



**NACIONES  
UNIDAS**

**HSP**



**ONU-HÁBITAT**

**Consejo de Administración del  
Programa de las  
Naciones Unidas para los  
Asentamiento Humanos**

**HSP/GC/21/2/Add.7**

Distr.: General  
1º de diciembre de 2006

Español  
Original: Inglés

**21º período de sesiones**

Nairobi, 16 a 20 de abril de 2007

Tema 5 del programa provisional\*

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), incluidas  
las cuestiones de coordinación**

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos: informe de la Directora Ejecutiva sobre la  
marcha de los trabajos**

**Adición**

**Principios rectores relativos al acceso universal a los servicios básicos**

**Antecedentes e introducción**

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la solicitud contenida en el párrafo 3 de la resolución 20/5 relativa al acceso universal a los servicios básicos en el contexto de los asentamientos humanos sostenibles, aprobada el 8 de abril de 2005 por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y siguiendo las orientaciones de un comité directivo compuesto por expertos de gobiernos nacionales y locales, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Con arreglo a lo solicitado en la resolución 20/5, en el informe se determinan los principios que sustentan el acceso universal a los servicios básicos en el contexto de los asentamientos humanos sostenibles, extraídos de una selección de las mejores prácticas propuestas por los miembros del comité directivo y por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), por medio de la Red de Centros Internacionales de Formación de Autoridades y Agentes Locales (Red CIFAL), o de la base de datos de mejores prácticas de ONU-Hábitat. En el informe se hace referencia al documento de trabajo titulado “Acceso universal a los servicios básicos: hacia una declaración internacional sobre las asociaciones”, citado en la resolución 20/5 y que fue revisado teniendo en cuenta las contribuciones de los miembros del comité directivo.

**Observaciones generales**

\* HSP/GC/21/1.

K0654586 020207 220207

Para economizar recursos solo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros. Este documento se ha impreso en papel ecológico.

2. Los servicios básicos, tal como se definen en el párrafo 84 del Programa de Hábitat, son de diferente tipo. El abastecimiento de agua potable y saneamiento, la eliminación de desechos, la energía y los servicios de transporte y comunicaciones requieren una sólida infraestructura, mientras que las escuelas y los servicios de salud y de seguridad ciudadana entrañan elevados gastos de funcionamiento.

3. Los servicios básicos contribuyen a la dignidad humana, la calidad de la vida y el logro de medios de vida sostenibles. Están estrechamente relacionados entre sí. Son un requisito previo para prestar otros servicios y aumentar el potencial de las personas para realizar actividades económicas. En todo el mundo, la disponibilidad de los servicios básicos y la accesibilidad a éstos son desiguales. Muchas personas, familias, comunidades e incluso ciudades y regiones enteras permanecen sin servicios básicos. Sean cuales sean las razones, el resultado es que a los pobres se les impide llevar una vida decente y digna y enfrentan grandes dificultades para mejorar su situación: están atrapados en un círculo vicioso donde la falta de acceso a los servicios básicos es, al mismo tiempo, el resultado y la causa de la pobreza.

4. Por tanto, mejorar el acceso universal a los servicios básicos es un medio fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, mejorar el acceso a los servicios básicos es una manera de cumplir las obligaciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales de derechos humanos y los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Es un objetivo ambicioso que sólo se puede lograr de forma progresiva mediante un esfuerzo sostenido y duradero.

## **Serie de mejores prácticas**

5. Las mejores prácticas seleccionadas comprenden los sectores del agua, saneamiento, gestión de desechos, energía, transporte, salud, seguridad ciudadana, educación y bienestar social. Estas prácticas se describen en detalle en un documento de información sobre el tema (HSP/GC/21/INF/3).<sup>1</sup> Las prácticas que se han documentado ejemplifican diversas situaciones regionales y niveles de desarrollo y son representativas de principios comunes encontrados en una amplia variedad de contextos.

6. Los interesados directos que pueden intervenir en las mejores prácticas son: gobiernos nacionales, autoridades locales, empresas privadas, comunidades, organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Diez de las mejores prácticas seleccionadas fueron iniciadas por autoridades locales, siete por organizaciones no gubernamentales o comunidades, dos por gobiernos nacionales o empresas públicas y dos por empresas privadas. Esta diversidad, confirmada por otros ejemplos que no figuran en el presente informe, muestra que cualquiera de los interesados directos puede emprender acciones para mejorar el acceso universal a los servicios básicos, pero que los gobiernos locales siempre participan en alguna etapa para asegurar la sostenibilidad; en conclusión, desempeñan una función esencial en cada caso. Además de las observaciones previstas sobre la buena gobernanza, en varias de las mejores prácticas se subraya la importancia del liderazgo.

