



NACIONES
UNIDAS

HSP

HSP/GC/22/2/Add.6

UN HABITAT

Consejo de Administración
del Programa de las Naciones
Unidas para los Asentamientos
Humanos

Distr. General
7 de enero de 2009

Español
Original: Inglés

22º período de sesiones

Nairobi, 30 de marzo a 3 de abril de 2009

Tema 5 del programa provisional*

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos incluidas las
cuestiones de coordinación**

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos**

Informe de la Directora Ejecutiva

Adición

**Directrices internacionales relativas al acceso universal a los
servicios básicos**

Resumen

1. En su resolución 21/4, el Consejo de Administración pidió a la Secretaría que elaborase un proyecto de directrices relativas al acceso universal a los servicios básicos. La resolución especificaba que la Secretaría debería consultar con otros órganos de las Naciones Unidas y partes interesadas durante la preparación de las directrices y que las directrices deberían estar en consonancia con las directrices internacionales sobre descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y los principios rectores relativos al acceso universal a los servicios básicos aprobados en la resolución 21/4.
2. La presente nota se ha preparado para proporcionar un breve resumen de las actividades desarrolladas por la Secretaría para elaborar el proyecto de directrices relativas al acceso universal a los servicios básicos. En la nota figuran las consultas que la Secretaría ha realizado y se proporcionan recomendaciones al Consejo de Administración sobre cómo la aplicación de los principios y directrices relativos al acceso universal a los servicios básicos deberían facilitarse y apoyarse. El proyecto de directrices figura en el anexo de la presente nota y se presentan para su examen por el Consejo de Administración en su 22º período de sesiones.

* HSP/GC/22/1.

K0950032 250209 120309

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

I. Antecedentes e introducción

3. La resolución del Consejo de Administración sobre acceso universal a los servicios básicos procede de la resolución 20/5, en la que tuvo en cuenta una propuesta de elaborar una serie de códigos y recomendaciones para las asociaciones y la función de los diferentes interlocutores presentada durante el 12º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Dicha propuesta figuraba en un documento de trabajo titulado “Acceso universal a los servicios básicos: hacia una declaración internacional sobre asociaciones”, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) sobre la base de consultas oficiosas con varios asociados. Los participantes en el segundo período de sesiones del Foro Urbano Mundial, celebrado en septiembre de 2004, en Barcelona (España), también recomendaron que la cuestión del acceso universal a los servicios básicos se incluyera en el Programa del 20º período de sesiones del Consejo de Administración.

4. Como una medida intermedia, en la resolución 20/5 se pidió a la Directora Ejecutiva que, en cooperación con otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, determinase los principios que sustentan el acceso universal a los servicios básicos en el contexto de los asentamientos urbanos sostenibles que podían extraerse de las mejores prácticas sobre políticas, normas y condiciones institucionales relacionadas con la prestación de servicios básicos en el contexto de los asentamientos humanos sostenibles. La respuesta de la Secretaría a dicha petición es objeto de un informe (HSP/GC/21/2/Add.7) presentado al Consejo de Administración en su 21º período de sesiones.

5. Sobre la base de dicho informe y con la contribución del UNITAR, ONU-Hábitat preparó un proyecto inicial de las directrices relativas al acceso universal a los servicios básicos. El proyecto se estructuró de conformidad con los siete principios rectores aprobados en la resolución 21/4:

- a) Principio 1: Gobernanza transparente y eficaz;
- b) Principio 2: Participación de los grupos beneficiarios en la planificación, adopción de decisiones y ejecución;
- c) Principio 3: Modalidades de asociación y marcos institucionales propicios;
- d) Principio 4: Descentralización y función de las autoridades locales;
- e) Principio 5: Solidaridad y políticas que favorezcan a los pobres;
- f) Principio 6: Sostenibilidad ambiental;
- g) Principio 7: Precios asequibles y financiación sostenible.

A. Consultas con los órganos de las Naciones Unidas y los principales asociados internacionales

6. Con el objeto de contar con nuevos aportes y mejorar el fondo de las directrices, ONU-Hábitat estableció un grupo de expertos en el que figuraban representantes de otros órganos de las Naciones Unidas y Ciudades Unidas y Gobiernos Locales. Los expertos designados representaban a todos los tipos de interesados directos internacionales, nacionales y locales activos en la prestación de servicios básicos: gobiernos centrales; autoridades locales; proveedores de servicios públicos y privados; organizaciones de la sociedad civil; órganos de las Naciones Unidas; instituciones de financiación y organizaciones no gubernamentales¹.

7. Además de consultas periódicas por correo electrónico, el grupo de expertos celebró tres reuniones: en Ginebra, en noviembre de 2007 para expertos de Europa, Asia y América Latina; en Nairobi, en mayo de 2008, principalmente para África y los países menos adelantados; y en noviembre

¹ Participaron en el proceso de redacción representantes de los siguientes países y organizaciones: Afganistán; Burkina Faso; Camerún; China; Colombia; Etiopía; ex República Yugoslava de Macedonia; Filipinas; Francia; India; Kenya, México; República Unida de Tanzania; Senegal; Serbia; Zambia; Ciudades Unidas y Gobiernos Locales; Citynet; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Organización Internacional del Trabajo; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones; Banco Mundial; Universidad de Columbia; Institut de la gestion déléguée; Veolia Environnement, Medio Ambiente y Desarrollo en el Tercer Mundo (Enda Tercer Mundo).

de 2008, en Nanjing (China) para todos los expertos. El proyecto inicial se examinó en las reuniones de Ginebra y Nairobi y se debatió una segunda versión del proyecto de directrices en la reunión de Nanjing.

