

Aplicación coordinada de las directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos

Manual

Esta guía rápida se preparó a través de amplias consultas con expertos en gobiernos centrales y locales, la sociedad civil, y proveedores de servicios, incluyendo a los usuarios de estos servicios y a grupos pobres y vulnerables. Esta guía no es de carácter normativo y debe ser considerada como un instrumento flexible que puede adaptarse a las circunstancias locales con el objetivo de facilitar la aplicación coordinada de las dos Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a Servicios Básicos para Todos - adoptadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2007 y 2009, respectivamente. La intención es apoyar a los gobiernos nacionales y a las autoridades locales en adaptar sus directrices a las circunstancias locales y nacionales, y así garantizar el acceso a los servicios básicos para todos a través de un marco mejorado de descentralización.

Después de abordar cuatro cuestiones y comentarios preliminares definiendo el alcance del manual, la primera parte presenta, resume y combina las recomendaciones de los dos sets de directrices. La segunda parte propone recomendaciones metodológicas para llevar a cabo el proceso de implementación y adaptación de las directrices a nivel nacional y local.

Este manual será periódicamente enriquecido y completado a través de las lecciones aprendidas en la implementación y adaptación de los procesos realizados en países interesados.

Sección 1 - Recapitulación de las recomendaciones de las dos directrices

A. Preguntas preliminares

1. ¿Por qué hay que coordinar las cuestiones relacionadas a la descentralización y al acceso a los servicios básicos para todos?

El gobierno central mantiene la responsabilidad general de las políticas relacionadas con los servicios básicos, pero, al mismo tiempo, los servicios básicos tienen que estar disponibles donde la gente vive, es decir, a nivel local. Esto da a las autoridades locales un papel importante que desempeñar. Organizar la relación entre el gobierno central y las autoridades locales para lograr la prestación de servicios básicos de una manera estable y eficiente es uno de los objetivos de la descentralización.

Justificación

- El acceso a servicios básicos para todos es el gran objetivo de las directrices, de forma que la descentralización se entiende como un medio institucional clave para lograr el objetivo.
- La descentralización efectiva empodera a los gobiernos locales y les da la autoridad y los medios para ejercer sus responsabilidades a nivel sub-nacional.
- Las buenas prácticas de difusión y el acceso a los servicios básicos para todos siempre se producen en el marco de una descentralización avanzada.
- Las directrices sobre el acceso a los servicios básicos fueron redactadas después de la adopción de las directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. Se tomaron en cuenta los elementos clave que figuran en un capítulo dedicado a la descentralización.

- Si bien el objetivo general es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos a través de mejor acceso a servicios básicos, realizar acciones dentro del marco de la descentralización para desarrollar la capacidad de las autoridades locales es un medio fundamental para promover la democracia local y global y la gobernanza participativa en todos los niveles.

2. ¿Qué son los servicios básicos?

Los servicios básicos son los requisitos mínimos necesarios para ofrecer una vida digna a los ciudadanos que viven en asentamientos humanos:

Estos incluyen:

2.1 Abastecimiento de agua y saneamiento, gestión sostenible de residuos, energía, transporte y comunicación.

2.2. Educación primaria, salud y seguridad pública.

Razón de ser:

- El primer grupo de servicios básicos como se describe anteriormente en el punto 2.1, se compone esencialmente de servicios basados en infraestructura que requieren grandes inversiones.
- El segundo grupo en el punto 2.2, requiere recursos humanos calificados, lo que implica importantes costos de operación.
- Los servicios básicos están estrechamente relacionados entre sí, ya que la disponibilidad de uno es necesario para la producción o la prestación de los demás servicios. Por ejemplo, el agua limpia es necesaria para garantizar la buena salud.

3. ¿Por qué son importantes los servicios básicos?

Los servicios básicos son importantes porque:

- Contribuyen a la dignidad humana y la calidad de vida;
- Mejoran el potencial de cada persona para participar en actividades económicas. En otras palabras, tener acceso a oportunidades de generación de ingresos y a empleo depende de los servicios básicos. La falta de estos servicios limita severamente la productividad y, en consecuencia, las ganancias.

Razón de ser:

- Los servicios básicos están desigualmente disponibles y accesibles en todo el mundo. Muchos individuos, familias, comunidades, pueblos y grandes áreas en las grandes ciudades siguen sin tener acceso a los servicios básicos.
- Esto significa que los grupos pobres y vulnerables no pueden disfrutar de una vida decente y digna y enfrentan grandes dificultades para mejorar sus medios de subsistencia. Esto crea un círculo vicioso en el que la falta de acceso a los servicios básicos es a la vez causa y consecuencia de la pobreza, la discriminación, la marginación y la exclusión.

4. ¿Quién es responsable de la prestación de servicios básicos?

El papel que desempeñan los gobiernos centrales, regionales y las autoridades locales, como expresado en la sección A1, junto con organizaciones de sociedad civil y proveedores de servicios, es crítico para proveer servicios básicos para todos.

Razón de ser:

- Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de diseñar, poner en práctica y monitorear el progreso de las legislaciones y políticas públicas de acceso a los servicios básicos para todos
- Las autoridades locales tienen la responsabilidad de diseñar e implementar y vigilar la aplicación de los planes locales para proveer servicios básicos a para todos, en particular para los grupos pobres y marginados.
- Las organizaciones de sociedad civil son clave para facilitar las buenas relaciones entre las autoridades locales y los pobres y marginados, y de la misma forma evaluar las necesidades y aspiraciones y formas en que estos grupos pueden contribuir a la prestación de servicios.
- Los proveedores de servicios tienen la responsabilidad de ejecutar los contratos efectuados con las autoridades locales, o con el gobierno central.
- Además, es conveniente consultar con las asociaciones empresariales del sector privado y la sociedad civil sobre el diseño de políticas creadas por los gobiernos centrales y locales.
- La producción y prestación de diversos servicios básicos requiere infraestructuras bien desarrolladas. Los gobiernos son responsables por el desarrollo de dichas infraestructuras. En marcos avanzados de descentralización, esta responsabilidad es compartida con las autoridades locales que contratarían o se asociarían con los proveedores de servicios.