7. Varios de los casos seleccionados se emprendieron tomando como modelo ejemplos que tuvieron resultados satisfactorios en el mismo país o en otros países. Y unos cuantos se concibieron como experiencias que se podrían repetir si alcanzaban los resultados esperados. Ello demuestra la importancia del intercambio de experiencias. No obstante, cada caso es único y no se puede repetir directamente. Un método que fracasó en un lugar puede tener resultados satisfactorios en otros, en otras circunstancias, o en otros momentos; de igual manera, uno que haya sido satisfactorio podría fracasar. Esto significa que aunque los ejemplos disponibles son valiosas fuentes de inspiración para los encargados de adoptar decisiones y los asesores, las ideas que sugieren tienen que adaptarse a las realidades locales.

## **Principios rectores y básicos**

8. Los siete principios básicos que aparecen a continuación se han extraído de las mejores prácticas documentadas y de otros ejemplos disponibles:

- a) Necesidad de gobernanza transparente y eficaz;
- b) Necesidad de que los grupos beneficiarios participen en la planificación, adopción de decisiones y ejecución;
- c) Necesidad de modalidades de asociación y marcos institucionales propicios;

- d) Necesidad de descentralización y función de las autoridades locales;
- e) Necesidad de solidaridad y políticas que favorezcan a los pobres;
- f) Necesidad de sostenibilidad ambiental;
- g) Necesidad de precios asequibles y financiación sostenible.

## Gobernanza transparente y eficaz

9. La buena gobernanza fue vital para el éxito de todas las prácticas documentadas. Se destacan diferentes aspectos de esas prácticas. En conjunto, los aspectos que se han subrayado ofrecen un panorama amplio de la gobernanza en su dimensión política y su dimensión técnica.

10. La dimensión política se caracteriza por la participación en la adopción de decisiones, la adopción de la decisión definitiva y el ejercicio del liderazgo. El tema de la participación se trata en el capítulo 5 *infra* y, en particular, en el principio 2, expuesto en el párrafo 18. En la mayoría de los casos, los interesados directos, incluidos los representantes de los pobres, participan en todo el proceso de adopción de decisiones y su implicación es un elemento clave de lo que podría llamarse la gobernanza democrática local. La adopción de la decisión definitiva sobre las prioridades es una prerrogativa de las autoridades nacionales o locales cuando se trata de proveer bienes públicos, como son los servicios básicos. Las mejores prácticas ofrecen ejemplos de iniciativas emprendidas por organizaciones de la sociedad civil o el sector privado, pero muestran que se requiere las decisiones de las autoridades nacionales o locales, para impulsarlas, tomar resoluciones y arbitrar entre las opiniones de los diferentes interesados directos. El liderazgo también es decisivo para el éxito de las asociaciones, y el líder, normalmente la autoridad local, tiene la responsabilidad de mantener el proceso en marcha y de recordar a los demás sus compromisos.

11. La dimensión técnica se refiere a las evaluaciones de las necesidades, la planificación, los tipos de contratos que se han de concertar con los proveedores de servicios, los mecanismos contables, la vigilancia y la evaluación de los efectos. Estas tareas técnicas son tan importantes como las políticas, pero no pueden reemplazarlas. Para desempeñarlas bien, es necesario que todos los interesados directos y los funcionarios correspondientes reciban una buena capacitación.

12. Debe recalcar la importancia de la gobernanza como lo demostró el indicador del desarrollo urbano de ONU-Hábitat que reveló que ciudades con similar nivel de recursos –incluso en el mismo país– pueden clasificarse de manera muy diferente. Las razones de logros distintos entre ciudades situadas en un entorno similar residen en la gobernanza con sus dimensiones política y técnica.

13. **Primer principio:** La gobernanza tiene dos dimensiones: la política y la técnica. En su dimensión política, requiere participación, adopción de decisiones y liderazgo. En su dimensión técnica, requiere la evaluación de las necesidades, planificación, negociación de contratos, aplicación de mecanismos contables y actividades de vigilancia y evaluación de los efectos. En ambas dimensiones requiere transparencia y la apropiada capacitación de los interesados directos pertinentes. Las políticas nacionales e internacionales deben promover una gobernanza urbana apropiada para mejorar el acceso universal a los servicios básicos.