8. Uno de los principales resultados de las reuniones de Ginebra y de Nairobi, en las que los participantes deliberaron sobre la segunda versión del proyecto de directrices, fue una propuesta de fusionar el capítulo relacionado con el Principio 2 (Participación de los grupos beneficiarios en la planificación, adopción de decisiones y ejecución) con el capítulo relativo al Principio 1 (Gobernanza transparente y eficaz) y fusionar el capítulo relativo al Principio 5 (Solidaridad y políticas que favorezcan a los pobres) con el capítulo relativo al Principio 7 (Precios asequibles y financiación sostenible) para evitar redundancias.

9. Tuvieron lugar consultas oficiales con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas e interesados directos internacionales en paralelo, basadas en la segunda versión del proyecto de directrices. Se recibieron observaciones y contribuciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Ciudades Unidas y Gobiernos Locales.

10. En la resolución 21/4, también se pedía a ONU-Hábitat que elaborase instrumentos e indicadores. En la reunión del grupo de expertos de Nanjing se presentó un informe inicial sobre indicadores para medir tanto el acceso a los servicios básicos como la aplicación de los principios rectores relativos al acceso universal a los servicios básicos. Las deliberaciones se centraron en la función de dichos indicadores, que podrían ser un instrumento para evaluar los progresos a los niveles nacional o local, en vez de un instrumento para comparar las diferentes situaciones nacionales.

B. Conclusiones y recomendaciones

11. A la vez que contribuyen a la dignidad humana, la calidad de vida y el logro de medios de vida sostenible los servicios básicos, tal como se definen en el párrafo 84 del Programa de Hábitat, están estrechamente relacionados entre sí y son de diferentes tipos. Por ejemplo, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, la eliminación de desechos, la energía y los servicios de transporte y comunicaciones requieren una sólida infraestructura, mientras que la educación y los servicios de salud y de seguridad pública y ciudadana entrañan elevados costos de funcionamiento. En conjunto, los servicios son un requisito previo para la prestación de otros servicios y la mejora del potencial de cada persona de participar en la actividad económica. En todo el mundo, la disponibilidad de los servicios básicos y la accesibilidad a éstos son desiguales. Muchas personas, familias y comunidades e incluso ciudades y regiones enteras siguen careciendo de acceso suficiente a los servicios básicos. Sean cuales sean las razones, el resultado es que a los pobres se les impide llevar una vida decente y se enfrentan a grandes dificultades para mejorar su situación.

12. Por lo 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.

13. En consecuencia, las directrices relativas al acceso universal a los servicios básicos representan un gran avance en el programa internacional, ya que están destinadas a hacer frente a estos retos permaneciendo no obstante suficientemente flexibles para ser adaptadas por los países interesados a sus circunstancias individuales. Por lo tanto, se invita al Consejo de Administración a aprobar las directrices, que figuran en el anexo de la presente nota, ya que constituyen un amplio marco que podría orientar las reformas normativas nacionales en esta esfera crucial.

14. Además, tal vez el Consejo de Administración desee recomendar que todas las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas examinen las directrices relativas al acceso universal a los recursos básicos con el fin de complementar directrices internacionales existentes para servicios específicos o de elaborar directrices particulares para servicios que no están contemplados en dichos instrumentos.

15. Finalmente, el Consejo de Administración tal vez desee pedir a ONU-Hábitat que ayude a los países interesados en el examen de sus regímenes reglamentarios relacionados con los servicios básicos, teniendo en cuenta las directrices, y a elaborar y poner a prueba los indicadores de ejecución necesarios.

Anexo

Proyecto de directrices internacionales relativas al acceso universal a los servicios básicos

Índice

Introducción	5
I. Gobernanza transparente, participativa y eficaz	6
II. Descentralización y función de las autoridades locales	10
III. Marcos institucionales de asociación propicios	11
IV. Financiación sostenible y políticas a favor de los pobres.....	12
V. Sostenibilidad ambiental	14

