creado un recorrido de tren utilizando antiguos vagones, que circulará en el tramo de los raíles que fueron mantenidos, ligando la Estación Central de la antigua vía férrea al centro cultural, próximo a la *Orla Morena*, realizando un trayecto de 2,5 km.

**Plan Director de Transportes y de Movilidad Urbana.** El Estatuto de la Ciudad – Ley Federal nº 10.257/2001 implementó una nueva manera de pensar la ciudad. Esta ley federal trata el transporte como directriz de la política urbana nacional, conforme los incisos de su artículo 2º<sup>3</sup>. Reconociendo que la cuestión del transporte, o mejor, de la movilidad, se torna más compleja con los incrementos demográficos, el propio Estatuto de la Ciudad (art. 41, § 2º), exige la realización de un plan de transporte urbano integrado (que el gobierno federal renombró como Plan de Movilidad Urbana) para los municipios

---

<sup>3</sup> Art. 2º La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales: I - garantía del derecho a **ciudades sostenibles**, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, **al transporte** y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las presentes y futuras generaciones; V - oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y las características locales

con más de 500 mil habitantes, como es el caso de Campo Grande (que en el recuento poblacional del IBGE-2007 mostró 724.524 habitantes).

En este sentido, el proyecto de ley federal que pretende instituir las directrices de la política de movilidad urbana<sup>4</sup> exigió la realización de Planes de Movilidad como condición para la transferencia de determinados recursos de la Unión para los Municipios: Art. 23. La transferencia de recursos por la Unión quedó condicionada: I – a la existencia del Plan de Movilidad Urbana o equivalente; (...) IV – a la facilitación al *Ministério das Cidades* de las informaciones e indicadores necesarios para la evaluación y monitoreo de la política de movilidad urbana.

Fue dentro de este paradigma que el Municipio de Campo Grande elaboró su **Plan Director de Transportes y de Movilidad Urbana**. El municipio diagnosticó las condiciones del tráfico y del sistema viario de Campo Grande (incluyendo la necesaria relación con los aspectos de uso y ocupación del suelo, que le son directamente relacionados). Con base en los diagnósticos realizados, fueron formuladas propuestas que tenían por objetivo adecuar la infraestructura viaria de Campo Grande para incentivar los ciudadanos a utilizar medios de transporte más sustentables – como las caminatas, la bicicleta y el transporte público – en lugar del transporte motorizado individual, generando beneficios para toda la colectividad.

**Via Morena - conectividad de la malla urbana y movilidad.** El área del Proyecto de recalificación urbana *Via Morena*, corresponde al tramo de la vía férrea que está a lo largo de la vía de acceso al Aeropuerto, y que separaba la zona sur de la norte.

La cuestión de la separación de la ciudad fue discutida por toda la población durante el desarrollo del Plan Director, lo que confirmó la percepción de la población en relación a los obstáculos de integración entre barrios ya consolidados y de éstos con el centro urbano.

En las audiencias públicas de debate del Programa Viva Campo Grande el tema resurgió, y cuando el equipo técnico intentó identificar las necesidades de intervención, el tema de la movilidad y articulación de la malla viaria destacó como una demanda de todos los segmentos sociales.

Un aspecto que las investigaciones apuntaron fue el número de accidentes de ciclistas, especialmente en el tramo denominado *Via Morena*. Así, no solamente la interconexión viaria para automóviles era necesaria sino también la creación de ciclo vías.

La complementación de las calles *dos Andradas*, *Rua Manuel Ferreira*, *Rua Brasil Central*, *Rua Itatiaia* y *Rua Brasília* que posibilitaron la interconexión entre la avenida *Júlio de Castilho* y la Avenida *Duque de Caxias* donde fueron implantadas 4,5 km de ciclo vías fueron intervenciones que beneficiaron cerca de 70.000 personas, armonizando movilidad y seguridad con espacios.

**Recalificación de la Orla Morena: movilidad urbana y participación social.** El tramo denominado *Orla Morena* cruza los barrios *Planalto*, *Cabreúva* y *Vila Corumbá*, áreas de clase media próximas al centro en el sentido oeste. La intervención en esa área fue concebida buscando la mejora urbana y paisajística de sus espacios, por medio de una serie de equipamientos urbanos, con enfoque principal en la promoción de la movilidad e integración de la malla urbana de Campo Grande.

Las intervenciones de recalificación y conectividad del sistema viario en la *Orla Morena* propiciaron la interconexión de barrios contiguos. Además de este aspecto, que de modo general marcó toda la

---

<sup>4</sup> Cabe resaltar que este Proyecto de Ley contó con audiencias públicas en una serie de ciudades brasileñas entre el 2005 y el 2006, entre las cuales se encuentra Campo Grande.

En la intersección de los proyectos *Orla Morena* y *Via Morena*, también fue realizada una readecuación viaria y la corrección de geometría de la rotonda denominada "Cabeça de Boi" con la implantación de paisajismo e iluminación necesaria para la seguridad del trayecto. Con la intención de reforzar los aspectos socioculturales del Programa, fue instalada en la rotonda la escultura "Cabeça de Boi" en hierro y acero inoxidable, idealizada en 1996 por un artista campo-grandense de proyección internacional.

**El proyecto *Avenida Júlio de Castilho*.** El proyecto previó la revitalización de la *Avenida Júlio de Castilho*, con una extensión estimada en 6.7km. El proyecto previó además la pavimentación y recuperación de las calles adyacentes, que complementan el sistema viario de la *Avenida Júlio de Castilho*. La concepción del proyecto para la obra buscó solucionar el problema crítico del drenaje en la región y principalmente de mejorar sensiblemente el tráfico a fin de ofrecer mejores condiciones de seguridad a los conductores y peatones, reurbanizando la avenida y las calles adyacentes. También previó la mejora de espacios de ocio en aquella zona con la creación de nuevas plazas y revitalizando las existentes.