## Participación de los grupos beneficiarios en la planificación, la adopción de decisiones y la ejecución

14. En las mejores prácticas documentadas, la forma de participación de los beneficiarios varía con la práctica. En la mayoría de los casos, los beneficiarios participan en la planificación, la selección de prioridades, la adopción de decisiones y la ejecución de proyectos; mientras que, en otros casos, los clientes son consultados después que se han adoptado las decisiones sobre la calidad de los servicios prestados. Entre las prácticas recopiladas, el programa de saneamiento de Gujarat (Pakistán), y el ejercicio internacional para la transferencia de la tecnología de filtros de arena biológicos, en el Canadá, son un ejemplo de las ventajas de consultar a los clientes, y, en particular, a los pobres, desde la etapa inicial de formulación.

15. El hecho de no consultar a los usuarios, en particular a los más pobres, con frecuencia ha llevado a construir instalaciones que ellos no usan ni mantienen debidamente y a las cuales no están dispuestos a contribuir. Por el contrario, si se les consulta, se les escucha y se les convence de que su situación pudiera mejorar, pueden sugerir las formas de satisfacer sus necesidades con una inversión

mínima y en las que pueden participar en la labor de construcción y pagar tarifas de usuarios. Los procesos de participación contribuyen a movilizar los microrecursos individuales e impulsan el capital social de las comunidades. De manera más general, fomentan el sentido de pertenencia y aumentan la responsabilidad y la transparencia en la prestación de los servicios.

16. La participación de la mujer reviste particular importancia en la satisfacción de las necesidades reales de las comunidades de bajos ingresos y las respectivas contribuciones de la mujer y el hombre a la prestación y gestión de los servicios deben ser debidamente reconocidas.

17. La celebración de consultas cuatripartitas periódicas sobre las políticas relacionadas con el acceso a los servicios básicos, en las que participen representantes de todas las partes y que tengan lugar por iniciativa del Estado, pueden ayudar a desarrollar una cultura del diálogo, que pudiera facilitar las consultas sobre proyectos y políticas específicas a nivel local.

18. **Segundo principio:** La participación de los beneficiarios contribuye a la prestación de servicios ajustados a sus necesidades. Crea un sentido de responsabilidad y de pertenencia que estimula a los usuarios a cuidar la infraestructura y a pagar los cargos conexos. Se debe procurar que los grupos beneficiarios participen de manera sistemática en la evaluación de las necesidades, la planificación, la adopción de decisiones, la ejecución y las actividades de vigilancia.

## Modalidades de asociación y marcos institucionales propicios

19. Todas las mejores prácticas documentadas fueron desarrolladas en asociación con uno o más interesados directos. Muchas informaciones sobre prácticas con resultados satisfactorios en la prestación de servicios básicos subrayan la importancia de la buena cooperación entre los interesados directos.

20. Las modalidades de asociación difieren en cuanto a su naturaleza, ya que las autoridades nacionales y locales tienen responsabilidades frente a todos los habitantes en sus respectivos territorios mientras que los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil o las comunidades son responsables frente a sus clientes o sus grupos.

21. Las modalidades de asociación pueden tener diferentes fines. Las asociaciones con el sector privado amplían el acceso a recursos financieros, técnicas específicas y conocimientos especializados, como se pone de relieve en el modelo de transformación de la empresa pública de recursos hídricos en sociedad mercantil, en Johannesburgo; el ejercicio internacional para la transferencia de la tecnología de filtros de arena biológicos, en el Canadá; la reforma del sector hídrico urbano en el Senegal; el programa de gestión de aguas residuales de Ouagadougou (Burkina Faso), y el sistema de transporte ferroviario ligero de Kuala Lumpur (Malasia). El proyecto de ordenación sostenible de las aguas dulces de la ciudad de Jinan (China), el programa de saneamiento de Gujarat (Pakistán), y el programa de educación sobre eliminación de las aguas negras en Durban (Sudáfrica), demuestran la importancia de las modalidades de asociación con organizaciones no gubernamentales y las comunidades para determinar las necesidades y movilizar a los beneficiarios. Las modalidades de asociación con autoridades locales o nacionales y los proveedores de servicios desempeñan un papel fundamental para la concesión de autorización jurídica o administrativa y la obtención de apoyo técnico para las iniciativas comunitarias, como lo demostró el proyecto para el suministro de electricidad a los habitantes de las aceras de Mumbai.