Introducción

1. Los servicios básicos contribuyen a la dignidad humana, la calidad de vida, el logro de medios de vida sostenibles y el disfrute de los derechos humanos. Son un requisito previo para prestar otros servicios y aumentar el potencial de las personas para realizar actividades económicas. Por lo tanto, los servicios básicos deben ser aprovechables, accesibles, culturalmente aceptables, asequibles, de buena calidad y ser prestados con carácter no discriminatorio.
2. Los servicios básicos, según se definen en el párrafo 84 del Programa de Hábitat² son de varios tipos, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, la eliminación de desechos, la energía y los servicios de transporte y comunicaciones, son esencialmente servicios basados en la infraestructura, mientras que la formación, la salud y la seguridad ciudadana suponen costos importantes de funcionamiento y, sobre todo, recursos humanos especializados. Están fuertemente interrelacionados, tanto sectorialmente, ya que a la disponibilidad de uno es necesaria para la producción o prestación de otro, como geográficamente, dado que requieren la coordinación de políticas a los varios niveles territoriales desde el nacional hasta el local y el vecinal.
3. 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 acceso a los servicios básicos, con el resultado de que los pobres y las personas vulnerable no pueden llevar vidas decentes y dignas y se enfrentan a grandes dificultades para mejorar sus situaciones. Están atrapados en un círculo vicioso donde la falta de acceso a los servicios básicos es, al mismo tiempo, el resultado y la causa y efecto de la pobreza, la discriminación, la marginación y la exclusión. El acceso a oportunidades de obtención de ingresos y de empleo depende fundamentalmente de los servicios; la falta de dichos servicios disminuye gravemente la productividad y, en consecuencia, las ganancias.
4. Por lo tanto, el mejorar el acceso universal a los servicios básicos es un medio fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, contribuye al disfrute de los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en los pactos internacionales de derechos humanos y al cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre de la Tierra, la Conferencia Hábitat-II, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
5. Las Directrices actuales se han preparado en respuesta a la resolución 21/4 del Consejo de Administración de ONU-Hábitat, en consulta con expertos de los gobiernos centrales y regionales³ e instituciones, autoridades locales, proveedores de servicios de los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos del sistema de las Naciones Unidas, representando todas partes interesadas pertinentes. Están en conformidad con las directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales⁴ y los principios rectores relativos al acceso universal a los servicios básicos⁵ respaldados por el Consejo de Administración en abril de 2007. En particular, se basan en el principio de subsidiariedad, según el cual la responsabilidad pública debería incumbir a las autoridades elegidas que se encuentran más cerca de los ciudadanos en cuyo nombre se ejerce dicha autoridad.
6. Las directrices combinan un enfoque de asociación con un enfoque de derechos humanos que considera que las necesidades humanas son derechos humanos. Este enfoque combinado:
 - a) Supone el derecho de los individuos y grupos a reclamar servicios básicos de buena calidad, aprovechables, culturalmente aceptables, accesibles y asequibles, proporcionados en régimen no discriminatorio, es decir, sin discriminación por razón de género, origen racial o étnico, religión o edad;

2 Cita. "La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otras cosas, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos".

3 El término "gobierno regional" tal como se usa en el presente documento hace referencia a entidades gubernamentales con autoridad subnacional sobre regiones dentro de los Estados, tales como, por ejemplo, las provincias.

4 Véase el documento HSP/GC/21/2/Add.2, anexo, disponible en <http://www.unhabitat.org/>

5 Véase el documento HSP/GC/21/2/Add.7, disponible en <http://www.unhabitat.org/>

- b) Reconoce la obligación principal del Estado de prestar servicios básicos, independientemente de las responsabilidades de las autoridades locales, de las organizaciones de la sociedad civil y de los proveedores de servicios;
- c) Procura garantizar que se tengan en cuenta los derechos de las personas interesadas;
- d) Proporciona cauces accesibles de recurso y reparación (en particular, para los pobres o los que sufren injusticia social) de conformidad con los principios de los derechos humanos.

7. Las directrices exponen las funciones y responsabilidades de los gobiernos nacionales y regionales, de las autoridades locales, de las organizaciones de la sociedad civil y de los proveedores de servicios en la creación y funcionamiento de un marco democrático, constitucional, jurídico, administrativo, productivo y participativo que permita acceso universal a los servicios básicos de una manera no discriminatoria y sostenible. Al mismo tiempo, las directrices deben aplicarse a los países con variaciones extremas en sus niveles de desarrollo y a sociedades con culturas, prácticas sociales y formas institucionales específicas. Por estas razones no constituyen un modelo rígido, aplicable a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Deben adaptarse a las realidades nacionales y locales, teniendo debidamente en cuenta las obligaciones dimanadas de los derechos humanos. Ofrecen una referencia sistemática para orientar las reformas institucionales y elaborar reglamentos y medidas apropiados, según sea necesario.

8. La finalidad de las directrices es apoyar el acceso universal no discriminatorio a los servicios básicos en el contexto de las políticas, iniciativas y actividades nacionales. El apoyo internacional de donantes bilaterales, instituciones financieras y de las Naciones Unidas puede ayudar a los agentes nacionales (gobiernos a todos los niveles, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y proveedores de servicios) a superar los obstáculos y dificultades con que tropiezan en sus esfuerzos encaminados a cumplir con sus obligaciones en la prestación de servicios básicos. De particular importancia son:

- a) Subvenciones y préstamos en condiciones favorables para la creación de la infraestructura necesaria para prestar los servicios básicos;
- b) Garantías para ayudar a las empresas privadas a concertar asociaciones público-privadas y financiar infraestructura;
- c) Eliminación de obstáculos estatutarios que impiden que el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional conceden préstamos directamente a las autoridades locales cuando esto esté autorizado por sus gobiernos nacionales;
- d) Recopilación y difusión por las Naciones Unidas de las mejores prácticas en idiomas y formas accesibles a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades;
- e) Participación de las asociaciones internacionales de autoridades locales en las negociaciones conducentes a la adopción de normas y reglas internacionales relacionadas con la producción, prestación y calidad de los servicios básicos;
- f) Instalaciones y material de creación de capacidad.

Los gobiernos deberían cerciorarse de que los programas, normas y acuerdos elaborados por las instituciones financieras internacionales, la Organización Mundial del Comercio y los organismos de las Naciones Unidas con respecto a las obligaciones relativas a los derechos humanos no obstaculicen el acceso universal a los servicios básicos.

I. Gobernanza transparente, participativa y eficaz

9. Principios⁶

a) *La gobernanza tiene dos dimensiones: la política y la técnica. En su dimensión política, requiere la 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 se requiere transparencia y la apropiada capacitación de los interesados directos pertinentes. Las*

6 Los principios en cursivas fueron refrendados por el Consejo de Administración en su resolución 21/4.

políticas nacionales e internacionales deben promover una gobernanza urbana apropiada para mejorar el acceso universal a los servicios básicos.

b) 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.