5. ¿Qué conclusiones pueden extraerse de los puntos anteriores?

El acceso a servicios básicos tiene el potencial de mejorar la calidad de vida de cada individuo y su capacidad para participar de forma activa en las actividades socio-

económica de su sociedad. Por lo tanto, los servicios básicos deben ser:

- Accesible a todos, incluyendo a los pobres;
- Provistos sin ningún tipo de discriminación.

Como varios actores tienen un papel que desempeñar para lograr que los servicios sean accesibles a todos,

- Las responsabilidades y derechos de cada actor debe ser aclarado en la constitución, la ley, las normas o los contratos, según corresponda;
- Los actores públicos deben coordinar su acción en los distintos niveles territoriales - tanto nacional, local, como de barrio;
- Los actores públicos deben desarrollar asociaciones con actores privados;
- Establecer mecanismos para solucionar conflictos y facilitar el proceso.

El hecho de que las autoridades locales deben desempeñar un papel muy importante, indica que hay una gran necesidad de descentralizar - en la medida de lo posible - el mayor número de responsabilidades a nivel sub-nacional

Dado que los servicios básicos afecta a la vida cotidiana de los beneficiarios,

- Los ciudadanos deben ser consultados sobre sus necesidades y prioridades.
- Deben participar en la toma de decisiones, ejecución y seguimiento del proceso.

Varias de estas conclusiones están relacionadas a la buena gobernanza y son igualmente necesarias para lograr una

descentralización exitosa con servicios al alcance de todos. Las secciones B, C y D están dedicadas a temas específicos relacionados con la descentralización y el acceso a los servicios básicos.

B. Gobernabilidad

Los siguientes principios se derivan directamente de las conclusiones ya mencionadas: la no discriminación, la participación e inclusión, la supervisión, la rendición de cuentas y los mecanismos para solucionar conflictos; a las que se les debe incluir un componente de formación. De hecho, la descentralización, así como el desarrollo y la aplicación de la política de servicios básicos requieren habilidades que los políticos y funcionarios públicos no siempre poseen.

6. La no discriminación

Los gobiernos, las autoridades locales y demás actores deberían abstenerse de todo tipo de discriminación por sexo, origen racial o étnico, religión, edad o condición social de los beneficiarios.

Con este fin, los gobiernos y las autoridades locales deben asegurarse de que:

- Las personas estén informadas de sus derechos, ya estipulados en la Constitución o la legislación nacional pertinente.
- Los mecanismos accesibles estén disponibles para solución de conflictos y compensaciones, en particular para los pobres o los afectados por la injusticia social.

7. La participación y la inclusión

Una democracia participativa requiere la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de políticas, proyectos y actividades, en particular aquellas relacionadas con el acceso a los servicios básicos para todos.

En esta perspectiva, las autoridades locales deben:

- Reconocer los diferentes grupos dentro de la sociedad civil y hacer que participen progresivamente en el desarrollo de sus comunidades, sus barrios y la ciudad;
- Garantizar la participación de todos, especialmente las mujeres, los jóvenes y los sectores económico y socialmente débiles de la sociedad;
- Promover la participación cívica mediante la educación y la sensibilización de los consumidores, defensores del pueblo, igual que por medio de audiencias públicas y planificación participativa;
- Asegúrese de que todas las partes interesadas tengan acceso a la información pertinente sobre cuestiones de interés público en su propio idioma.

8. Seguimiento

El seguimiento y control tienen por objeto la adopción de medidas correctivas para evitar que se creen situaciones difíciles. Para monitorear el rendimiento de la gestión y los logros de las autoridades locales, los órganos de supervisión deben:

- Actuar de acuerdo a su autonomía y conforme a lo dispuesto en la Constitución o la legislación pertinente;
- Ofrecer, cuando sea necesario, asistencia técnica y de formación o tomar acciones correctivas.

Por su parte, las autoridades locales deben:

- Monitorear y ajustar los programas sobre la base de información periódica y oportuna de los beneficiarios;
- Evaluar el impacto de las políticas y las inversiones, sobre todo en los grupos pobres y vulnerables;
- Asegurarse que los proveedores de servicios cumplan sus contratos.

9. Rendición de cuentas

Los políticos, funcionarios públicos y las autoridades locales deben cumplir sus tareas con un sentido de responsabilidad para rendir cuentas a los ciudadanos. En todo momento deben mantener un alto grado de transparencia.

Con este fin, los gobiernos nacionales deben:

- Luchar contra la corrupción creando marcos legales y tomando medidas estrictas y sanciones penales oportunas contra casos de corrupción;
- Proporcionar independencia financiera a los organismos que luchan contra la corrupción para que puedan realizar investigaciones y formular recomendaciones sobre casos de abuso de confianza, abuso de autoridad, y conflictos de interés entre funcionarios públicos;
- Tomar medidas correctivas inmediatas basadas en las recomendaciones de los organismos ya mencionados.

Las autoridades locales deben:

- Asegurarse de que sus funcionarios gocen de condiciones materiales y económicas que garanticen su seguridad en el libre ejercicio de sus funciones;
- Establecer un código de buena conducta que requiera a los funcionarios públicos actuar con integridad y evitar

cualquier conflicto de interés. Dicho código debe hacerse público cuando esté disponible;

- Poner en marcha mecanismos que permitan a los ciudadanos reforzar el código a través de la participación y el proceso interactivo de *feedback*.