Hoy, el proyecto cuenta con la implantación de infraestructura y revitalización de 6 km de vía, con adaptación de la sección transversal y ajuste de la distribución de la anchura de los carriles de tránsito, ampliando la anchura del carril de la derecha utilizada por el transporte público; ejecución de obras de micro drenaje; revisión de la ubicación de los puntos de embarque/desembarque del transporte público, e implantación de paradas de bus; reorganización de las aceras, con implantación de mobiliario urbano y de iluminación.

En la preparación del programa fue realizado un análisis de riesgo y aplicado un Relatorio de Evaluación de la Capacidad (SECI), para determinar los problemas y soluciones a ser adoptados. El análisis de riesgo encontró **un nivel de riesgo bajo**. El análisis institucional de la *Prefeitura* de Campo Grande (SECI), no apuntó la existencia de problemas destacables que ya no fuesen objeto de acciones de fortalecimiento institucional incluidas en el Programa Nacional de Modernización de Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM)<sup>5</sup>. Por este motivo, el programa optó por incluir acciones complementarias que fueron identificadas en el diagnóstico como importantes, pero que no contaban con una fuente de recursos garantizada.

- 6 -

## **b. Resultados Logrados**

*Componente I: Revitalización del Centro.* Los indicadores de resultados en la Matriz de Resultados (MdR) son: (i) aumento en el valor promedio de los inmuebles residenciales en el Centro (específicamente del área de la *Esplanada* - parte norte da *Orla Ferroviária*); y (ii) aumento en el número de licencias de funcionamiento concedidas anualmente para comercio e servicios en el Centro.

Para el primer indicador, en 2007 la línea de base era R\$75,12 por m<sup>2</sup>. En 2011, la *Prefeitura* realizó un nuevo levantamiento en la evaluación intermedia usando datos administrativos e informó de un nuevo valor de R\$98,00 por m<sup>2</sup>, representando un aumento de aproximadamente 30%, ya alcanzando la meta prevista. En 2013 este número fue nuevamente levantado y alcanzó los R\$112,68 por m<sup>2</sup>, pasando significativamente la meta originalmente establecida. No obstante, en el 2013 el BID solicitó que el cálculo fuese rehecho utilizando el método de precios hedónicos y la evaluación propuesta por SPD/FMM para inferir con más cabalidad cuanto de la valorización obtenida hasta la fecha es atribuible al programa Viva Campo Grande/BID y no de factores aleatorios. En cuanto al segundo indicador de resultado, el número de licencias concedidas, este indicador pasó de 172 en el 2007 a 258 licencias en el 2012, **suponiendo un aumento de 52%.**

*Componente II: Movilidad Urbana.* El indicador de resultado en la MdR para este componente es la disminución en el tiempo de viaje para usuarios de transporte colectivo y del transporte particular entre el área oeste y el Centro, entre diferente tramos de la ciudad. Para la verificación de tales tramos la *Prefeitura* Municipal realizó una *Análisis Speed Delay* que mide el tiempo del recorrido en las áreas en que las intervenciones fueron finalizadas. Estos indicadores fueron medidos en agosto de 2013, en los tramos indicados en la tabla de abajo, a partir del tiempo medio de viaje. La reducción media fue del 33% en los tramos medidos.

*Componente III: Fortalecimiento Institucional.* Los indicadores en la MdR son: (i) reducción en los gastos de comunicación; y (ii) reducción en los plazos para realizar el trámite de licenciamiento ambiental.

El primer indicador presentó una reducción significativa, principalmente en los costes de alquiler de conexiones de equipamientos, utilizados en la Red Municipal de Alta Velocidad – Banda Larga. En el periodo entre 2008 a 2012, hubo una reducción del 50,29%, pasando de US\$2,7 millones para US\$1,3 millones en 2013. Estos datos tuvieron como fuente el *Instituto Municipal de Tecnologia de Informação* a partir de los valores pagados de las cuentas telefónicas y del alquiler de conexiones de la *Prefeitura*. Los valores originales fueron convertidos a la tasa de cambio de 2,24.

El segundo indicador, 20% en la reducción en los plazos para realizar el trámite de licenciamiento ambiental, **fue alcanzado.** De acuerdo al levantamiento de la *Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano* (SEMADUR), a partir del número de licencias realizadas de enero a agosto de 2013, el plazo medio para obtener la licencia ambiental es de 96 días, **resultando en una reducción del 25% en relación a la situación inicial, que era 120 días.**

## Cuadro 1

### CAMBIOS A LA MATRIZ DE RESULTADOS<sup>6</sup>

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Impactos	Contribuir a la mejora de la calidad de vida de los residentes del municipio de Campo Grande.	Eliminación del indicador	Recomendación de la evaluación intermediaria		21/feb/ 2011 <a href="#">IDBDocs35755033</a>
Resultados	Aumento en el valor promedio de los inmuebles residenciales en el Centro (específicamente del área de la <i>Explanada</i> parte norte de la <i>Orla Ferroviaria</i> ).	Los medios de verificación	Recomendación de SPD para hacer la evaluación cuasi-experimental más robusta		11/jul/ 2013
Productos	Equipamiento para la fiscalización del tráfico de la AGETRAN adquirido y en uso.	Eliminación de un producto	Cambio en la política de adquisiciones del municipio		10/ mar/ 2010 <a href="#">IDBDocs9157545</a>
Productos	Sistema para el control y administración de obras para la SESOP instalado y funcionando.	Eliminación de un producto	Dejó de ser prioridad para la Prefectura		10/nov/ 2010 <a href="#">IDBDocs9173026</a>