22. En los ejemplos documentados, las principales ventajas de las modalidades de asociación son las siguientes:

- a) Facilitan la participación de las personas interesadas no meramente como clientes o consumidores, sino como ciudadanos y asociados;
- b) Contribuyen a la creación de capacidades, en particular a nivel local, ya que las partes necesitan compartir estrategias y desarrollar mecanismos de vigilancia;
- c) Fomentan innovaciones institucionales y técnicas que pueden traducirse en ahorro de recursos financieros y naturales;
- d) También ayudan a movilizar recursos financieros, en particular del sector privado y los usuarios;
- e) Por último, favorecen los esfuerzos por mejorar la vigilancia, ya que cada participante espera que sus asociados cumplan con lo que se comprometieron a cumplir.

23. Sin embargo, un examen a fondo de las mejores prácticas revela que para que las modalidades de asociación tengan resultados satisfactorios es esencial que se cumplan las condiciones que se mencionan a continuación. Las responsabilidades y contribuciones deben definirse claramente e incorporarse en los acuerdos o contratos sobre la base de un programa bien concebido con objetivos que sean aceptables para todas las partes, como lo ejemplifica el caso de la gestión de desechos sólidos en Jordania. Las modalidades de asociación también deben estar orientadas hacia tareas (Working in Partnership for Safer Community [Asociarse en pro de una comunidad más segura], Londres, Model Deployment Initiative de AZTech, el Área Metropolitana de Phoenix, Estados Unidos de América, y otras mejores prácticas). Deben mantener un equilibrio entre los diversos intereses de los interesados directos (Desechos por Vegetales, Curitiba (Brasil)) y ofrecer un marco para el diálogo (Gestión de aguas residuales, Ouagadougou (Burkina Faso)).

24. Las modalidades de asociación reúnen a interesados directos que funcionan en marcos temporales diferentes, persiguen distintos objetivos y protegen intereses diferentes, lo que puede dar lugar a conflicto. Si bien pueden llevar mucho tiempo, a la larga las negociaciones lo ahorran, ya que así pueden evitarse malos entendidos y problemas. Para que sean eficientes, las modalidades de asociación requieren paciencia, capacitación, actividades de vigilancia y marcos jurídicos e institucionales bien definidos. Los ejemplos documentados muestran que las condiciones no tienen que ser óptimas para formar una modalidad de asociación. Por el contrario, las modalidades de asociación deben considerarse como un proceso dinámico que progresivamente crea las condiciones para el éxito. Por ejemplo, en los recién iniciados *cuatridiálogos* o deliberaciones cuatripartitas, en Benin, los cuatro agentes principales que participan en la prestación de servicios básicos (funcionarios nacionales, autoridades locales, proveedores de servicios y organizaciones de la sociedad civil) colaboran para elaborar una estrategia común.

25. **Tercer Principio:** Dado que los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los proveedores de servicios públicos o privados y las organizaciones de la sociedad civil comparten responsabilidades en cuanto a la prestación universal de servicios básicos, es necesario negociar y formalizar sus modalidades de asociación, teniendo en cuenta sus respectivas responsabilidades e intereses. Por consiguiente, se debe alentar y facilitar modalidades de asociación a partir de marcos jurídicos y normativos apropiados, que incluyan contratos claros orientados hacia resultados y mecanismos de vigilancia.

## Descentralización y función de las autoridades locales

26. Menos en una, en todas las mejores prácticas documentadas, la autoridad local es la iniciadora o, al menos, una de las entidades asociadas clave. Esto pone de manifiesto la función crucial de las mismas. De hecho, los servicios básicos tienen que prestarse a nivel local y, por tanto, las autoridades locales son las responsables de la interfaz política y administrativa entre las poblaciones y los proveedores de los servicios, aunque el proveedor de los servicios esté bajo el control del Estado o de un gobierno local o de una sociedad de inversión de capital mixto.

27. A juzgar por los ejemplos recopilados, es evidente que las autoridades locales establecen y mantienen más fácilmente el diálogo con las comunidades. Además, las entidades nacionales, por lo general, se especializan en la prestación de un servicio en particular y tienen poco tiempo y recursos para la coordinación entre ellos y con otros interesados directos.