10. Todos los interlocutores, los gobiernos centrales y regionales, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de servicios tienen una función que desempeñar y responsabilidades que asumir con respecto al acceso universal a los servicios básicos. La competencia y las finanzas de cada nivel del gobierno y los derechos y obligaciones generales de cada interesado están aclarados por constituciones, legislación o reglamentos. Los mecanismos para promover las consultas entre los interesados directos pertinentes, para vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas en virtud de los derechos humanos y las reglas y normas técnicas internacionales y nacionales y para evaluar la ejecución de la prestación de servicios ayudan a garantizar que se respetan, se protegen y se otorgan los derechos humanos y a mejorar la gestión y las asignaciones presupuestarias. Desarrollando sus capacidades y facultades para participar en consultas y negociaciones, todos los interesados directos cumplirán con sus obligaciones más eficazmente.

11. *Los gobiernos nacionales* deberían presentar a sus parlamentos:

a) Proyectos de ley que determinen la competencia y responsabilidades de los gobiernos centrales y regionales y de las autoridades locales de conformidad con las directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, incluido el principio de subsidiariedad⁷;

b) Proyectos de ley que aclarasen los derechos y responsabilidades de las organizaciones y empresas de la sociedad civil, según sea necesario.

12. *Los gobiernos nacionales y regionales*, en consulta con las autoridades locales y sus asociaciones y otros interesados directos, deberían:

a) Establece políticas integradas para la prestación de servicios básicos basados en una evaluación estratégica de sus repercusiones económicas, ambientales, sociales y relacionadas con la pobreza previstas;

b) Tener en cuenta los vínculos intersectoriales e interterritoriales entre los diferentes servicios básicos;

c) Establecer normas y parámetros de referencia para la prestación de servicios locales a varias categorías de asentamientos, poblaciones y ciudades;

d) Determinar grupos vulnerables, marginados y excluidos y grupos que carecen de acceso a los servicios básicos y elaborar programas específicos para tener la certeza de que consiguen su acceso de carácter no discriminatorio y eficaz a los servicios básicos;

e) Facultar a las autoridades locales para organizar la planificación y prestación de servicios en consulta con todos los interesados directos pertinentes;

f) Informar a todos los interesados directos de las políticas nacionales y normas, reglas y convenciones y convenios internacionales relativos a la prestación de servicios básicos y al acceso a los mismos.

13. *Los gobiernos nacionales y regionales* deberían:

a) Reconocer en la práctica los derechos de todos los interesados directos, dirigentes tradicionales y comunitarios y grupos marginados y excluidos a obtener información sobre cuestiones y decisiones que les afectan directamente y a participar eficazmente en los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar que las autoridades locales practican en democracia participativa a nivel local;

⁷ Según se describe en las directrices sobre descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales. Véase nota 2.

c) Celebrar consultas cuatripartitas periódicas con las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de servicios sobre políticas relacionadas con el acceso a los servicios básicos con el fin de crear una cultura de diálogo.

14. *Los gobiernos nacionales y regionales deberían:*

a) Establecer indicadores para la vigilancia y evaluación de la prestación de servicios a los niveles nacional y regional;

b) Crear un marco de rendición de cuentas sobre la prestación de servicios básicos que incluya un sistema reglamentario eficaz y sanciones en caso de incumplimiento por los proveedores de los servicios;

c) Vigilar la ejecutoria en materia de gestión de los proveedores de servicios y de las autoridades locales como base para la prestación de asistencia técnica, la creación de capacidad o la adopción de medidas correctoras;

d) Elaborar un régimen jurídico anticorrupción y adoptar medidas estrictas y oportunas para evitar los casos de corrupción, incluidas sanciones penales, cuando sea necesario;

e) Garantizar, en consulta con las autoridades locales, que se establezcan programas de ayuda jurídica eficaces para tener la certeza de que los pobres, los marginados y otros grupos vulnerables gozan de igual acceso a la ley y acceso a recursos legales eficaces.

15. *Los gobiernos nacionales y regionales deberían:*

a) Elaborar mecanismos de creación de capacidad para sus empleados con el fin de asegurar que están efectivamente informados de sus obligaciones en virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos y para facultarlos para elaborar mecanismos de consulta con asociados que no son Estados, incluidos los beneficiarios;

b) Apoyar los programas de creación de capacidad a nivel local;

c) Ofrecer oportunidades de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil.

16. *Las autoridades locales, en consulta con los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, deberían:*

a) Establecer una base de datos sobre la disponibilidad y calidad de los servicios existentes y un inventario de necesidades, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los grupos vulnerables, marginados y excluidos y centrada en las mismas;

b) A partir de la base de datos a que se ha hecho referencia en el apartado a), preparar planes espaciales y reglamentos para el futuro crecimiento urbano y la ampliación de servicios futuros, en consonancia con la planificación regional y nacional y con las normas nacionales e internacionales, con el objetivo particular de facilitar acceso sostenible a los servicios básicos a los pobres;

c) Adoptar objetivos anuales cuantitativos y cualitativos y normas locales para los servicios;

d) Establecer o aplicar conjuntos existentes de indicadores a nivel local.