<sup>6</sup> Los cambios a la matriz de resultados que se recogen en esta tabla, se refieren a los cambios que no se hacen en el contexto de una reformulación. Un proyecto que ha sido reformulado tiene una nueva matriz de resultados que ha sido aprobado por el Directorio. La justificación de la reformulación se incluye en el documento del proyecto. **Los cambios en los impactos o resultados de la sección incluyen:** (i) los cambios realizados en el impacto o resultado; (ii) añadir un impacto o resultado adicional que se relaciona con el objetivo del proyecto; (iii) cambios en los datos asociados a un indicador como la unidad de medida, el valor de línea de base, año de línea de base, valor de la meta, los medios de verificación; (iv) la adición o sustitución de un nuevo indicador (que requiere la información de todos los datos de los indicadores asociados); y (v) la eliminación de un indicador. **Los cambios en la sección de productos son:** (i) los cambios realizados a la unidad de medida de los productos, los medios de verificación o las metas finales; (ii) la adición o sustitución de un nuevo producto; y (iii) la eliminación de un producto.

**Cuadro 2**

**MATRIZ DE RESULTADOS ALCANZADOS**

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Resultado #1: Apoyar la recalificación urbana y la revitalización económica del Centro.							
Indicador #1 Valor promedio de los inmuebles residenciales en el Centro.	R\$/ m2	75.12	2007	Análisis a través de la Câmara de Valores Imobiliários	Valor de Meta Original	R\$ 97,66/m²	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	R\$ 112,68/ m²	
Indicador #2 Número de licencias de funcionamiento concedidas anualmente para comercio y servicios en el Centro.	Licencias de funcionamiento anuales	172	2006	Catastro Económico Municipal presentado anualmente por la Secretaría Municipal de Hacienda.	Valor de Meta Original	189	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	258	
Resultado #2: Movilidad de la ciudad mejorada							
Indicador #1 Disminución en el tiempo de viaje para usuarios de transporte colectivo y del transporte particular entre el área oeste y del Centro: a) Aeropuerto – Plaza Newton Cavallieri;	Minutos	Transporte colectivo: 8,25 minutos y transporte particular: 9,32 minutos.	2007	Encuesta Speed delay.	Valor de Meta Original	6’19” (C) / 7’09” (P)	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	4’47” (C) / 6’20” (P)	
Resultado #3: Gestión administrativa de la Prefeitura Municipal de Campo Grande mejorada							
Indicador #1 Gastos de comunicación de la Prefectura.	US\$	US\$ 2.7 millones anuales de gastos en	2007	Informe Contable Anual, PMCG.	Valor de Meta Original	1.350.000	2013
					Valor de Meta revisado		

		comunicación 2007.			Valor alcanzado	1.342.173	
Indicador #2 Tiempo de trámite de licenciamiento ambiental.	Días	120	2007	Informe Anual de la SEMADES e Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	96	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	95	

Producto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Componente #1: Revitalización del Centro							
Producto #1 Plan Local de Desarrollo Urbano del Centro desarrollado y aprobado por el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU)	Plan Local de Desarrollo Urbano	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	1	
Producto #2 <i>Orla Ferroviária e Orla Morena</i> II - Espacios públicos recuperados (parques lineales)	Metros cuadrados	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	19mil m²	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	95.700 m²	
Producto#3 Acciones Estratégicas – Reforma de casas históricas <i>Esplanada Ferroviária</i>	Reforma	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	2	2008
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	2	
Componente #2: Movilidad Urbana							
Producto #1 Vías para tráfico general implantadas	Km	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	13 km	2013
					Valor de Meta revisado		



					Valor alcanzado	24,15 km	
Producto #2 Ciclo vías implantadas	Km	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	13 km	2008
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	14,9 km	
Producto #3 Plan Director de Transportes actualizado	Plan Director de Transportes	0	2007	Informe Final del Programa.	Valor de Meta Original	1	2010
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	1	
Componente #3: Fortalecimiento Institucional							
Producto #1 Red informática municipal instalada (con 6 estaciones básicas y conexión de 274 puntos clientes)	Red Informática	0	2007	Informe Anual del Programa.	Valor de Meta Original	1	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	1	
Producto #2 6.500 computadores municipales tienen interconexión vía la Red Informática Municipal.	Computadores	0	2007	Informe Anual del Programa.	Valor de Meta Original	6.500	2013
					Valor de Meta revisado		
					Valor alcanzado	8.900	
Producto #3 Sistemas de apoyo a la PMCG implantados (software de licenciamiento ambiental e adquisición de equipamientos de informática)	Sistemas Implantados	0	2007	Informe Anual del Programa.	Valor de Meta Original	4	2013
					Valor de Meta revisado	2	
					Valor alcanzado	1	

### c. Análisis de la Atribución de los Resultados<sup>7</sup>

El programa originalmente incluía como indicador de impacto la mejora de la calidad de vida que sería medido por medio de una encuesta. No obstante, la experiencia en los proyectos urbanos integrados ya demostró que este indicador difícilmente va a mostrar atribución para proyectos puntuales de valor reducido que no afectan a la población como un todo.

Al mismo tiempo, el proyecto incluyó un indicador de resultado sobre el valor del m<sup>2</sup> (precios hedónicos) en un área específica del municipio donde el proyecto se focalizó. Sabemos de la literatura que la metodología de los precios hedónicos es especialmente apropiada para superar la dificultad de evaluar proyectos que proporcionan simultáneamente un conjunto de bienes y servicios públicos que no son ofrecidos por el mercado.

Con este objetivo, FMM, en cooperación con SPD pretenden realizar una evaluación retrospectiva para medir el impacto de las inversiones en infraestructura urbana en el desarrollo socioeconómico del municipio, medido por el *proxy* de la valorización inmobiliaria de las áreas adyacentes a la zona de intervención (y no solo el área central). La principal cuestión que pretende responder es: ¿cuál es el impacto de los proyectos de infraestructura urbana en el municipio de Campo Grande en el valor de los bienes inmuebles del municipio?