28. Las autoridades locales realizan una variedad de tareas que tienen por objeto facilitar el acceso universal a los servicios básicos: planificación, consulta de usuarios mediante organizaciones no gubernamentales y comunidades, movilización de recursos y promoción del consenso, negociación y vigilancia del cumplimiento de contratos con proveedores de servicios y mantenimiento del diálogo entre los distintos asociados. Sin embargo, sin una clara delegación de responsabilidades mediante marcos jurídicos e institucionales, las autoridades locales no pueden participar de manera eficiente en el proceso de adopción de decisiones, ni firmar y vigilar la ejecución de los contratos con los proveedores de los servicios.

29. **Cuarto principio:** Las autoridades locales están bien situadas para evaluar las necesidades de los usuarios (incluso a través de organizaciones no gubernamentales y comunidades), determinar las prioridades, reunir a los distintos interesados directos y decidir la mejor manera de prestar el servicio. La función y las responsabilidades que les corresponden deben aclararse en los reglamentos, y se les debe dar acceso a los recursos financieros y técnicos apropiados.

## Solidaridad y políticas favorables a los pobres

30. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio es menester contar con políticas específicas en favor de los pobres. Sin embargo, tales políticas son difíciles de emprender, y aún más difíciles de mantener. En la vida cotidiana, los gobiernos, las autoridades locales y los proveedores de servicios tienen prioridades diferentes a la hora de asignar recursos. Las políticas favorables a los pobres requieren una fuerte voluntad política y activo cabildeo, como el que suelen realizar las organizaciones de la sociedad civil.

31. Las prácticas documentadas muestran que es posible satisfacer la necesidad de servicios básicos específicos de las comunidades pobres. Ejemplo de ello son el proyecto para el suministro de electricidad a los habitantes de las aceras de Mumbai (India), el modelo integrado de atención a los pacientes de VIH/SIDA, en Rumania, y el proyecto sobre vigilancia comunitaria contra la violencia en el hogar y por razones de género, de la ciudad de Cebu (Filipinas). Otros ejemplos ilustran iniciativas desarrolladas por gobiernos nacionales, autoridades locales u organizaciones no gubernamentales que están directamente concebidas para mejorar la vida de los pobres (como la solidaridad en el programa de alfabetización en Brasil y el programa de gestión de desechos sólidos en Jordania).

32. Un primer paso es determinar los posibles beneficiarios de estas políticas. Cuando una comunidad o una organización de la sociedad civil toma la iniciativa, es importante establecer en qué medida es representativa de su grupo y determinar si su reclamación es legítima, y después las autoridades locales y sus asociados deben responder a ella. En otros casos, en el proceso de determinación de los beneficiarios tal vez sea necesario prestar más apoyo a grupos sociales excluidos, contrarrestar sus inhibiciones y habilitarlos.

33. En este proceso, un segundo paso es que los beneficiarios cobren más conciencia de sus derechos y responsabilidades, como se puso de manifiesto en el programa de educación sobre eliminación de las aguas negras en Durban (Sudáfrica). Otras campañas de sensibilización se conciben para comunicar a los pobres técnicas de bajo costo, como en el programa de vigilancia comunitaria para luchar contra la violencia en el hogar y por razones de género en la ciudad de Cebu (Filipinas).

34. El tercer paso en la aplicación de políticas favorables a los pobres es dar a todos los interesados directos un claro sentido de sus responsabilidades. Las autoridades locales y nacionales deben fijar prioridades y reunir y ordenar todos los recursos a su disposición para erradicar las deficiencias. Las organizaciones de la sociedad civil deben recordar a las autoridades nacionales y locales sus obligaciones frente a los menos favorecidos y ayudarlos a exponer y satisfacer sus necesidades.

35. El cuarto paso consiste en ofrecer tarifas especiales a los pobres y, en ciertos casos, acceso gratuito a un mínimo de suministros esenciales, mediante mecanismos de subvención cruzada. En lo que respecta al agua y la electricidad, se necesitan tarifas especiales, pero no es suficiente para encarar las necesidades de los más pobres, ya que sólo favorecen a los ciudadanos cuyas casas están conectadas a los sistemas municipales de suministro. Por ende, aumentar el número de personas con acceso físico a los servicios básicos debe ser una meta permanente. Las subvenciones de ayuda basadas en la producción, que promueven pequeñas inversiones y ofrecen conexiones a la red, también pueden ayudar a resolver este problema.