17. *Las autoridades locales deberían:*

a) Promover la participación cívica mediante la educación y concienciación de los consumidores, los defensores del pueblo, audiencias públicas y planificación participativa;

b) Garantizar que todos los interesados directos tienen acceso, en su propio idioma y mediante medios que son comprensibles para ellos, a toda la información pertinente sobre cuestiones de interés público y deberían garantizar también que se creen cauces eficaces para atender a sus intervenciones;

c) Concebir, en consulta con las comunidades afectadas, proyectos que tengan por objetivo a los grupos de pobres, vulnerables, marginados y excluidos;

d) Reconocer, cuando proceda, el valor de la gestión comunitaria de los servicios básicos a los niveles de barrio y localidad y de la labor de las empresas y comunidades de pequeñas dimensiones, incluidas iniciativas de autoayuda, como instrumento para autofacultarse y pedirles que presten los servicios básicos a nivel local, particularmente, a los grupos de pobres y vulnerables;

e) Movilizar conocimientos y facultades de las comunidades locales para la ejecución y gestión de los proyectos. Esto incluye la consulta con todos los sectores comunitarios, incluidos los dirigentes tradicionales cuyas opiniones deben estudiarse detenidamente, al planificar y ejecutar proyectos, particularmente en zonas rurales.

18. *Las autoridades locales* deberían:

- a) Vigilar y ajustar los programas basándose en una información periódica y oportuna de los beneficiarios y proveedores de servicios;
- b) Evaluar las consecuencias de políticas e inversiones, en particular, para los grupos de pobres y vulnerables;
- c) Garantizar que los proveedores de servicios respeten sus contratos.

19. *Las autoridades locales* deberían aprovechar la ventaja de las instalaciones de creación de capacidad disponibles a nivel local o internacional para ejercer plenamente sus responsabilidades. Las autoridades locales y su personal deben de poseer la capacidad suficiente para comprender las normas internacionales relativas a los derechos humanos con respecto a la prestación de servicios, y para elaborar planes espaciales y sociales y económicos de desarrollo. Supervisar estudios de viabilidad de proyectos, celebrar consultas de las organizaciones y comunidades de la sociedad civil, seleccionar los asociados más adecuados, preparar y vigilar los contratos, preparar presupuestos, movilizar recursos, evaluar planes de financiación a largo plazo y tomar créditos en los mercados nacionales e internacionales, cuando proceda.

20. *Las organizaciones de la sociedad civil* deberían:

- a) Representar a las poblaciones, y, en particular, a los grupos de pobres y vulnerables, en el diálogo público sobre la prestación de servicios;
- b) Contribuir a la preparación de programas y a la planificación financiera;
- c) Ayudar a los gobiernos y a las autoridades locales a determinar prioridades y normas mínimas de servicio aceptables;
- d) Ejercer sus derechos de ser consultadas de conformidad con los regímenes jurídicos existentes o los acuerdos internacionales;

21. *Las organizaciones de la sociedad civil* deberían:

- a) Contribuir constructivamente a la vigilancia de la prestación de servicios por las instituciones centrales, las autoridades locales y los proveedores de servicios;
- b) Promover la vigilancia del proceso de prestación de servicios;
- c) Denunciar prácticas corruptas a través de los tribunales y ayudar a las víctimas de la corrupción y de violaciones de los derechos humanos;
- d) Permitir a las personas el acceso a información pertinente relativa al acceso a los servicios básicos y participar en procesos de adopción de decisiones;
- e) Fomentar las asociaciones público-privadas comunitarias.

22. *Las organizaciones de la sociedad civil* deberían crear su capacidad para adquirir los conocimientos y competencias necesarios para desempeñar las tareas anteriormente mencionadas.

23. *Los proveedores de servicios* deberían:

- a) Ejecutar sus contratos de conformidad con las instrucciones de las autoridades, la legislación nacional e internacional y los principios de trabajo legales;
- b) Participar en la planificación, la adopción de decisiones, la vigilancia y los procesos de creación de capacidad, cuando sean invitados;
- c) Presentar a una auditoría transparente y elaborar mecanismos de rendición de cuentas en relación con la prestación de servicios.

II. Descentralización y función de las autoridades locales

24. Principio:

Las autoridades locales están bien situadas para evaluar las necesidades de los usuarios de los servicios básicos (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 la legislación y los reglamentos y se les debe dar acceso a los recursos financieros y técnicos apropiados.

25. Las políticas nacionales atienden a las necesidades comunitarias a nivel local. Esto justifica que confíen responsabilidades ampliadas a las autoridades locales en la prestación de servicios básicos y, al mismo tiempo, se les proporcionen los medios para asumirlas. Dentro de los límites impuestos por la legislación nacional y en cumplimiento con el principio de subsidiariedad, deberían contar con plenas facultades discrecionales para ejercer y financiar sus iniciativas con respecto a cualquier cuestión que no esté excluida de su competencia ni asignada por las autoridades centrales a cualquier otra parte interesada directa.

26. Los gobiernos nacionales y regionales deberían:

- a) Transferir a las autoridades locales responsabilidades inequívocas y ampliadas en relación con la prestación y distribución de servicios básicos mediante una legislación favorable;
- b) Garantizar que las autoridades locales tienen transferencias presupuestarias previsibles que les permiten prestar los servicios básicos que se les han transferido;
- c) Permitir a las autoridades locales que tengan acceso a recursos financieros en consonancia con sus responsabilidades incluidos los ingresos o los impuestos basados en la tierra, los gravámenes a los usuarios, donaciones, subvenciones y, dentro de un régimen adecuado, créditos y que ejerzan el control de los mismos;
- d) Establecer, en consulta con las autoridades locales, un sistema reglamentario eficaz que incluya la vigilancia independiente, la participación auténtica del público y la imposición de sanciones por incumplimiento.