10. Mecanismos de solución de conflicto

Las actividades de los gobiernos locales incluye la participación de actores públicos y privados, y entre sus responsabilidades está cumplir con las necesidades y aspiraciones de las diferentes comunidades y grupos de ciudadanos, independientemente de los ingresos y desigualdades. No obstante, cuando la divergencia de puntos de vista llevan a disputas:

Los gobiernos nacionales deben:

- Asegurarse de que los términos de los contratos públicos incluyan cláusulas en contra de dificultades imprevistas y garanticen el acceso igualitario a la justicia en caso de litigio;
- Garantizar el acceso a la justicia para individuos, comunidades, autoridades locales, proveedores de servicios y organizaciones de sociedad civil en caso de que los conflictos contractuales no resueltos a través de mecanismos de solución de conflictos, puedan resolverse de manera transparente en el sistema judicial de manera transparente.

Los gobiernos locales deben:

- Establecer mecanismos locales de solución de conflictos con la participación de organizaciones de sociedad civil, las comunidades y los proveedores de servicios.
- Fomentar y facilitar las soluciones consensuales conflicto a nivel local.

11. Capacitación

Dependiendo de sus funciones, las autoridades locales y sus funcionarios necesitan tener la capacidad adecuada para poder desarrollar planes y políticas, consultar, supervisar, y negociar contratos, movilizar recursos financieros, y evaluar los resultados de sus acciones de acuerdo con la legislación.

Esto requiere que los gobiernos nacionales establezcan estructuras para:

- Acompañar el aumento de las funciones atribuidas a las autoridades locales, con medidas apropiadas para desarrollar sus habilidades y capacidades;
- Apoyar programas para mejorar las capacidades de los funcionarios públicos en todos los niveles administrativos.

Por su parte, las autoridades locales deben:

- Aprovechar las instalaciones nacionales o internacionales disponibles para mejorar sus capacidades y habilidades;
- Facilitar oportunidades de capacitación para la sociedad civil a nivel local y organizaciones de base.

Las organizaciones de sociedad civil deben:

- Aprovechar las oportunidades de formación que se les ofrecen.
- Participar en un diálogo constructivo con las autoridades pertinentes para llamar crear conciencia sobre la necesidad de la educación cívica.

C. Descentralización

La descentralización es un proceso político de toma de decisiones que depende de la voluntad de cada uno de los pilares del gobierno en un contexto nacional. Sin embargo, es ampliamente reconocido que la descentralización mejora la democracia y la eficiencia en la conducción de los asuntos públicos y permite satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Según lo estipulado en las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, la subsidiariedad es el principio fundamental de la descentralización, mediante el cual las responsabilidades públicas que estén más cerca de los ciudadanos.

12. La aplicación del principio de subsidiariedad

Para cumplir con el principio de subsidiariedad, las decisiones deben de acuerdo al nivel y al tipo de decisión - sea internacional, nacional, regional o local - y las autoridades locales deben tener plena responsabilidad en las esferas que impliquen intereses ciudadanos, excepto en aquellas áreas explícitamente definidas por la legislación nacional.

Las responsabilidades nacionales, regionales y locales deben ser especificadas por la constitución o por la legislación a fin de aclarar las competencias respectivas y garantizar el acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones asignadas a las instituciones descentralizadas.

Con este fin, los gobiernos nacionales deben:

- Presentar propuestas de ley o enmiendas a la Constitución a los organismos nacionales de elaboración de leyes a fin de determinar la manera en que las autoridades locales deben constituirse, determinar sus poderes, sus competencias, responsabilidades, deberes y funciones;

- Claramente transferir las responsabilidades a las autoridades locales mediante una legislación favorable, en particular para el suministro y prestación de servicios básicos;
- Facultar a las autoridades locales para elaborar sus presupuestos en el marco de los recursos disponibles y permitidos por la ley. Fomentar alianzas con los proveedores de servicios para resolver los contratos con empresas nacionales o internacionales, pequeñas o grandes, y para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil.

El hecho de que estas responsabilidades se reparten entre las diferentes ramas del gobierno, así como entre el gobierno central y las autoridades locales exigen una clara distribución de tareas y coordinación, pero esto no debe conducir a una disminución de la autonomía local o prevenir el desarrollo de las autoridades locales como socios importantes.

Esto requiere que el gobierno:

- Asegure la participación de autoridades locales en la toma de decisiones a nivel nacional;
- Combine enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo en la prestación de los servicios nacionales y locales.

13. Recursos financieros de las autoridades locales acorde con las responsabilidades

Una descentralización eficaz requiere autonomía, incluso en asuntos financieros. Dentro de los límites impuestos por la legislación nacional y conforme al principio de subsidiariedad, las autoridades locales deben gozar de total libertad para el ejercicio y financiación de sus iniciativas con respecto a cualquier asunto que no esté excluido de

sus competencias, ni asignado por las autoridades centrales a otra parte interesada.

Con este fin, los gobiernos nacionales deben:

- Asegúrese que las autoridades tengan transferencias presupuestarias predecibles;
- Permitir que las autoridades locales recauden ingresos de impuestos territoriales, derechos de uso, acepten donaciones y subvenciones y, dentro de un marco adecuado, utilicen y emitan bonos en el mercado nacional;
- Desarrollar un marco nacional que sirva de orientación para los préstamos a las autoridades locales a un precio razonable, incluso en los casos en que el Estado subarriende préstamos internacionales;
- Crear entidades financieras especializadas para las autoridades locales si el capital de los mercados nacionales son insuficientes;
- Permitir que las autoridades locales se beneficien de fondos de gobiernos extranjeros, de otros gobiernos locales o de recursos financieros de instituciones bilaterales e internacionales;
- Determinar los criterios y condiciones bajo las cuales las autoridades locales puedan prestar y emitir bonos en los mercados financieros internacionales, con el fin de financiar proyectos de infraestructura. Autorizar préstamos y emisión de bonos para aquellos que cumplen con los requisitos dentro de los mercados internacionales, así como para tener acceso a la Corporación Financiera del Banco Mundial entre otras entidades de préstamo.