36. **Quinto principio:** Las autoridades centrales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de servicios comparten la responsabilidad de mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos. Las políticas en favor de los pobres deben entrañar la adopción de medidas de acción afirmativa, la realización de campañas de concienciación, la concesión de tarifas especiales y subvenciones y un marco jurídico propicio.

## Sostenibilidad ambiental

37. La sostenibilidad es un objetivo explícito en varias de las mejores prácticas documentadas. Se trata de alcanzar por una variedad de medios, incluso la aplicación de tecnologías sencillas, procesos de producción y distribución concebidos para fines específicos, campañas para que los usuarios economícen el agua o la energía, y el reciclado intensivo de desechos (como los proyectos para el abastecimiento integrado de agua potable, en Changshu (China); para la transferencia internacional de la tecnología de los filtros de arena biológicos, en Canadá, la gestión de aguas residuales, en Ouagadougou; la educación sobre eliminación de las aguas negras, en Durban, y los sistemas de saneamiento, en la India).

38. Si no se da marcha atrás a la tendencia al rápido agotamiento de los recursos naturales, no será posible prestar servicios universales básicos al nivel actual. La pérdida de cubierta forestal, del suelo, de la biodiversidad y del agua subterránea accesible plantea problemas cada vez mayores mientras la contaminación afecta a la salud de los seres humanos, los animales y las plantas.
39. Los gobiernos nacionales y otros interesados directos deben asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la producción y prestación de servicios básicos. A este fin, es importante determinar las necesidades mediante un proceso de consultas y promover la gestión cuidadosa y en función de la demanda de los servicios que se basan en recursos naturales. Las mejores prácticas iniciadas por comunidades son buenos ejemplos de iniciativas en función de la demanda. También es importante concienciar debidamente a los usuarios (empresas y hogares) mediante campañas de información y sistemas de incentivos. Asimismo, las mejores prácticas ofrecen ejemplos de ahorro de agua y energía mediante la reparación y el mantenimiento de las redes de distribución de agua.
40. **Sexto principio:** Si el proceso continúa con la misma intensidad, el agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la contaminación imposibilitarán la prestación universal de servicios básicos. Las autoridades centrales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil comparten la responsabilidad de hacer que los productores y los usuarios tomen conciencia de este problema y de promover métodos y técnicas de gestión que economícen los escasos recursos naturales y eviten que se siga deteriorando el medio ambiente.

## Precios asequibles y financiación sostenible

41. Las mejores prácticas documentadas presentan una variedad de modalidades de financiación. Algunos proyectos pequeños comenzaron sin recursos y gradualmente atrajeron más y más contribuciones privadas y públicas. Los proyectos en gran escala requieren paquetes financieros iniciales en los que participan el Banco Mundial, otros bancos de desarrollo, bancos privados y empresas. Las iniciativas de mediana escala ilustran diversas combinaciones de recursos de autoridades locales, proveedores de servicios, organizaciones no gubernamentales, fondos nacionales para el desarrollo y subvenciones de entidades asociadas extranjeras (gobiernos, autoridades locales u organizaciones no gubernamentales). El documento HSP/GC/21/INF/3 indica la principal fuente de financiación de cada una de las mejores prácticas. Los recursos internacionales son fundamentales para reducir las tarifas para la recuperación de los costos y contribuir a la ampliación de las redes de servicios.
42. La importante responsabilidad que se asigna a las autoridades locales en relación con la prestación de los servicios básicos presupone su capacidad para acceder a recursos financieros sostenibles. Estos recursos pueden ser transferencias periódicas y predecibles del gobierno central, capacidad para aplicar impuestos, acceso a préstamos en condiciones favorables en el país o posiblemente fuera de éste, y subvenciones de entidades asociadas internacionales. Las autoridades locales también deben aplicar o promover tarifas favorables a los pobres. Todo esto pone de manifiesto la necesidad de aclarar el marco institucional, como se indicó en los principios 3 y 4. También es necesaria la capacitación del personal administrativo local y de los encargados de adoptar decisiones a nivel local, la disponibilidad de mecanismos contables claros y la vigilancia del gobierno central.
43. Los casos documentados indican que cuando se fijan tarifas, se persiguen dos objetivos bien definidos: el primero es recuperar los costos de los servicios (producción, prestación y amortización) para asegurar la disponibilidad universal sostenible, y el segundo, proporcionar servicios a un precio asequible a todos. Las políticas equilibradas requieren que, primero, los usuarios sean conscientes de que cada servicio tiene un costo; segundo, que los servicios prestados se ajusten a las necesidades y se producen con las técnicas apropiadas; tercero, que una parte de las inversiones se cubre con subvenciones del gobierno central o con subvenciones del exterior, y cuarto, que las tarifas especiales se concedan a los pobres mediante acuerdos de subvención cruzada. En lo que se refiere a las tarifas para los pobres, el modelo de transformación de una empresa pública de recursos hídricos en sociedad mercantil, en desarrollo en Johannesburgo, incluye acceso gratuito a un mínimo de agua, mientras otros ejemplos proponen el uso de tarifas progresivas para una cantidad de electricidad que se paga por anticipado, así como innovadoras actividades de reciclado y rehabilitación. El mensaje pudiera ser “buenos servicios hacen buenos pagadores”, como reza el lema del proyecto de cambio de desechos por vegetales de Curitiba (Brasil).
44. Los planes de microcréditos y de financiación comunitaria contribuyen a que los pobres tengan acceso a servicios básicos (ofreciendo tasas de conexión a las redes de suministro de electricidad y agua,