Para estimar el impacto se propone utilizar la metodología de diferencias en diferencias y si es posible cohortes sintéticas. Estas metodologías utilizan la diferencia del indicador de resultado (en este caso el precio de los inmuebles), entre el grupo de tratamiento y el grupo de comparación antes de la intervención para predecir como hubiera sido el comportamiento (del precio), del grupo de tratamiento después de la intervención si éste no hubiera sido tratado. Una vez estimado este contra factual, se calcula el impacto del programa como la diferencia entre los precios observados del grupo de tratamiento y los precios estimados del contra factual.

Estas metodologías se basan en el supuesto de que la diferencia en el indicador de resultado entre el grupo de tratamiento y el grupo de control se hubiera mantenido constante a lo largo del tiempo de no ser por la intervención. Ambas metodologías controlan tanto por las características constantes en el tiempo como por los cambios temporales siempre que afecten de igual manera al tratamiento y control. Sin embargo no controlan por variables externas que afecten de forma diferente al grupo de tratamiento y de control en el tiempo.

El indicador de resultado que se utiliza para el análisis de impacto es el precio de los inmuebles (casas, edificios). En programas similares el indicador de la valorización inmobiliaria fue considerado como un “proxi” aceptable de beneficios de programas integrales de programas con múltiples componentes que se focalizan en territorios específicos. La lógica detrás de este indicador es que los precios de mercado reflejan directamente la infraestructura urbana (servicios, calles, etc.), calidad de vida, deseable en términos de demanda y otros factores relevantes en el área donde está localizada la propiedad.

En este contexto, se puede concluir que la intervención en infraestructura urbana tuvo un impacto positivo, si el precio de las casas en el grupo de tratamiento (aquellos que se beneficiaron de inversiones

---

<sup>7</sup> La evaluación de impacto fue concluida después de la revisión y aprobación del documento de PCR. Por tal razón, se anexa el informe de evaluación de impacto y no se sustituye el análisis de atribución de resultados presentado originalmente. La evaluación de impacto encuentra que no hay impactos detectables sobre el precio de propiedad en el componente de recalificación urbana en la zona central del municipio. Sin embargo el programa causó un incremento significativo de 6,7% en el precio de la propiedad en las inmediaciones de las intervenciones de transporte, particularmente la Avenida Julio Castilho.

urbanas), es mayor que sería en la ausencia de las inversiones (estimado por el grupo de control o aquellas inmuebles de características semejantes que no hayan sido beneficiarios de la inversión).

Una descripción detallada sobre la metodología, especificaciones, datos y plan de análisis, equipo de trabajo y cronograma se encuentra en el anexo de este documento.

#### **d. Resultados Imprevistos**

Los resultados obtenidos a través de la implementación del Programa están dentro de lo esperado, no detectándose ningún imprevisto en cuanto a los indicadores de resultados medidos. No obstante, cabe observar que, desde el punto de vista social, dentro del subcomponente Revitalización del Centro, se destaca la *Orla Morena*, ya que la respuesta de la comunidad al emprendimiento superó las expectativas en lo que se refiere a la sustentabilidad de la obra. Para documentar esta experiencia FMM junto a KNL elaboró una nota técnica sobre la participación de la población en la sustentabilidad de los investimentos en recalificación urbana en el año 2012 (ver nota técnica #IDB-TN-521/[IDBDocs38107785](#)).

### **2.2 Eficiencia**

*Análisis Costo-Beneficio.* Al inicio del programa se realizó una evaluación socioeconómica para todos los proyectos de la muestra representativa del Programa ([IDBDocs9109432](#)). Los análisis fueron fundamentados en estudios de alternativas, criterios de costo-eficiencia y costo-beneficio, según la naturaleza de las intervenciones.

El análisis costo-beneficio se realizó de forma individual para cada uno de los proyectos a ser financiados. Los resultados del análisis mostraron que el Programa era viable económicamente, con tasas internas de retorno económico superiores al 12% y con coeficientes de beneficio-coste por encima de 1. Según el análisis de sensibilidad, todos los proyectos del componente aceptarían aumentos en los costos de hasta el 20% o una reducción en los beneficios esperados del mismo porcentaje, con excepción del Parque de la *Orla Morena*, el cual aceptaría 10% de reducción en los beneficios y 14% en el incremento en los costos.

Al final del programa, se realizó un estudio de costo-beneficio (*ex-post*), para los proyectos *Via Morena* e *Avenida Júlio de Castilho* que **muestran que después de 6 años los proyectos analizados aún son viables desde el punto de vista económico**. En base a los análisis efectuados, las intervenciones en el sistema viario, formados por la *Via Morena* y la *Av. Júlio de Castilho*, presentan viabilidad económica para su implantación, habiendo resultado una TIR de 21,5% al año, con una relación beneficio-coste de 2,19 y un Valor Presente Líquido de R\$26 millones, cuando se actualiza a la fecha cero con una tasa del 12% al año.

Por las simulaciones realizadas, la validez económica resiste a los tests de incremento del 20% en los costes, de reducción del 20% en los beneficios, y a la situación combinada de incremento del 10% en los costes y reducción de 10% en los beneficios, en ninguna de estas situaciones la TIR es inferior a 18,5% al año. La participación de los beneficios se presenta en el anexo ([IDBDocs38090348](#)), con su correspondiente valor a fecha cero (año 2009), la tasa de actualización es del 12% al año.