Por su parte, las autoridades locales deben:

- Establecer sistemas equitativos de impuestos locales, derechos de uso y normas de ejecución para garantizar la recaudación de ingresos;
- Fortalecer la prestación de servicios, y generar ingresos provenientes de las tarifas de los servicios existentes;
- Utilice sólo los recursos de crédito para financiar inversiones y no para financiar las operaciones actuales o servicio de la deuda;
- Desarrollar y actualizar periódicamente inventarios de sus activos físicos que puedan ser utilizados como garantía.

14. Mecanismos de monitoramiento y supervisión

El control de las autoridades ante las responsabilidades descentralizadas tiene por objeto proteger a los ciudadanos y evitar la interrupción de los servicios básicos. También pretende evitar: 1. que los mercados financieros nacionales entren en riesgo por el excesivo uso de préstamos de las autoridades locales y que 2. El balance de pagos entre desequilibrio como consecuencia del excesivo endeudamiento externo.

En el ejercicio de estas responsabilidades, los gobiernos centrales deben cumplir con tres principios:

- Que la supervisión de las autoridades locales va de acuerdo con los procedimientos determinados por la constitución o las leyes;
- Que el gobierno nacional o regional sólo puede intervenir en los asuntos del gobierno local cuando este no cumpla con sus funciones;
- Que las condiciones para suspender un consejo local o despedir a ejecutivos locales esté claramente definidas por la ley.

En este contexto, los gobiernos nacionales deben:

- Monitorear el endeudamiento de las autoridades locales para mantener la estabilidad macroeconómica nacional;
- Establezca reglas en caso de quiebra para garantizar la continuidad de los servicios básicos;
- Llevar a cabo una verificación a posteriori de la legalidad de los actos de las autoridades locales.

Las autoridades locales deben:

- Adoptar buenas prácticas de contabilidad, evaluar su propia posición financiera y sus resultados fiscales, y someterse a auditorías externas.

D. Acceso sostenible a servicios básicos para todos

Como se destacó anteriormente en la sección A, el acceso a los servicios básicos sin discriminación y de manera sostenible, es importante para mejorar las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Por medio de tratados, convenciones y declaraciones, las Naciones Unidas ha definido claramente el significado de los conceptos "acceso" y "no discriminación":

- Los servicios son accesibles si están disponibles de forma sostenible y asequible, si son de buena calidad, y si son culturalmente aceptables;
- No debe haber discriminación por género, origen racial o étnico, religión o edad.

Los gobiernos nacionales y locales, proveedores de servicios y organizaciones de sociedad civil deben estar

guiados por los principios generales y las recomendaciones formuladas en las secciones B y C, para:

- Incluir a todos los actores y beneficiarios;
- Establecer un mecanismo de monitoreo.

Los cuatro siguientes puntos son de particular importancia para el acceso a servicios básicos: la planificación, las políticas favorables a los pobres, los modos de asociación con proveedores de servicios, y la protección del medio ambiente. Se presta especial atención a las responsabilidades de las autoridades locales.

15. Planificación

Como dicho anteriormente, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad general de hacer que los servicios básicos estén al alcance de todos. Junto a los ministerios y autoridades locales, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de diseñar políticas nacionales sobre servicios básicos.

Los gobiernos nacionales deben:

- Establecer políticas, legislaciones, objetivos y normas sobre la prestación de los diferentes servicios básicos.
- Asegurarse que los asentamientos informales de bajos recursos se integren en los sistemas nacionales de desarrollo de infraestructura.

Si este marco no es finalizado, las autoridades locales deben:

- Establecer bases de datos sobre la disponibilidad sostenible y la calidad de los servicios existentes y un inventario de las necesidades de los usuarios, especialmente de los grupos vulnerables o marginados;

- Preparar planes de orden territorial y normas para el crecimiento urbano y extensión de los servicios, conformes a las políticas nacionales, planes y normas existentes.
- Determinar la mejor forma de proveer servicios básicos a los asentamientos informales ubicados en terrenos precarios, ambientalmente sensibles o en propiedad privada, consultando a todas las partes interesadas;
- Adoptar normas locales para estos servicios y crear metas cuantitativas y cualitativas que se puedan medir anualmente;

En medida que las ciudades compactas son económicas en términos del uso de espacio, y mejoran la conservación mientras reducen costos de infraestructura, las autoridades locales deben:

- Desarrollar un enfoque integral en la ciudad y controlar la expansión urbana con medidas que regulen la densidad y el mercado de tierra;
- Facilitar viviendas para los pobres en las zonas donde se concentran sus puestos de trabajo y reducir la exposición a desastres naturales e impactos negativos del cambio climático.

16. Políticas pro pobres

Los gobiernos centrales, las autoridades locales, las organizaciones de sociedad civil y los proveedores de servicios comparten la responsabilidad para mejorar el acceso a los servicios básicos para los pobres. Las autoridades deben diseñar políticas en favor de los pobres, legislaciones que incluyan acciones afirmativas, intervenciones dirigidas, mejoras a las capacidades de la comunidad, aranceles y subsidios especiales y marcos jurídicos propicios. Al mismo tiempo, al fijar tarifas para los políticas pro-pobres, los gobiernos nacionales y locales

deben garantizar sostenibilidad financiera para prestación de servicios.