27. *Los gobiernos nacionales deberían determinar condiciones y criterios según los cuales las autoridades locales tendrían permitido tomar préstamos y emitir bonos en los mercados financieros nacionales para financiar la infraestructura para los servicios básicos. Deberían:*

- a) Elaborar un régimen nacional que proporcione orientación para la concesión de préstamos a las autoridades locales a interés razonable, incluso en caso de que el Estado otorgue préstamos con cargo a préstamos internacionales;
- b) Crear entidades financieras especializadas para las autoridades locales si los mercados nacionales de capital son insuficientes y facilitar mercados financieros nuevos;
- c) Diseñar un marco reglamentario, aclarando las responsabilidades de prestamistas y concesionarios de préstamos;
- d) Establecer normas en el caso de bancarrota que garanticen la continuidad de los servicios a los clientes;
- e) Vigilar el endeudamiento de las autoridades locales para mantener la estabilidad macroeconómica nacional.

28. Los gobiernos nacionales deberían:

- a) Autorizar a las autoridades locales a beneficiarse de las transferencias de gobiernos extranjeros o de otras autoridades locales en el marco de la cooperación descentralizada y a recibir directamente recursos financieros en condiciones favorables de instituciones financieras bilaterales o internacionales para el desarrollo de los servicios básicos;
- b) Cuando proceda, autorizar a las autoridades locales que tengan la capacidad necesaria a tomar préstamos directamente o emitir bonos en los mercados internacionales y a acceder a la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial y otras entidades de préstamo.

29. *Los gobiernos nacionales* deberían, en cuanto a la participación de los gobiernos locales y de las autoridades regionales, promover, mediante asociaciones financieras, el acceso equitativo al capital y la repartición justa de costos entre territorios ricos y pobres para los servicios que requieren fuertes inversiones o costos operacionales significativos.
30. *Las autoridades locales* deberían establecer:
- a) Sistemas impositivos equitativos;
 - b) Normas pertinentes de coerción para garantizar la recaudación de ingresos;
 - c) Derechos cobrables a los usuarios y mecanismos de vigilancia.
31. *Las autoridades locales*, para mejorar su solvencia, deberían:
- a) Garantizar una gobernanza participativa y, mediante consultas apropiadas, asegurar que la población apoya los proyectos para los que se solicitan créditos;
 - b) Fortalecer la prestación de servicios, conseguir efectivo mediante las tarifas de los servicios existentes y realizar esfuerzos para movilizar los recursos legítimamente debidos;
 - c) Adoptar prácticas eficaces de contabilidad;
 - d) Evaluar sus propias situaciones financieras (cuentas saneadas, nivel de deuda y futura sostenibilidad presupuestaria, riesgos asociados con los tipos de cambio, inflación vinculada a los tipos de interés) y ejecución fiscal;
 - e) Elaborar y actualizar periódicamente inventarios de sus activos físicos que podrían utilizarse como garantía;
 - f) Usar los recursos crediticios solamente para financiar inversiones y no para financiar operaciones en cursos o deudas de los servicios;
 - g) Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia (auditoría externa, información financiera) para permitir el control de potenciales excesos creditarios.

III. Marcos institucionales favorables a las asociaciones

32. *Principio:*
- Dado que los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los proveedores de servicios públicos o privados y las organizaciones de la sociedad civil comparten la responsabilidad de la prestación universal de servicios básicos es necesario negociar e institucionalizar asociaciones entre ellos, teniendo en cuenta sus respectivas responsabilidades e intereses. Por lo tanto, deberían promoverse las asociaciones y facilitarse mediante marcos jurídicos y reglamentarios apropiados, incluidos mecanismos inequívocos de contratos orientados a los resultados y vigilancia.*
33. Aparte de la cooperación ocasional entre varios interesados directos, las asociaciones oficiales y oficiosas permiten el desarrollo de esfuerzos coordinados duraderos para la prestación de servicios básicos accesibles, asequibles, aceptables y de buena calidad en condiciones económicas apropiadas.
34. *Los gobiernos nacionales y regionales y las autoridades locales*, a sus respectivos niveles, deberían:
- a) Diseñar, poner en práctica y dar a conocer asociaciones que garanticen el necesario control público y la protección de los intereses públicos de una manera oficial, transparente y responsable;
 - b) Establecer mecanismos de vigilancia y solución de controversias.
35. *Los gobiernos nacionales* deberían:
- a) Facultar a las autoridades locales para concertar asociaciones con proveedores de servicios, negociar contratos con empresas nacionales o internacionales y de pequeña o gran envergadura y para lograr la participación de organizaciones de la sociedad civil;
 - b) Establecer, en consulta con las autoridades locales, reglas y normas inequívocas relativas a las diferentes modalidades de participación del público y proveedores de servicios privados, tales como contratos de prestación de servicios, contratos de arrendamiento, contratos de concesión,

contratos de concesión construcción-exportación-transferencia, empresas conjuntas, contratos con múltiples empresas públicas, etc;

- c) Prever la revisión de cláusulas en relación con dificultades imprevistas y acceso a la justicia en caso de litigio;
- d) Establecer un régimen reglamentario inequívoco y transparente para seleccionar los proveedores de servicios;
- e) Establecer un sistema nacional de supervisión para la concesión de contratos y ayudar a las autoridades locales, en caso necesario, en la negociación de contratos locales;
- f) Establecer un marco jurídico bien definido para la delegación o la privatización como un sistema reglamentario, incluida la vigilancia independiente, la participación y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

36. *Los gobiernos nacionales* deberían:

- a) Reconocer los derechos de las autoridades locales a modificar sus decisiones contractuales, siempre que las partes contratadas damnificadas sean debidamente indemnizadas;
- b) Establecer procedimientos en caso de banca rota o insolvencia que eviten la interrupción de servicios;
- c) Garantizar el acceso a la justicia para las personas y las comunidades, las autoridades locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil de tal modo que los conflictos contractuales que no se hayan resuelto mediante mecanismos de solución de controversias se resuelvan mediante el sistema judicial de una manera transparente;
- d) Reconocer que los proveedores de servicios tienen acceso a las indemnizaciones apropiadas y la adaptación con respecto al tiempo en caso de cambios legislativos (en particular, relacionados con la tierra, la propiedad o la duración del contrato).