financiando servicios comunitarios, etc.). Dando otro paso más y siguiendo las recomendaciones emanadas de la campaña mundial de ONU-Hábitat sobre seguridad de la tenencia y las contenidas en el informe de la Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo titulado: “Unleashing entrepreneurship: making business work for the poor” [Desencadenar la capacidad empresarial: hacer que los negocios favorezcan a los pobres], los activos del sector no estructurado de los pobres a nivel de individuo y de comunidad se deben convertir en derechos de propiedad claramente establecidos que se usen como garantía para pequeños préstamos.

45. **Séptimo principio:** Las tarifas de los servicios básicos deben asegurar una adecuada recuperación de los costos y ser, al mismo tiempo, asequibles a todos. Para que los servicios sean asequibles a los pobres se requiere la aplicación de políticas financieras que los favorezcan, y también subvenciones y préstamos en condiciones concesionarias de fuentes nacionales e internacionales.

## Recomendaciones sobre la función y las responsabilidades de los interesados directos

### A. Gobiernos nacionales

46. Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad general de aplicar políticas que faciliten la producción de servicios básicos de manera ecológicamente sostenible y de asegurar que todo el mundo tenga acceso a esos servicios. Los gobiernos pueden delegar parte de sus responsabilidades en las autoridades locales o los organismos centrales. La producción y prestación de servicios puede subcontratarse a empresas nacionales o extranjeras para que presten algunos servicios. Dadas estas circunstancias, es responsabilidad del gobierno:

- a) Presentar a la asamblea legislativa nacional el marco jurídico e institucional apropiado;
- b) Establecer reglamentos y controlar y vigilar mecanismos;
- c) Desarrollar las capacidades de las autoridades locales y otros interesados directos.

47. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las autoridades locales esperan que los gobiernos centrales proporcionen una clara definición de competencia; den acceso a las fuentes de financiación necesarias (por ejemplo, transferencias periódicas del presupuesto nacional, posibilidad de aplicar impuestos, acceso a financiación nacional y, posiblemente, internacional, autoridad para concertar contratos con proveedores de servicios), que concedan el derecho a formar y desarrollar modalidades de asociación con todos los interesados directos de la sociedad civil y con el sector privado; brinden apoyo al fomento de capacidad, en particular para negociar y vigilar la ejecución de los contratos y suministren información sobre decisiones nacionales e internacionales que afectan la prestación de los servicios básicos. También esperan participar en negociaciones internacionales o nacionales que las afecten.

48. Las empresas esperan un marco institucional estable que aclare la función de las diferentes entidades asociadas, transparencia en la adopción de decisiones, competencia leal y acceso a la justicia. Las organizaciones de la sociedad civil esperan tener reconocimiento, participación en el proceso de adopción de decisiones y su aplicación y acceso a la justicia para defender los derechos de los pobres.

### Autoridades locales

49. A nivel local es que las decisiones de la sociedad se pueden desarrollar útilmente para aclarar qué es necesario y socialmente aceptable, así como para estimular la participación de la población. En el marco jurídico y normativo establecido por los gobiernos centrales, corresponde a las autoridades locales la particular responsabilidad de desarrollar planes a largo plazo para la prestación universal de servicios básicos, evaluar las opciones y adoptar y aplicar las correspondientes decisiones políticas. Los servicios básicos están interrelacionados y las políticas locales deben procurar un equilibrio multisectorial óptimo. Deben desempeñar una función fundamental en la formulación y aplicación de políticas favorables a los pobres.