Para diseñar políticas favorables a los pobres, los gobiernos nacionales y las autoridades locales en sus respectivos niveles, deben:

- Estudiar los perfiles de los asentamientos informales de bajos ingresos y llevar a cabo encuestas sociales y económicas sobre la situación de los pobres, sus aspiraciones y sus prioridades con el fin de identificar quienes serían los beneficiarios de las políticas pro-pobres. Esto debe hacerse en consulta con organizaciones legítimas y representativas de la sociedad civil, junto con líderes comunitarios, mujeres y grupos de jóvenes, para de esta forma integrar a aquellos grupos que normalmente no tienen una representación fuerte en las consultas públicas;
- Adoptar normas de servicio alternativo si las normas actuales discriminan a los pobres.

Entre sus posibles intervenciones los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían tener en cuenta:

- La necesidad de mejorar la asequibilidad y la seguridad de tenencia de propiedades residenciales y comerciales
- La necesidad de desarrollar mecanismos de microcrédito para facilitar las inversiones comunitarias en infraestructura básica.

Para empoderar a las comunidades y a los pobres, las autoridades locales deben:

- Reconocer el valor de la gestión comunitaria de los servicios básicos, la labor de las pequeñas empresas y las iniciativas de auto-ayuda, como una herramienta de empoderamiento;

- Movilizar a los habitantes de tugurios y a otros actores locales en la aplicación de los planes.

Para conciliar las políticas favorables a los pobres y las prácticas empresariales, los gobiernos y las autoridades locales, deben:

- Negociar tarifas con los proveedores de servicio que permitirá, de forma equitativa para todos, la operación de negocios. Accesibilidad para los pobres puede significar servicios gratuitos hasta una cierta cantidad, subsidios cruzados entre consumidores o entre distintos servicios, y subvenciones dirigidas a los más pobres. Para mantener un negocio en funcionamiento significa que las tasas deben permitir cubrir los costos de operación y mantenimiento, mientras que los proveedores privados de servicios, también puedan lucrarse;
- Dependiendo del servicio y de las circunstancias, considerar la posibilidad de promover la recuperación del costo total, lo que permitiría a los proveedores de servicios alcanzar la autonomía financiera de operación y de inversión (es decir, operar sin incurrir en pérdidas y sin subsidios), o llenar los vacíos financieros con recursos públicos, garantizando en ambos casos que los pobres tengan acceso a los servicios;
- Establecer condiciones para la aplicación efectiva de impuestos y tasas, distinguiendo entre los clientes que optan por no pagar sus cuentas y aquellos que simplemente no pueden;
- Monitorear el sistema de tarifas para evitar o combatir los monopolios.

Las organizaciones de sociedad civil deben:

- Contribuir a la prestación de servicios básicos para los pobres;

- Elevar la conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.

Los prestadores de servicios deben:

- Intensificar, de buena fe, los esfuerzos para contratar a trabajadores locales y así mejorar sus capacidades;
- Cumplir las normas y estándares del código de trabajo;
- Reconocer la responsabilidad empresarial que ellos tienen a sus comunidades, y dar apoyo a la salud y a servicios educativos o sociales.

17. Asociaciones

Ya que diversos actores comparten la responsabilidad en la prestación de servicios básicos para todos, hay una necesidad de alentar y, eventualmente formalizar alianzas entre ellos a través de los marcos jurídicos y normativos. Esto facilita la coordinación de esfuerzos duraderos para la prestación de los servicios.

Al diseñar el marco en el que las autoridades locales establecen estas alianzas con proveedores de servicios, los gobiernos nacionales deben:

- Adoptar reglas y normas claras relacionadas a los distintos tipos de contratos entre las autoridades públicas y los proveedores de servicios, tales como contratos de servicios, contratos de arrendamiento, concesiones, contratos de concesión BOT-, *joint ventures*, contratos de servicios públicos variados, etc.;
- Establecer un marco normativo para la selección transparente y competitiva de los proveedores de servicios y la adjudicación de contratos;

- Establecer un sistema nacional de control y ayudar a las autoridades locales, según sea necesario, en la negociación de contratos locales;
- Reconocer los derechos de las autoridades locales de modificar sus decisiones contractuales, siempre que las partes afectadas sean debidamente indemnizadas;
- Adoptar un marco jurídico para la privatización, incluyendo el monitoreo independiente y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de contrato.
- Reconocer que los proveedores de servicios tienen derecho a indemnizaciones y a restablecer sus cronogramas en el caso de cambios legislativos (en particular con respecto a tierra, bienes o duración del contrato).
- Establecer procedimientos en caso de quiebra o insolvencia de una empresa de servicios para impedir la interrupción de los servicios;

Las autoridades locales deben:

- Decidir si deben retener la totalidad o solo parte del sistema de producción y entrega o recurrir a empresas privadas;
- Establecer contratos e indicar las obligaciones de las partes contratantes con un cronograma de tiempo;
- Determinar el mejor modo de proporcionar servicios a través del examen comparativo de las tasas de rendimiento, calidad de oferta, impacto en los derechos sociales, protección del medio ambiente y sostenibilidad.

Los prestadores de servicios deben:

- Cumplir con las obligaciones contractuales, que incluyen el cumplimiento de las normas y objetivos, de manera

eficiente y conforme a la buena gestión pública o buenas prácticas empresariales;

- Ofrecer servicios de calidad a la población y buscar *feedback* de los beneficiados.

18. Medio Ambiente

Dependiendo de las diversas zonas climáticas de la tierra, el cambio climático puede provocar más períodos intensos de sequía más períodos de precipitación, inundaciones, aumento en el nivel del mar, ciclones tropicales más intensos, escasez de agua, salinización de las aguas subterráneas, contaminación de alcantarillas inundadas, problemas con las cosechas e incremento en problemas a la salud. Los pobres son los más afectados por estos cambios, lo que los obliga a emigrar de sus países e inmigrar a países vecinos, creando una presión adicional sobre los escasos servicios básicos en las zonas de reasentadas.