*Análisis de Presupuesto.* Comparando el presupuesto original planificado en la fase de elaboración del Proyecto con el presupuesto actual en ejecución, se percibe un incremento del coste de aproximadamente el 20%. Este aumento es el responsable de la alteración del *pari passu* del Programa en contra del Prestatario, una vez que el Aporte Local pasó a responsabilizarse del 58% de las inversiones programadas, con un descenso relativo de la participación de los recursos provenientes del préstamo del Banco, aunque éstos se hayan mantenido en valor absolutos, significando que el BID cumplió con lo que fue pactado en el Acuerdo de Préstamo. Esta mayor participación del Aporte Local – imprescindible para

asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa - resulta de la conjugación de la apreciación media del Real a largo de la ejecución del Programa y del aumento de los costes de las obras y servicios, este último, en grande parte, consecuencia del incremento de dos años en la ejecución del Proyecto.

En concreto, en relación al gerenciamiento y administración del Programa, el incremento de los costes se debió a dos factores:

- a. el valor planificado inicialmente para el contrato de Supervisión de Obras fue subestimado y, ya en la Misión de Arranque, la UGP, solicitó al Banco la actualización de los valores, pasando de US\$1,2 millones para US\$2,1 millones (responsable por el incremento de 64,9% sobre el presupuesto original y asumido por la contraparte);
- b. aportes adicionales necesarios para la permanencia de la UGP y consultorías contratadas (auditoría, supervisión, consultores individuales) en función de la prolongación de plazos del Contrato de Préstamo (responsable por el incremento de más del 66,9% sobre el valor original).

El aumento medio de los costes de los Componentes de Inversión fue del 20%. Las obras de Movilidad Urbana y de Revitalización del Centro fueron responsables por la mayor parte de este aumento. La explicación pasa, en gran parte, por la actualización de los valores presupuestados entre el período que los proyectos fueron elaborados/planificados y las respectivas fechas de las licitaciones, por la necesidad de alteración del proyecto y por el retraso en la ejecución de los cronogramas.

Analizando el comportamiento de la tasa de cambio en los cinco años de ejecución del Programa, la tasa cambial media de los desembolsos efectuados fue de US\$1 = R\$1,92, estando debajo de la tasa de cambio pactada en el contrato, que fue de US\$1,00 = R\$2,10, implicando una pérdida del 8,46%. Esta es otra variable que contribuyó para el aumento de los costes de las actividades y, consecuentemente, para el aumento de los aportes de contrapartida.

**Cuadro 3**  
**COSTOS DEL PROYECTO<sup>8</sup>**

Componente	Producto	Costo Total Planeado (US\$) (inicio del proyecto/2008)				Costo Total Revisado (US\$) <sup>9</sup> (2ª alteración contractual/2013)				Costo Total Actual (US\$) (30/jun./2013)			
		BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%
Revitalización del Centro	n/a	<b>4.057</b>	<b>955</b>	<b>5.012</b>	<b>12,9</b>	<b>3.634</b>	<b>798</b>	<b>4.432</b>	<b>9,6</b>	<b>3.020</b>	<b>798</b>	<b>3.819</b>	<b>9,2</b>
	Espacios públicos recuperados (parques lineales)	1.425	141	1.566	4,0	2.191	706	2.897	6,2	2.031	706	2.737	6,6
	Reforma casas históricas <i>Esplanada Ferroviária</i>	610	-	610	1,6	610	-	610	1,3	610	-	610	1,5
	Plan Local Desarrollo Urbano	410	40	450	1,2	380	92	472	1,0	380	92	472	1,1
	Proyectos ejecutivos identificados	1.613	774	2.387	6,2	453	-	453	0,97	-	-	-	-
Movilidad Urbana	n/a	<b>11.951</b>	<b>14.291</b>	<b>26.242</b>	<b>67,7</b>	<b>12.289</b>	<b>21.480</b>	<b>33.769</b>	<b>72,4</b>	<b>10.524</b>	<b>19.014</b>	<b>29.538</b>	<b>71,5</b>
	Vías implantadas	11.950	6.931	18.882	48,7	11.981	20.431	32.412	69,5	10.524	18.174	28.698	69,5
	Sistema de Semáforos implantado	-	7.100	7.100	18,3	-	738	738	1,6	-	529	529	1,3
	Plan Director actualizado	-	259	259	0,7	-	311	311	0,7	-	311	311	0,8
	Puente <i>Júlio de Castilho</i> implantado	-	-	-	-	308	-	308	0,7	-	-	-	-
Fortalecimiento Institucional	n/a	<b>680</b>	<b>755</b>	<b>1.435</b>	<b>3,7</b>	<b>320</b>	<b>700</b>	<b>1.020</b>	<b>2,2</b>	<b>319</b>	<b>700</b>	<b>1.019</b>	<b>2,5</b>
	Red informática municipal instalada		610	610	1,6		700	700	1,5		700	700	1,7
	Sistemas de apoyo a la PMCG implantados	680	145	825	2,1	320		320	0,7	319		319	0,8
Sub-Total (Componentes)		<b>16.688</b>	<b>16.001</b>	<b>32.689</b>	<b>84,3</b>	<b>16.243</b>	<b>22.978</b>	<b>39.221</b>	<b>84,1</b>	<b>13.852</b>	<b>20.512</b>	<b>34.364</b>	<b>83,2</b>
Administración y Otros Costos <sup>10</sup>		<b>2.694</b>	<b>3.381</b>	<b>6.075</b>	<b>15,6</b>	<b>3.139</b>	<b>4.255</b>	<b>7.394</b>	<b>15,8</b>	<b>2.654</b>	<b>4.278</b>	<b>6932</b>	<b>16,8</b>
Total (Proyecto)		<b>19.382</b>	<b>19.382</b>	<b>38.764</b>	<b>100</b>	<b>19.382</b>	<b>27.233</b>	<b>46.615</b>	<b>100</b>	<b>19.277</b>	<b>24.790</b>	<b>41.296</b>	

<sup>8</sup> Para proyectos multifase, se deberá preparar una tabla de costos para cada una de las fases.