37. *Los gobiernos nacionales y regionales o las autoridades locales*, dependiendo del marco de descentralización aplicable, deberían:

- a) Determinar el modo óptimo de prestar servicios mediante el examen comparativo de tasas de rentabilidad, calidad de la prestación, repercusiones sociales y para los derechos humanos, protección ambiental y sostenibilidad;
- b) Decidir entre retener todo o parte del sistema de producción y prestación como proveedor público o establecer contratos basados en un inventario exacto de instalaciones indicando las obligaciones de las partes contratantes y un horizonte cronológico, en cumplimiento con las normas y procedimientos nacionales para la selección de asociados;
- c) Establecer mecanismos de resolución de controversias en interés público;
- d) Fijar normas y objetivos que las empresas elegidas han de respetar en caso de privatización y vigilar la ejecución en cooperación con organizaciones de la sociedad civil.

38. *Las autoridades locales* deberían concertar asociaciones intermunicipales, siempre que esta medida pudiese mejorar la eficacia y lograr economías de escala en la producción, prestación y gestión de servicios básicos.

39. *Los proveedores de servicios* deberían cumplir sus obligaciones contractuales, incluido el cumplimiento de normas y el logro de objetivos de manera oportuna y eficaz, prestar servicios de calidad a la población y pedir información periódica y oportuna de los beneficiarios de los servicios de conformidad con la gestión pública o las prácticas empresariales eficaces cuando el sector privado está implicado.

IV. Financiación sostenible y políticas favorables a los pobres

40. *Principios:*

- a) *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 a favor de los pobres deben entrañar la adopción de medidas que*

acción afirmativa, la realización de campañas de concienciación, la concesión de tarifas especiales, y subvenciones y un marco jurídico propicio.

b) Las cuotas para servicios básicos deberían garantizar una adecuada recuperación de costos pero debería ser asequible para todos. El hacer los servicios asequibles para los pobres requiere políticas financieras afirmativas y concesión de créditos y préstamos blandos de fuentes nacionales e internacionales.

41. Los encargados de la formulación de políticas a los niveles nacional, regional y local deben combinar la financiación sostenible y las políticas a favor de los pobres. Es necesaria una financiación bien concebida y un establecimiento de cuotas para la ejecución de las políticas, estrategias y prácticas que sean físicamente viables y accesibles a los pobres y vulnerables.

42. *Los gobiernos y las autoridades locales*, a sus respectivos niveles, deberían:

a) Estudiar los perfiles de asentamientos informales y de bajos ingresos y realizar encuestas sociales y económicas sobre la situación de los pobres, y sus aspiraciones y sus prioridades con el fin de determinar posibles beneficiarios de las políticas favorables a los pobres. Esta labor debería llevarse a cabo en consulta con organizaciones legítimas y representativas de la sociedad civil y dirigentes comunitarios y grupos de mujeres y de jóvenes, haciendo especiales esfuerzos para llegar a los grupos sociales excluidos que carecen de representantes y les es más difícil participar eficazmente en consultas públicas. Debe facultarse también a las comunidades afectadas para participar en los procesos de adopción de decisiones en relación con la prestación de servicios básicos;

b) Asegurar la coordinación y las medidas concertadas interjurisdiccionales y elaborar la planificación regional y local para garantizar que los asentamientos humanos de bajos ingresos se integran en programas de desarrollo infraestructural;

c) Elaborar marcos adecuados para la financiación de programas integrados de mejoras de barrios marginales y para apoyarlos, concediendo especial importancia a mejorar el acceso no discriminatorio a los servicios básicos, garantizando la seguridad de la tenencia y fomentando el desarrollo local;

d) Considerar con todos los asociados pertinentes el método de proporcionar servicios a los asentamientos informales, situados en terrenos de propiedad privada, sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, o no aptos para la posesión;

e) Fomentar los mecanismos de microcrédito para facilitar la inversión comunitaria en infraestructura básica.

43. *Los gobiernos y las autoridades locales*, a sus respectivos niveles, deberían:

a) Negociar tarifas con los proveedores de servicios que permitan operaciones comerciales eficaces y accesibilidad universal. La accesibilidad para los pobres puede suponer la prestación de servicios gratis hasta una determinada cantidad, subsidios mutuos ente consumidores o entre varios servicios y, posiblemente, subsidios dirigidos a los más pobres; operaciones comerciales eficaces significa que las cuotas pueden sufragar los costos de funcionamiento y mantenimiento, para proveedores privados de servicios, con un beneficio razonable;

b) Considerar, según el servicio y las circunstancias, si promover la recuperación del costo íntegro, que permitiría a los proveedores de servicios gozar de una autonomía financiera para las necesidades de funcionamiento e inversión (es decir, operar sin tener pérdidas) o sufragar los déficits financieros con recursos públicos, asegurando en ambos casos que los pobres cuentan con acceso a los servicios básicos.