50. Las entidades asociadas de las autoridades locales insisten en una gobernanza racional, a saber, que ellos deben participar en la adopción de decisiones, que debe adoptarse la decisión definitiva correcta y que debe ejercerse el liderazgo apropiado. Todos insisten en procedimientos transparentes durante la planificación, la concertación de contratos con proveedores de servicios, la vigilancia, el establecimiento de tarifas y la asignación de subvenciones. Además, el sector privado aprecia que las

personas elegidas y los profesionales a quienes se haya otorgado un mandato reciban la capacitación apropiada y conozcan las leyes y normas que rigen las modalidades de asociación entre el sector público y el privado. Los contratos con las autoridades locales deben estar en armonía con prácticas comerciales racionales. Las organizaciones de la sociedad civil esperan que los pobres participen de manera sistemática en la adopción de decisiones y se traten en pie de igualdad.

## **Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil**

51. Las organizaciones de la sociedad civil son reconocidas a nivel internacional por la importante función que desempeñan en asegurar la participación de grupos beneficiarios en la adopción de decisiones, la prestación de servicios a los pobres y grupos vulnerables, y la protección del medio ambiente. También se les reconoce su función como testigos, ya que mantienen a las autoridades públicas y a las empresas al tanto de sus responsabilidades respecto de los pobres y el medio ambiente. Otros interesados directos les confían la comprensión de las necesidades comunitarias y la leal representación de éstas, participando en consultas y ayudando en campañas de concienciación sobre los derechos y las responsabilidades de los pueblos.

## **Proveedores de servicios del sector privado y el público**

52. La principal responsabilidad de los proveedores de servicios es prestar los servicios requeridos por los clientes en el marco de sus obligaciones contractuales frente a las autoridades locales o nacionales, de conformidad con buenas prácticas comerciales. Los proveedores de servicios controlados por el Estado o los gobiernos locales deben ser tratados como proveedores de servicios del sector privado con las mismas obligaciones. Estas obligaciones pueden estar relacionadas con las inversiones, el mantenimiento, la financiación, la producción, el cumplimiento y el cobro de comisiones, y también la protección del medio ambiente y una mayor satisfacción de los usuarios. Corresponde a las autoridades locales introducir cláusulas sociales y ambientales realistas y a la empresa aceptarlas o no antes de firmar el contrato. En el caso de la completa privatización de la producción y el suministro de un servicio básico, corresponde a la empresa cumplir los objetivos y las obligaciones establecidas por la máxima autoridad pública responsable.

## **Comunidad internacional**

53. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de apoyar a los gobiernos, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos por brindar acceso universal a los servicios básicos. Este apoyo puede ser de diferentes formas. La primera, al elaborar planes y adoptar decisiones, los interesados directos nacionales tal vez deseen remitirse a las experiencias adquiridas en otros países, y otras regiones o ciudades. Las Naciones Unidas están bien dotadas para recopilar, organizar y difundir las mejores prácticas, incluso facilitándolas por Internet. La segunda, pueden proporcionar recursos financieros mediante subvenciones y préstamos. Dada la importante función que las autoridades locales desempeñan, debe considerarse la posibilidad de que el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales concedan préstamos no soberanos.

## **Opciones para seguir adelante**

54. Las opciones que se pudieran considerar para continuar avanzando figuran a continuación, en el orden correspondiente al nivel de compromiso que se precisa del Consejo de Administración de ONU-Hábitat para ponerlas en práctica. Las opciones tienen el objetivo de promover los principios que se enumeran *supra*, para que sirvan de guía a los gobiernos en sus empeños por asegurar el acceso universal a los servicios básicos. En consecuencia, el Consejo de Administración tal vez desee:

- a) Pedir a la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat que elabore recomendaciones apropiadas que los gobiernos interesados puedan usar para mejorar la legislación pertinente;
- b) Recomendar que los miembros del Consejo de Administración de ONU-Hábitat negocien directrices no obligatorias basadas en consultas con los interesados directos de que se trate;
- c) Recomendar que los gobiernos negocien un documento de carácter vinculante (es decir, un convenio o código internacional).

55. Las estrategias para la difusión de los principios acordados y el desarrollo de las capacidades de las entidades asociadas deben formar parte de cada opción para hacer un uso más eficaz de las mejores prácticas disponibles y transformar los principios en acciones.

---