<sup>9</sup> [IDBDOCs-#37883395](#)

<sup>10</sup> Intereses, auditorías, imprevistos/contingencias, y otros costos que no están relacionados con productos específicos.

### **2.3 Relevancia**

Como se discutió en la sección de lógica vertical, los planos elaborados y aprobados en el marco del proyecto respondieron específicamente a los lineamientos establecidos en ley municipal y federal. Para las intervenciones realizadas en infraestructura y fortalecimiento, había diagnósticos y estudios técnicos que mostraban las soluciones adecuadas a los problemas identificados.

Sin embargo, durante la implementación del Proyecto, debido a la eliminación de actividades previstas y la inclusión de nuevas actividades, fue imperativo alterar el contenido de los componentes operacionales, lo cual modificó parcialmente el diseño original del Proyecto.

El principal cambio fue la supresión del proyecto piloto de carácter estratégico que sería implemento en la región central de la ciudad en el ámbito del Componente Revitalización del Centro, el cual fue sustituido por el Proyecto Ejecutivo de la *Rua 14 de Julho*. La supresión de dicho proyecto piloto posibilitó canalizar recursos para otras acciones también prioritarias y de la misma naturaleza que aquellas ya llevadas a cabo en el Programa. Esto fue realizado de común acuerdo entre el Prestatario y el BID. Dentro del Componente de Fortalecimiento Institucional, muchas de las acciones y adquisiciones planificadas fueron suprimidas debido al cambio en la estructura organizativa de la administración municipal y al tiempo transcurrido desde el primer levantamiento de datos que se realizó en el año 2007, donde muchas de las demandas originales fueron alteradas.

Las circunstancias y las condiciones que tornaban relevante este Programa en el momento de su preparación (necesidades de los beneficiarios, las prioridades del país y del Banco), no variaron sustancialmente, con excepción de los pequeños cambios aquí resaltados.

### **2.4 Sostenibilidad**

En la preparación del programa se llevó a cabo un análisis de riesgo ([IDBDocs9106793](#)), un SECI ([IDBDocs9109461](#)), una Evaluación Ambiental ([IDBDocs9109348](#)), y una evaluación de la viabilidad Institucional y Financiera ([IDBDocs9109399](#)), para determinar los riesgos potenciales al Programa y las soluciones a ser adoptadas. El análisis de riesgo realizado encontró un bajo nivel de riesgo. Por lo general, la mayoría los problemas de la SECI y la evaluación de la viabilidad institucional y financiera fueron respondidos en el diseño del Programa. Los principales riesgos de sostenibilidad están relacionados a los temas identificados en la evaluación ambiental, que están discutidos en la próxima sección.

### **2.5 Salvaguardias ambientales y sociales**

El Programa fue calificado por el Banco como de Categoría B, ya que sus impactos - identificados a través de diversos análisis socio-ambientales realizados durante la preparación, se consideraron temporales, de pequeña magnitud, y causados principalmente por las obras de ingeniería, los cuales pueden prevenirse y ser mitigados a través de medidas técnicas adecuadas. Las medidas para mitigar los impactos fueron diseñadas para el Programa a través de un Informe Ambiental (RAA) llevado a cabo como parte de los requisitos legales para la concesión de licencias de obras financiadas. Una serie de planes y / o programas de gestión fueron elaborados, como por ejemplo el Plan de Control Ambiental (PCA); Planos de Disposición, Orden y Limpieza de los depósitos de materiales de las obras; Planos de Gestión de Residuos de Construcción, además del Plan de Gestión Ambiental, que se incorpora en el Informe Ambiental Simplificado (RAS).

Las supervisiones y las auditorías ambientales realizadas por los equipos del Banco llegaron a la conclusión de que las obras llevadas a cabo durante el Programa no acarrearón problemas significativos ambientales, ni de salud o seguridad, ni produjeron riesgos para la población afectada, ya que fueron efectivamente de bajo impacto, desplegados en zonas ya urbanizadas. En general, las medidas de control, prevención y mitigación de impactos fueron eficaces y fáciles de comprobar. Entre las dificultades

encontradas durante los trabajos de supervisión, sin embargo, se encuentran los siguientes: (i) la falta de indicadores socio-ambientales que permitan una evaluación más eficaz y objetiva de los resultados obtenidos con la gestión socio-ambiental del Programa; y (ii) poco o deficiente análisis de los posibles impactos indirectos y acumulativos de las acciones del Programa.

La estrategia de solicitar una única licencia ambiental para un conjunto de proyectos que, si bien son similares en su naturaleza, tienen sus propias características y se llevarían a cabo en diferentes zonas urbanas en términos de ocupación, de tráfico rodado y de uso urbano, resultaron en análisis de impactos genéricos y no centrados en los impactos potenciales, como los indirectos y acumulativos (es decir, de todas las obras en conjunto). En cuanto a los trabajos de ingeniería, hubo poca especificidad en cuanto a los indicadores de impacto, lo que dificultó el establecimiento de requisitos para el control de las obras, y para las acciones de monitoreo. En lo referente a los impactos de la fase de operación - es decir, para después de la construcción, cuando el sistema rehabilitado estuviese disponible para el público, el análisis ambiental tampoco considero los impactos directos, indirectos ni acumulativos, dando lugar a algunas dificultades ya citadas en este Informe, como por ejemplo, que no se previeron medidas para casos de vandalismo, delincuencia, o mejoras en el nivel de educación, ni para evitar la baja participación de los empresarios locales en las acciones que favorecen la sostenibilidad de las intervenciones de recalificación urbana. Potenciales impactos sociales, tales como los resultantes del crecimiento económico y la valorización inmobiliaria en el área afectada por el Programa no fueron estudiados lo suficiente en la evaluación socio-ambiental del Programa. En relación a estos problemas, la Municipalidad sigue actuando directamente en los lugares afectados, entre otros garantizando la señalización de vías y medidas de seguridad para los peatones, así como el monitoreo y mantenimiento de los revestimientos utilizados en las obras, la recogida de residuos sólidos y el mantenimiento de la vegetación tanto existente como plantada en las áreas del Programa. Algunas de las acciones de mantenimiento y monitoreo están siendo desarrolladas por la *Associação de Moradores Amigos da Orla Morena* (una de las zonas de intervención del programa.)