44. *Los gobiernos y las autoridades locales*, a sus respectivos niveles, deberían:

a) Establecer condiciones para la coerción eficaz en cuanto a impuestos y cuotas por servicios, distinguiendo entre clientes que prefieren no pagar sus cuentas y aquellos a los que les es imposible pagarlas.

b) Vigilar las tarifas en el caso de los monopolios.

45. *Las autoridades locales*, con el fin de construir una ciudad compacta que sea económica en cuanto al uso del espacio reduciendo así los costos de infraestructura, y de garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y un mejor acceso a los servicios básicos para los pobres, deberían:

a) Elaborar planificación estratégica basada en un enfoque holístico de la ciudad irregular y controlar las aglomeraciones urbanas mediante reglamentos relativos a la densidad y al mercado inmobiliario y políticas de gestión ciudadana que maximicen el acceso a los lugares públicos en que los que se concentran puestos de los trabajo;

b) Diseñar la amplia distribución de nuevos asentamientos en previsión de ulteriores crecimientos urbanos;

c) Movilizar a los habitantes de barrios marginales y otros interesados locales en la ejecución de los planes.

46. *Las autoridades locales y los proveedores de servicios*, para permitir que todo el mundo pueda acceder a los servicios básicos, deberían:

a) Conceder prioridad a alcanzar a toda la población en vez de proporcionar servicios de alta calidad para una minoría y adaptar las tecnologías y modalidades de prestación a las necesidades y la capacidad de pagar de las poblaciones;

b) Negociar normas alternativas de servicio, cuando proceda, y, aumentar progresivamente el nivel y la calidad de los servicios, si bien reconociendo que algunas obligaciones, tales como la no discriminación, deben de cumplirse desde el principio.

47. *Las organizaciones de la sociedad civil* deberían:

a) Recordar a las autoridades centrales y locales sus compromisos;

b) Contribuir a la prestación de servicios básicos a los pobres;

c) Aumentar la sensibilidad de los posibles beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.

48. *Los proveedores de servicios*, deberían:

a) Aumentar, de buena fe, esfuerzos para contratar trabajadores locales y aumentar sus capacidades;

b) Cumplir con las normas y reglas relacionadas con las condiciones de trabajo;

c) Reconocer su responsabilidad corporativa con respecto a las comunidades en las que operan y considerar el apoyo a los servicios de salud, formación o sociales de dichas comunidades.

V. Sostenibilidad ambiental

49. *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 economicen los escasos recursos naturales y eviten que se siga deteriorando el medio ambiente.

50. Los gobiernos nacionales deberían evaluar los nuevos retos que plantea la prestación de servicios básicos creados por el cambio climático, en particular, los que afectan a los más pobres, más vulnerables y personas marginadas. Los efectos del cambio climático variarán en las diferentes zonas climáticas de la tierra, y entre ellos figurarán períodos de sequía más largos e intensos, lluvias más copiosas y una mayor variabilidad de las precipitaciones, inundaciones en el interior y elevación del nivel del mar, ciclones tropicales cada vez más intensos, escasez de agua, salinización de las aguas subterráneas y contaminación debido a aguas residuales desbordadas, inseguridad de las cosechas y crecientes problemas para la salud. Para hacer frente a estos retos todos los interesados directos tienen que unir sus fuerzas.

51. *Las autoridades centrales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil* deberían promover la optimización y la gestión de la demanda entre hogares y otros usuarios de los servicios aumentando la sensibilización, en particular, entre las mujeres y las personas jóvenes, sobre la necesidad de adoptar modalidades de consumo sostenibles.

52. *Los gobiernos nacionales* deberían:
- a) Establecer normas y reglamentos generales para la protección de los recursos naturales y de los ecosistemas y su gestión sostenible, que deberían aplicarse a toda la producción y prestación de servicios;
 - b) Establecer normas y reglamentos específicos en sectores tan sensibles como el agua y el saneamiento, la gestión de desechos, la energía y el transporte;
 - c) Garantizar que las normas se aplican correctamente.
53. *Los gobiernos nacionales y regionales y las autoridades locales* deberían:
- a) Promover sistemáticamente medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a las múltiples repercusiones del cambio climático;
 - b) Prepararse para prestar servicios básicos a personas desplazadas como resultado de inundaciones, sequías, la ejecución de proyectos de grandes dimensiones, guerras y flujos migratorios de naciones colindantes.
54. *Los gobiernos nacionales y regionales y las autoridades locales*, en sus disposiciones contractuales con los proveedores de servicios, deberían:
- a) Incluir disposiciones para garantizar la gestión sostenible de los recursos y ecosistemas naturales, junto con la protección de la salud y prácticas de trabajo decentes;
 - b) Hacer del nivel de emisión de dióxido de carbono un criterio para medir la contaminación urbana y aceptar la responsabilidad de su mejora;
 - c) Promover tecnologías y enfoque que faciliten el reciclado y la reutilización de desechos.
55. *Las autoridades locales*, al diseñar planes para la creación de servicios, deberían:
- a) Determinar esferas sensibles que requieren protección específica;
 - b) Establecer normas y reglamentos para la protección y la gestión sostenible de recursos y ecosistemas naturales locales, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la salud pública.
56. *Los proveedores de servicios* deberían de conseguir y aplicar tecnologías ecoeficientes en la utilización de los recursos naturales.
-