Si esto continua, el agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la contaminación hará imposible proveer algunos de los servicios básicos. Las autoridades centrales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de sociedad civil comparten la responsabilidad de crear conciencia entre los productores y usuarios sobre estos problemas y a la vez deben promover métodos y técnicas de gestión para cuidar los recursos naturales limitados y así evitar un mayor deterioro del medio ambiente.

Los gobiernos y las autoridades locales, en sus respectivos niveles, deben:

- Identificar las áreas sensibles que requieren protección específica;
- Incluir en sus planes de mitigación de impacto el cambio climático y la acceso a los servicios básicos;

- Establecer normas y regulaciones específicas en el área de agua y saneamiento, gestión de residuos, energía y transporte;
- Proporcionar servicios básicos a los desplazados.

En sus contratos con los proveedores de servicios, los gobiernos y las autoridades locales deben:

- Incluir disposiciones para garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y de los ecosistemas, igual que a los sistemas de salud y a las prácticas de trabajo decente;
- Utilizar el nivel de emisiones de dióxido de carbono como un criterio para medir la contaminación urbana y fomentar mejoras;
- Promover tecnologías y enfoques que faciliten el reciclaje de residuos y su reutilización.

Los prestadores de servicios deben:

- Buscar y aplicar tecnologías eco-eficientes

Para promover la optimización de demanda y gestión por parte de los hogares y otros usuarios, los gobiernos, autoridades locales, proveedores de servicios y organizaciones de sociedad civil deben:

- Aumentar la sensibilización, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, sobre la necesidad de adoptar conductas sostenibles de consumo para ahorrar energía y agua.

Sección 2

Recomendaciones para llevar a cabo el proceso de aplicación y adaptación

Los dos directrices deben ser consideradas por los interesados nacionales y locales como instrumentos útiles para revisar rápidamente los marcos de la descentralización y las políticas relacionadas con los servicios básicos, así como para revisar las prácticas existentes y las complementariedades y sinergias entre sectores. Esta revisión debe tener como objetivo identificar los abismos para crear mejoras. Los gobiernos nacionales, subnacionales y locales deben decidir, en consulta con las otras partes interesadas, como adaptar las directrices a los contextos nacionales y desarrollar planes de acción para mejorar los marcos regulatorios, operativos y financieros en los diferentes niveles. Con esto ayudarían a crear sistemas de vigilancia que evalúen los impactos sobre las condiciones de vida de las personas. El conocimiento y uso de las directrices deben recibir fuerte apoyo por medio de campañas de comunicación en todos los niveles.

A. Cuatro principios de las directrices que deben aplicarse al proceso de implementación y adaptación a nivel nacional y local

19. Procesos apropiados a nivel nacional y local

Las directrices formulan recomendaciones a los Estados miembros y los asociados internacionales. Una contribución efectiva para mejorar el acceso a los servicios básicos, depende del compromiso voluntario de los interesados nacionales y locales en revisar sus propias normas y elaborar planes de acción para mejorar la situación.

La mayoría de los elementos de los marcos legales y reglamentarios se deciden a nivel nacional (o sub-nacional en los países con organización federal). Sin embargo, la mayoría de las acciones y prácticas relacionadas con los servicios básicos se adoptan y ejecutan a nivel local, invitando a una revisión integral que haga frente a las

políticas, marcos regulatorios e institucionales de las prácticas existentes. Se espera que, bajo la dirección de un organismo central, determinados gobiernos locales y sus socios, participen en el proceso de implementación y adaptación.

20. Enfoque participativo

Como se propone en las directrices, ni las partes interesadas, ni los gobiernos centrales tienen la plena capacidad por sí solos, de garantizar el acceso a los servicios básicos para todos. El progreso sustancial se basa en acciones articuladas donde todos los interesados participen del proceso de adaptación nacional y local.

Esto incluye, a nivel nacional y además de las principales instituciones centrales responsables de las políticas en los diferentes sectores, asociaciones de autoridades locales, representantes del sector privado, las cámaras de comercio, organismos especializados, asociaciones profesionales, expertos independientes, organizaciones no gubernamentales, asociaciones nacionales de usuarios y habitantes de barrios marginales. A nivel local, además de los tomadores de decisiones y los departamentos especializados de las autoridades locales, también ha de incluirse proveedores privados, públicos y semipúblicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones concretamente dedicadas a la prestación de servicios básicos o en la representación de los usuarios del servicio.

22. Enfoque Intersectorial y transversal

Como se mencionó en la sección 1, los servicios básicos están estrechamente relacionados y no hay ejemplo en el que haya progreso significativo en el acceso de uno de los servicios básicos sin presenciar el desarrollo equivalente a los demás. La disponibilidad de uno es necesaria para la producción o la prestación de los demás. Este enfoque requiere una sólida coordinación intersectorial, pero esto

sigue siendo un reto para muchos países y en todos los niveles territoriales. Sin embargo, recientemente ha habido progresos en muchos de los lugares donde el enfoque integrado de la planificación socioeconómica territorial va de la mano con el proceso de descentralización.

Otra cuestión importante es la coordinación vertical entre el nivel de los distritos o barrios donde las comunidades pueden participar de forma más práctica. En municipios donde las autoridades locales tienen grandes responsabilidades y en provincias donde las funciones legislativas, normativas, financieras y operacionales están cementadas. Marcos coherentes de financiación son necesarios para articular las diversas contribuciones y evitar la frecuente falta de estabilidad contractual y la superposición de mandatos y responsabilidades entre los distintos niveles administrativos; cosas que a menudo generan interferencias política perjudiciales.