En cuanto a las medidas de salvaguardia recomendadas para el Programa, estas fueron implementadas correctamente y no hay plan o acción de mitigación o prevención de impactos que todavía tenga que ser ejecutado en este momento, o para después de la finalización del programa.

La participación del público en algunas zonas de proyectos como a *Orla Morena I*, *Orla Ferroviária* y *Via Morena*, demuestran la eficacia de la gestión socio-ambiental, como lo indica la creación de colaboraciones que han sido fundamentales en la preservación y el mantenimiento del orden, la limpieza y la permanencia de visitantes en todos los lugares que recibieron proyectos financiados por el Programa<sup>11</sup>.

Las lecciones aprendidas con el diseño e implementación de las medidas de salvaguarda socio-ambientales se encuentran en la sección Hallazgos y Recomendaciones.

---

<sup>11</sup> La *Prefeitura* Municipal está desarrollando algunas acciones para la sostenibilidad de los emprendimientos. Se puede destacar los programas educativos para la comunidad, que se ejecuta en *Orla Morena* en colaboración con la *Associação de Moradores da Orla* y los debates de las propuestas y proyectos con el fin de crear programas de atracción económica y cultural para la rehabilitación de espacios recalificados, especialmente para el emprendimiento *Orla Ferroviária*. Estas acciones, que incluyen atracciones culturales, ferias de antigüedades, colaboraciones con el sector privado, entre otros, ya han sido incluidos en el presupuesto de 2014 y están previstas en el Plan Plurianual del municipio.

### **III. Criterios no centrales**

#### **3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco**

La aprobación del Programa fue consistente con la anterior Estrategia del Banco para Brasil, definida en el Documento de País (GN-2327-2). La estrategia estaba enfocada en cuatro áreas: (i) productividad e infraestructura; (ii) pobreza y equidad; (iii) condiciones de vida y eficiencia en las ciudades; y (iv) modernización del Estado. La implementación del programa permitió realizar avances en por lo menos tres de las áreas prioritarias del Banco para el país por cuanto contribuye a: (i) mejorar la habitabilidad, eficiencia y calidad ambiental de las ciudades; (ii) mejorar la competitividad del municipio al ampliar la infraestructura de transporte y facilitar el desplazamiento de sus habitantes; y (iii) fortalecer la capacidad institucional del gobierno municipal. Específicamente, el programa contribuyó a alcanzar uno de los indicadores de resultados dentro de la acción del BID que se trataba de la recuperación de áreas centrales, que era el medido por el aumento del valor de mercado de los inmuebles en la zona de intervención del proyecto.

#### **3.2 Monitoreo y Evaluación**

Para garantizar el efectivo seguimiento de la ejecución del Programa, se acordó utilizar el cronograma físico y financiero, la Planificación del Programa, el Plan de Adquisiciones y la Matriz de Resultados. Asimismo, la UGP preparó informes semestrales de progreso, basados en los indicadores de la Matriz de Resultados, que incluyó la información requerida por el Banco para completar el Informe de Monitoreo del Programa. La UGP contó con un sistema de gestión física-financiera, que contuvo la información para el monitoreo y seguimiento del mismo.

También se acordó que el municipio llevaría a cabo una evaluación de medio término y la enviaría al Banco. En caso de que el resultado de la evaluación demuestre la necesidad de efectuar ajustes en la ejecución del Programa, se acordó que el municipio iba a presentar un plan para corregir las deficiencias encontradas.

- i) Diseño del M&E
- ii) Implementación del M&E
- iii) Utilización del M&E

#### **3.3 Uso de Sistemas de Países**

En este préstamo se utilizaron parcialmente los sistemas nacionales. Fueron utilizados los sistemas de información y el sistema de subasta inversa (*Pregão*) para la compra de bienes y servicios comunes. Empero es importante destacar que la *Prefeitura* de Campo Grande es una institución subnacional. Además de esto, también fue utilizado un pliego de condiciones para obras nacional estandarizado por la Representación del Banco en Brasil.

### **IV. Hallazgos y Recomendaciones**

Los hallazgos y recomendaciones en esta sección incluyen las principales observaciones y sugerencias debatidas en el seminario de encerramiento del proyecto realizado en el municipio de Campo Grande el 22 de octubre de 2013 y también los comentarios recibidos de la división de salvaguardias del Banco.