23. Seguimiento del impacto en la gobernanza urbana y el acceso a los servicios básicos

Los informes preliminares y encuestas para la elaboración de las directrices sobre el acceso a los servicios básicos demostraron claramente la relación entre los principios desarrollados en las directrices y las mejoras concretas en el acceso a los servicios básicos. El extenso proceso de consulta realizado para la formulación, también garantiza que todas las recomendaciones, si se aplican en cada contexto nacional / sub-nacional, sean fundamentales para mejorar el acceso a los servicios básicos.

Sin embargo, es de suma importancia que las políticas nacionales y locales estén respaldadas por instrumentos de monitoreo para medir la efectividad del impacto del marco en el campo. Algunos elementos relacionados con indicadores de referencia fueron discutidos en el grupo de expertos para formular las directrices sobre el acceso a los servicios básicos y se decidió continuar fomentando el

desarrollo de herramientas de monitoreo e indicadores a nivel nacional o regional. El objetivo es monitorear el impacto de la gobernanza urbana en cada contexto y las mejoras normativas sobre la prestación efectiva de servicios básicos, en lugar de hacer comparaciones internacionales.

B. Recomendaciones metodológicas indicativas para el proceso de aplicación y adaptación

A pesar de las especificidades nacionales y locales, un enfoque metodológico básico se podría adoptar en todos los países y ciudades interesadas para revisar de forma coordinada la adaptación de las dos directrices. Además, existe una necesidad evidente de que los socios participen en un proceso claro con un enfoque detallado, con objetivos, etapas, metas, resultados y plazos adaptados a los contextos nacionales y locales ya determinados en la primera etapa del proceso.

24. Recomendaciones generales sobre el proceso de adaptación

(i) El proceso de aplicación podría ser iniciado por un estudio y un taller nacional con el propósito de mapear y delinear el proceso.

(ii) Estudios para cada servicio básico y el marco de la descentralización están normalmente disponibles en la mayoría de países. El proceso de adaptar las dos directrices es una oportunidad para revisar nuevamente los marcos nacionales y locales a través de perspectivas integradas intersectorial e interinstitucional. La idea es construir un entendimiento común entre las diversas partes interesadas, y retroalimentar el proceso de reforma general y sectorial para incluir la complementariedad en todos los niveles territoriales.

(iii) Los estudios y preparaciones de recomendaciones no son ni decisiones ni acciones. Por lo tanto, todo el proceso debe tener un tiempo limitado y mantenerse de bajo costo. Debe establecerse un mecanismo para examinar periódicamente la situación y revisar los planes de acción.

(iv) El enfoque intersectorial puede legitimar la selección de la institución líder que coordine el proceso. Dónde haya, las instituciones responsables por la planificación territorial integrada puede desempeñar este papel, si están debidamente vinculadas la toma de decisiones intersectorial y de descentralización, por ejemplo, la Oficina del Primer Ministro si el proceso es a nivel nacional (o sub-nacional, según proceda) o el director administrativo de la autoridad local a cargo del territorio urbano o metropolitano. Se deben poner a la disposición de la institución líder encargada de apoyar la participación de los interesados, recursos adecuados de implementación.

(v) Se deben identificar puntos focales de diferentes sectores y partes interesadas, y organizarlos en comités directivos. Solamente deben incluirse aquellas partes claves e interesadas en participar efectivamente en las políticas de descentralización y prestación de servicios y operaciones, a fin de mantener el proceso manejable. Se debe garantizar la representación de la sociedad civil y los grupos desfavorecidos.

(vi) Cuando el proceso se lleva a cabo directamente a nivel nacional (y / o a nivel sub-nacional), las críticas sectoriales e intrasectoriales deben llevarse a cabo evaluando los marcos y las prácticas locales en ciudades seleccionadas. A veces, el interés en el proceso puede ser mayor a nivel local que a nivel nacional. Si la ciudad es grande, el proceso podría iniciarse a nivel ciudad y luego ampliarse a nivel nacional (o sub-nacional) con el apoyo de las asociaciones de las autoridades locales.

(vii) Una estrategia de comunicación se debe adoptar desde el comienzo con el propósito de movilizar e informar a los asociados y proporcionar retroalimentación a los responsables políticos y la sociedad civil en general.

(viii) Si bien el proceso en sí es una oportunidad para forjar un entendimiento común entre las diversas partes interesadas y fortalecer el proceso de reforma, hay que presentar de forma clara el formato con recomendaciones adaptadas y recopiladas, incluyendo el plan de acción y el sistema de monitoreo. En muchos lugares, será difícil reunir a todos los sectores interesados, incluyendo a los actores de descentralización. Incluso será difícil revisar el marco de la descentralización y todos los servicios básicos y presentar unas directrices completamente desarrolladas junto con un plan de acción. Sin embargo, es aconsejable cubrir el mayor número de servicios y marcos de descentralización para fortalecer a las autoridades locales. Resultados concretos y realistas deben ser claramente identificados desde la etapa inicial.

(ix) El plan nacional de acción debe abarcar tres componentes: la reforma de la legislación y las políticas, el desarrollo de capacidades y sistemas de monitoreos que resulten del proceso, y la estrategia gubernamental sobre el papel de las autoridades locales.

(x) Los intercambios internacionales y la participación en los diálogos internacionales son una buena oportunidad para interactuar con los socios involucrados, contribuir al diálogo y aprender de los actuales procesos realizados en diferentes países. Se espera que la combinación del Foro Urbano Mundial y las sesiones del Concejo de Administración de ONU-HABITAT catalicen el diálogo internacional. Los enfoques regionales pueden representar una plataforma útil para profundizar en cuestiones claves en contextos similares.

(xi) Tres fases están previstas para el proceso:

Fase 1: Evaluación Rápida, movilizar a los interesados y diseñar el proceso.