**Cuadro 4**

**HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Rehabilitación e Evaluación</b>	
<p>La intervención implementada en la zona central de la ciudad se diseñó considerando la visión estratégica de desarrollo urbano del municipio y en base a las necesidades diagnosticadas en los planos estratégicos existentes y los elaborados en el contexto de esta operación. No obstante, la complejidad de las intervenciones urbanas, que obliga a una visión integral del desarrollo persiguiendo una vocación futura del área, no pudo ser realizada por la limitación de presupuesto de esta operación, que incluso impidió poder profundizar en la vocación futura del área que hubiera dado sentido pleno a las intervenciones propuestas. Este aspecto puede comprometer la sostenibilidad de algunos proyectos al no haberse contemplado proyectos complementarios abordando aspectos como la vivienda, seguridad, desarrollo económico local, etc.</p>	<p>Durante el diseño de intervenciones urbanas de zonas determinadas se hace necesario trabajar en profundidad la vocación futura del área a ser intervenida en el contexto de las estrategias del municipio, propiciando la reflexión de desarrollo integral del área que atisbe los aspectos que deben ser intervenidos y defina los proyectos necesarios a ser implementados. En este contexto, el programa debe seleccionar los proyectos críticos en función de sus posibilidades presupuestarias y temporales, y asegurar el compromiso del municipio para realizar el resto de acciones complementarias con otras fuentes de financiamiento, de manera que se asegure la sostenibilidad de los proyectos implementados por el programa en los plazos previstos.</p>
<p>En programas de intervenciones múltiples, como los de desarrollo urbano integrado, es complejo incluir indicadores al nivel de impacto. La dificultad reside en identificar la relación de atribución entre causas e impactos. Igualmente, es metodológicamente complejo encontrar grupos de control con características similares al área de intervención. En este contexto, el programa eliminó el indicador de impacto propuesto (Mejora de la calidad de vida) manteniendo los indicadores de resultado como medida de alcance de los objetivos previstos.</p>	<p>En el contexto metodológico actual de evaluación de programas de desarrollo urbano integral, se recomienda eliminar los indicadores de impacto en este tipo de operaciones, trabajando con indicadores a nivel de resultados que aporten información complementaria a los indicadores de producto y que permitan evaluar la consecución de los objetivos y la efectividad del programa en el contexto de una lógica vertical de la operación. Durante la preparación de las operaciones debe tenerse en cuenta estos aspectos eligiendo indicadores Smart que sean capaces de medir los objetivos previstos, además, de permitir la estimación de la atribución de estos resultados como consecuencia de la implementación de la operación.</p>

Salvaguardas	
Diseño e implementación de las medidas de salvaguardias sociales y ambientales	
El requerimiento a la autoridad competente de la licencia ambiental de un conjunto de obras, que aun similares, no estaban en la misma área geográfica, resultó en una única licencia, muy genérica y no enfocada en la mitigación de los potenciales impactos de cada una de las obras individuales. Esto dificultó el establecimiento de requisitos legales y contractuales para el control de cada una de las obras y para sus acciones de monitoreo.	Las licencias ambientales necesitan ser consistentes con el alcance de las obras, y no deberán incluir un conjunto de obras, que aun similares en su tipología y diseño, pueden tener impactos distintos, dependiendo de las características ambientales y sociales de las áreas intervenidas. El organismo ejecutor deberá ser orientado a encaminar procesos de licencia individuales, y evitar licencias o permisos ambientales genéricos. Esto resultará en una mejor caracterización de los condicionantes aplicables a cada uno de los aspectos ambientales y sociales potencialmente afectados por el proyecto.
El plan de gestión ambiental y social elaborado para el Programa resultó poco claro sobre las actividades de supervisión y monitoreo de salvaguardias del Banco, por no presentar cronograma, indicadores de desempeño, y los recursos necesarios para la supervisión.	Los planes de supervisión de salvaguardias ambientales por parte del Banco necesitan incluir el alcance, el número de visitas, los indicadores de cumplimiento de salvaguardias y los recursos financieros necesarios para las supervisiones. Estos planes son parte del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).
La participación de la sociedad civil en la discusión que antecede al diseño del proyecto apoya su elaboración e implementación. Los procesos participativos de la <i>Orla Morena</i> y la <i>Orla Ferroviária</i> han demostrado que la integración de las expectativas de la sociedad en el diseño del proyecto favorece la implementación y la sostenibilidad del proyecto. Por ejemplo, la creación de la <i>Associação de Amigos da Orla Morena</i> durante la implementación del proyecto ha resultado ser un factor clave para proteger el área contra acciones de vandalismo y de desorden social. La Asociación continúa viva y activa en la comunidad y está involucrada en actividades de protección, educación ambiental y social, y prevención de la violencia urbana.	Los Programas de Desarrollo Urbano necesitan ampliar las oportunidades de participación de la sociedad civil. Un proyecto urbano concebido de acuerdo con los deseos de la comunidad a la cual se quiere beneficiar es capaz de catalizar capacidades latentes de la población y movilizar esfuerzos para una mejora de su espacio.

<p>Las operaciones globales de obras múltiples han demostrado que no tienen en su inicio una definición clara de los posibles impactos socio ambientales de los proyectos incluidos en el Programa. Además, se observa que proyectos futuros no siempre son consistentes con los proyectos de la muestra, en relación a sus aspectos básicos y potenciales impactos futuros. La falta de definición sobre estos impactos, resulta en medidas de mitigación poco claras y muy genéricas, y de difícil acompañamiento y supervisión.</p>	<p>Operaciones globales de obras múltiples, como es el caso general de programas de desarrollo urbano, necesitan asegurar una evaluación adecuada de los posibles impactos socio ambientales positivos y negativos, indirectos y cumulativos para <u>cualquiera</u> de las inversiones propuestas (i.e., inversiones de la muestra representativa o no). Los proyectos de la muestra y los proyectos futuros deben ser similares en dimensión y en la magnitud de riesgos e impactos. Asimismo, las medidas de prevención y mitigación deben ser específicas para cada tipo de intervención y tener su previsión en la matriz de inversiones del Programa.</p>
<p>El análisis ambiental realizado al inicio de la preparación del Programa no consideró los potenciales impactos durante la operación de la obras. Solo se evaluaron los riesgos e impactos para durante la fase de construcción. Esto resultó en indicadores de impacto limitados y muy genéricos, lo que dificulta una evaluación más eficaz y objetiva de los resultados obtenidos con la gestión socio-ambiental del Programa.</p>	<p>Para fortalecer la evaluación del desempeño de la gestión socio ambiental del Programa, se recomienda incluir en el análisis de impacto ambiental realizado al inicio los potenciales riesgos e impactos tanto de la fase de construcción como de operación de las obras. En la medida de lo posible, el Banco deberá orientar al ejecutor a presentar el plan de gestión socio ambiental para la fase de operación de la obras.</p>