Fase 2: Evaluaciones complementarias, intercambiar información, hacer trabajo intersectorial e identificar prioridades

Fase 3: Diseño del producto final y difusión en todos los niveles, incluyendo los internacionales

25. Fase 1: Evaluación Rápida, movilización de los interesados y proceso de diseño

La evaluación rápida de los vacíos relacionados a las directrices, deben ser realizadas bajo la supervisión de la institución líder, con la participación de los demás interesados. El marco del comité de pilotaje, con su lista de miembros, diseño detallado del proceso y estrategia de comunicación, son elementos cruciales para el éxito de la iniciativa.

a. La mayoría de los sectores responsables de los servicios básicos periódicamente evalúan situaciones en diferentes niveles. Las reformas de planificación y conclusiones, deben alimentar el proceso y el enfoque intersectorial. Del mismo modo, evaluaciones periódicas de las actuaciones de la descentralización también se llevan a cabo en muchos países. Reseñas y recopilaciones realizadas con base a entrevistas personales con los principales interesados, deben resaltar la complementariedad entre los servicios, las sinergias y las deficiencias - en relación a las dos directrices internacionales.

b. Las evaluaciones de los vacíos identificados con respecto a las directrices, deben basarse en las nuevas tendencias y perspectivas, y no en reseñas históricas y estáticas. Cada marco sectorial se debe presentar en términos de los vacíos identificados y completarse con indicadores simples y disponibles sobre la accesibilidad de

los servicios, la desagregación territorial y los grupos con menor acceso. A fin de mantener el enfoque intersectorial de las directrices, las reseñas sectoriales deben ser recopiladas y organizadas como parte de las responsabilidades de las diferentes partes interesadas.

c. Basada en una rápida evaluación, las prioridades críticas y realista para abordar los vacíos en relación a las directrices, deben ser identificados desde el principio para enfocar el trabajo en los asuntos importantes, interactuar con los socios pertinentes, crear productos precisos y pragmáticos y diseñar todo el proceso.

d. El informe de la evaluación rápida debe ser ampliamente difundido y discutido con los interesados nacionales y locales. La comunicación debe ser principalmente electrónica y los talleres deben ser estratégicamente organizados como hitos del proceso.

e. Los productos intermediarios de la primera fase deben incluir: (a) el informe de la evaluación rápida relacionada a las directrices con la lista de prioridades clave que deben ser abordadas (b) el marco funcional del comité de pilotaje con la lista de miembro y la descripción de las responsabilidades y procedimientos, (c) el presupuesto y el diseño detallado del proceso, incluyendo la estrategia de comunicación. Todos los productos deben ser discutidos y aprobados por el comité de pilotaje.

26. Fase 2: Evaluaciones complementarias, intercambio de información

(I) Basándose en la evaluación inicial y el *feedback* de los socios y partes interesadas, las evaluaciones complementarias podrían abordar los vacíos que hay en relación a las directrices sobre temas específicos, lecciones aprendidas de marcos más avanzados de servicios públicos básicos, y la opinión de los usuarios incluyendo a los de bajos ingresos y grupos En el caso de las iniciativas

nacionales o subnacionales, se abordarían las prácticas y los marcos locales en diferentes ciudades de diversos tamaños.

(ii) La evaluación consolidada y dinámica, debe ser ampliamente difundida y discutida con las partes interesadas, tanto nacionales como locales, y luego finalizarla en el comité de pilotaje.

(iii) El resultado intermedio de esta fase debe ser la evaluación consolidada de los vacíos entre los marcos nacionales o subnacionales y / o los marcos locales, junto con los indicadores de prestación de servicios para todo pero sobre todo a los grupos con poco acceso a estos. La evaluación global no debe ser extensa.

27. Fase 3: Diseño del producto final y difusión en todos los niveles, incluyendo los internacionales

(i) Es crucial pasar de la evaluación de vacíos a directrices adaptadas y planes de acción para poder operacionalizar el proceso. Las directrices adaptadas deben abordar por separado o conjuntamente los temas de descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, igual que al acceso a los servicios básicos para todos a nivel nacionales. Las directrices adaptadas deben ser concisas. Deben ser una serie de recomendaciones para los tomadores de decisión que ayude a crear planes de acción para reformar el proceso de forma innovadora.

(ii) Basándose en las consultas realizadas en las fases 1 y 2, el proyecto de adecuación de las guías y los planes de acción deben ser preparados por un pequeño equipo de expertos enfocados en las partes interesadas y bajo la supervisión del comité de pilotaje. Debe buscarse respaldo de las partes interesadas por medio de e consultas adicionales. La aprobación final debe recaer bajo la responsabilidad del comité de pilotaje.

(iii) Al ser un documento inflexible, las directrices adaptadas pueden tener un gran impacto en los marcos normativos, y en el acceso a los servicios básicos para todos. No obstante, esto depende de la inclusión y calidad del proceso de redacción. Incluir desde el principio a todas las partes interesadas en el proceso, y también a los parlamentarios y los medios de comunicación, permitirá una difusión amplia de las recomendaciones.

(iv) Los planes de acción debe incluir tres componentes: la reforma a la legislación y las políticas, el desarrollo de capacidades y el monitoreo. Un sistema integral de monitoremiento debe incluir un conjunto de arreglos institucionales, técnicos y financieros para evaluar la aplicación de las recomendaciones y el impacto a largo plazo a la gobernanza urbana y el acceso a servicios básicos para todos. El sistema debe incluir evaluaciones y ajustes periódicos con la participación de todas las partes de interesados. Aumentar el uso de los indicadores ya existentes, la visión a largo plazo y el enfoque intersectorial llevará a la familiarización del sistema de monitoreo.